ASSISES NATIONALES DES COMORES

42 années d'indépendance : Bilan et Perspectives

Document de référence des Assises Nationales des Comores

CPAN - Comité de Pilotage des Assises Nationales

Moroni
Février 2018

Avant – propos

Mesdames et Messieurs

Trente mois après le lancement solennel de l'Appel de SE ALI BAZI SALIM pour organiser des Assises Nationales, nous voici en fin, au terme d'un long travail d'évaluation, d'analyse et de formulation des politiques et des programmes de développement mais aussi depréparation et d'organisation, qui nous a permis de réaliser les objectifs auxquels nous nous sommes fixés depuis le 11 août 2015.

Au cours de ce long processus, nous tenons solennellement à rendre hommage à l'action hautement appréciée réalisée par Son Excellence Monsieur AZALY ASSOUMANI, Président de la République, pour son appui et son soutien oh !combien indispensable qu'il a pu nous apporter pour sensibiliser l'opinion internationale et déployer les moyens nécessaires à la réalisation effective de ce grand rendez-vous.

Ce travail mémorable réalisé par des dizaines d'hommes et de femmes comoriens, sous la conduite du CPAN, a permis de dresser en l'espace de quelques semaines, le diagnostic complet et non partisan des quarante-deux ans d'indépendance, de formuler des recommandations devant permettre à tous les dirigeants de notre pays mais aussi,aux responsables sociopolitiques et économiques de l'intérieur comme de l'extérieur (diaspora),de formuler les politiques idoines de développement de notre pays. Ce diagnostic élaboré à partir d'unerechercheapprofondie, a été présenté d'abord aux différents ateliers organisés à Moroni du 18 au 22 janvier 2017, pour recueillir les observations et les propositions de recommandations des participants puis a été enrichipar les résultats des enquêtes citoyennes et des contributions présentées par les ONG, la diaspora et certains partis politiques.

Par conséquent le travail que j'ai l'honneur de vous présenter reste le fruit d'un effort collectif et historique sans précédent dans notre pays, réalisé pour évaluer le diagnostic réel,proposer les voies et moyens les plus appropriés pour permettre à notre pays de faire face aux nombreux défis auxquels il se trouve aujourd'hui confronté pour résoudre tous les problèmes socioéconomiques et lever progressivement les obstacles qui freinent la croissance accélérée, inclusive, diversifiée et durable, capable deréduire la pauvreté et assurer à terme l'émergence de l'économie nationale. Les recommandations proposées constituent la synthèse des propositions formulées au cours des différents ateliers organiséset des résultats obtenus dans l'exploitation des enquêtes citoyennes et des différentes contributions apportées, etreprésentent aussi lerésultat des travaux menés par les experts nationaux.

Face à un tel évènement historique sans précédent où notre peuple a été sollicité à tous les niveaux de notre société, je vous soumets pour examen et approbationce travailréalisé par les comoriens. Pour cela,je profite de l'occasion pour rendre un vibrant hommage aux experts nationaux qui ont permis grâce à leurs compétences, leur neutralité exemplaire et la qualité du travail impartial et scientifique deréaliser ce travail historique dans les délais les plus brefs.

Le Président du CPAN

Table des matières

AXE 1 : GOUVERNANCE POLITIQUE, CONSOLIDATION DE LA NATION ET EDIFICATION DE L'ETAT 7

ABREVIATIONS ET ACRONYMES : 8
LISTE DES ENCADRES ET TABLEAUX : 8
REMERCIEMENTS : 9
RESUME : 10
INTRODUCTION 15
METHODOLOGIE : 15
CHAPITRE I. DIAGNOSTIC POLITICO-INSTITUTIONNEL DES COMORES DE 1946 A NOS JOURS 17
I. Situation juridique et politique des Comores avant l'indépendance 17
A. Cadre juridique et institutionnel 17
B. Situation politique 18
II. Les Comores indépendantes 19
A. De la déclaration de l'indépendance au premier coup d'Etat 19
B. L'expérience socialiste (1975-1978) 20
III. La période d'Ahmed Abdallah (1978-1989) 22
A. L'avènement du fédéralisme 23
B. La régression institutionnelle et démocratique 24
IV- L'avènement de la présidence Saïd Mohamed Djohar au pouvoir 26
A. La situation politico-institutionnelle : Etat de droit, démocratie et multipartisme 26
B. Scandales financiers et corruption 26
C. La chute de Djohar 26
V- SOUS MOHAMED TAKIABDOULKARIM : LE DEBUT DE LA DESTABILISATION PERMANENTE (1996-1998) 27
A. Cadre institutionnel 27
B. Cadre administratif 27
C. Situation économique et tensions sociales 28
D. La recherche de solutions de sortie de crise 29
VI. De l'Accord-cadre de Fomboni du 17 février 2001 à la Constitution du 23 décembre 2001 30
A. Système politique 30
B. Architecture institutionnelle 34
VII- Evaluation exhaustive de la période 1999-2017 et l'avènement de la constitution du 23 décembre 2001 révisée en 2009 40
A. L'échec de la fédéralisation des Comores et la fragilisation de l'autonomie des îles 40
B. La concentration du pouvoir présidentiel 40
C. Problématique de la présidence tournante 41
D. La difficile cohabitation entre l'exécutif et le législatif 43
E. La place de la religion dans la République 43
VIII. Démocratie et consolidation de l'Etat de droit 44
A. Le système électoral à travers les constitutions 44
B. Les partis politiques et statut de l'opposition à travers l'histoire politique postindépendance 44
IX. Décentralisation et édification de la Nation 54
A. Dans le cadre de la décentralisation 54
B. Dans le cadre de l'édification de la Nation 55
X. LE SYSTEME DE SECURITE ET DE DEFENSE 63
A. Le contexte 63
B. Notions de défense et de sécurité 65
C. Les risques et les menaces. 66
D. Diagnostic des Forces de défense et de sécurité. 68
CHAPITRE II : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 84
I. CONCLUSIONS 84
II. RECOMMANDATIONS : 84

II.1. Sur les institutions politiques 84
II.2. Sur la démocratie et la consolidation de l'Etat de droit 87
II.3. Sur la décentralisation et l'édification de la Nation 91
II.4. Sur le système de Défense et de Sécurité 93

AXE 2 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE 98

CHAPITRE I : BUDGET, MONNAIE ET COMPTES PUBLICS 99
I.1 : Recettes et système fiscal : Financement de l'action publique 99
A. Note introductive 99
B. Diagnostic de la situation : Période 1975 – 1978 100
C. Diagnostic de la situation : Période 1990-2000 104
D. Diagnostic de la situation : Période 2000 – 2006 110
E. Diagnostic de la situation : Période 2006 - 2011 116
A. Diagnostic de la situation : Période 2011 - 2016 119
F. Diagnostic de la situation : Période 2016 - 2017 121
G. Conclusions 122
H. Recommandations 122
I.2 Contrôle et traçabilité de l'exécution budgétaire 124
A. Note introductive 124
B. Conclusions 125
C. Recommandations 126
I.3 : Aide publique au développement 126
I.4 : Politique monétaire et développement du marché financier 128
A. Note introductive 128
B. Diagnostic de la situation: Période 1975-1980 129
C. Diagnostic de la situation :Période 1980-1990 130
D. Diagnostic de la situation : Période 1990-2000 132
E. Diagnostic de la situation : Période 2000-2017 133
F. Conclusions 134
G. Recommandations 134
I.5 : Evolution de la Dette publique 135
A. Notre introductive 135
B. Diagnostic de la situation : Période 1975 – 2000 135
C. Diagnostic de la situation : Période 2001-2017 136
D. Recommandations 142
CHAPITRE II : BASE DE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE NATIONALE 143
II.1 : L'action de l'Etat dans le développement économique : Création de sociétés d'Etat 143
A. Diagnostic 143
B. RECOMMANDATIONS 146
II.2 : Promotion du secteur privé 147
A. Note introductive 147
B. Diagnostic : Période 1975-1980 147
C. Diagnostic : Période 1980-1990 147
D. Diagnostic : Période 2000-2017 148
E. Conclusions 148
F. Recommandations 151
II.3 : Les infrastructures 152
A. Note introductive 152
B. Diagnostic : Période 1975-1980 152
C. Diagnostic : Période 1990-2017 157
D. Recommandations 161
II.4- L'Aménagement du Territoire 165
A. Note introductive 165
B. Problématiques liés à l'aménagement du territoire 166
II.5 La réforme foncière 167
A. Note introductive 167
B. Diagnostic 167

C. Conclusions ... 168
D. Recommandations ... 168
II.6 : Promotion des principaux secteurs porteurs ... *169*
A. Note introductive ... 169
Secteur agricole ... *171*
A. Diagnostic : Période 1975-1980 ... 171
B. Diagnostic : Période 1980-2000 ... 172
C. Diagnostic : Période 2001-2017 ... 173
D. Conclusions ... 174
E. Recommandations ... 174
Secteur élevage ... *176*
A. Diagnostic du secteur élevage ... 176
B. Recommandations sur l'élevage ... 177
Secteur pêche ... *178*
A. Diagnostic du secteur pêche ... 178
B. Conclusions ... 178
C. Recommandations ... 180
II.7 : Transformation économique et industrialisation des productions agricoles ... *181*
A. Note introductive ... 181
B. Recommandations ... 183
II.8 Tourisme ... *185*
A. Note introductive ... 185
B. Diagnostic 1975-1990 ... 186
C. Diagnostic 1990-2010 ... 186
D. Diagnostic 2010-2017 ... 186
E. Conclusions ... 187
F. Recommandations ... 187
CHAPITRE IV : LES QUESTIONS ECONOMIQUES DE SECURITE NATIONALE ... 188
IV.1 : Compétitivité énergétique ... *188*
A. Note introductive ... 188
B. Diagnostic de la situation : Période années 70 à 1990 ... 189
C. Diagnostic de la situation : Période 1990 à 2000 ... 190
D. Diagnostic de la situation : Période 2000 à 2017 ... 191
E. Conclusions ... 193
F. Recommandations ... 195
IV.2 : Maitrise des Technologies des Informations et des Communications ... *197*
A. Note introductive ... 197
B. Diagnostic de la situation : Période années 70 ... 197
C. Diagnostic de la situation : Période 1990 à 2000 ... 198
D. Diagnostic de la situation : Période 2000 à 2017 ... 199
E. Conclusions ... 200

AXE 3 : GOUVERNANCE SOCIALE ET CULTURELLE ... 202

INTRODUCTION ... 203
22. BREVE PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE UTILISEE ... 204
23. CONCEPT DE LA GOUVERNANCE SOCIALE ET CULTURELLE ... 205
24. ACCES AUX SERVICES DE BASE ... 206
3.1. Accès à l'éducation de base, secondaire et universitaire ... *206*
*3.2. **Emploi et formation professionnelle*** ... *222*
3.3. ACCES AUX SOINS CURATIFS ET PREVENTIFS ... 238
3.4. LA PROTECTION SOCIALE ... 253
3.5. L'accès à l'eau potable pour tous ... *258*
3.6. Les problèmes d'environnement et de la gestion des déchets ... *265*
4. EPANOUISSEMENT DE LA VIE SOCIALE ... 268
4.1. Culture et épanouissement de la vie sociale ... *268*
4.2. Promotion de la jeunesse et épanouissement de la vie sociale ... *272*

4.3. Le sport et l'épanouissement de la vie sociale ... *277*
4.5. ***Genre et épanouissement de la vie sociale*** ... *279*
4.6. Anda na milanantsi, notabilité ... *285*
4.7. L'Islam et sa pratique dans le pays ... *287*
5. DIASPORA ET MIGRATION ... 289
5.1. Bref historique de la migration comorienne ... *289*
5.2. Place et rôle de la diaspora ... *290*
5.3. Pour une plus grande implication de la Diaspora dans le développement économique du pays ... *291*
6. LES ETRANGERS AUX COMORES ... 295

AXE 4 : LA PLACE DES COMORES DANS LE MONDE ... 297

NOTE METHODOLOGIQUE ... 298
INTRODUCTION ... 299
CHAPITRE 1 : VERS L'ECLOSION D'UNE POLITIQUE ETRANGERE DES COMORES ... 301
1.1. Le régime révolutionnaire d'Ali Soilihi ... *302*
1.2. Le régime d'Ahmed Abdallah Abdérémane ou le début de la 2ème République (1978/1989) ... *302*
1.3. Le régime Djohar, ou l'an un de la démocratie comorienne ... *303*
1.4. Le régime de Mohamed Taki Abdoulkarim ... *304*
1.5. Le Président pi Tadjiddine Ben Said Massonde, ou la transition vers le Nouvel Ensemble Comorien ... *304*
1.6. Le colonel Azali Assoumani et le Nouvel Ensemble Comorien, ou la 3ème République *304*
1.7. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi ... *305*
1.8. Le Régime de Dr. Ikililou Dhoinine ... *306*
1.9. Le Président AZALI Assoumani ou le retour au pouvoir, dix ans après ... *306*
1.10. Conclusion d'étape ... *307*
CHAPITRE 2 : LES COMORES ET LE CONTINENT AFRICAIN ... 308
2.1. Constat ... *308*
2.2 Perspectives ... *309*
2.3 Conclusion d'étape ... *309*

AXE 5 : QUESTION DE L'ÎLE COMORIENNE DE MAYOTTE ... 311

A. INTRODUCTION ... 312
B. OBJECTIFS DU TRAVAIL ... 312
C. METHODOLOGIE ... 313
D. RAPPEL HISTORIQUE ... 313
E. BILAN DE 42 ANS DE GESTION DE LA QUESTION DE L'ÎLE COMORIENNE DEMAYOTTE. DIAGNOSTIC ... 315
F. POUR UNE POLITIQUE DE RESTAURATION DE L'INTEGRITE TERRITORIALE ... 318
G. CONCLUSION GENERALE ... 324
H. RECOMMANDATIONS ... 325
A l'intention du Parlement et des élus ... *325*
A l'intention du Gouvernement ... *325*
A l'intention des Partis Politiques ... *326*
A l'intention de la Société Civile ... *327*
REFERENCES BIBLOGRAFIQUES ... 328
Bibliographie axe 1 ... 328
1. Abdou elwahab Moussa, Youssouf Said Maliza, « La constitution comorienne du 23 décembre 2001 : dix ans après », Al-watwan, du 23 décembre 2011 ... 328
2. Adjimaël Ibrahim HALIDI, Comores : Insularité, imaginaire national et développement, conférence scientifique sur la deuxième édition du Festival des Arts contemporains des Comores, Union des Comores, mai-juin 2014. 328

3. André Oraison, « La mise en place des institutions de l'« Union des Comores » prévues par la Constitution du 23 décembre 2001. L'avènement d'un régime de type présidentiel et fédéral dans un Etat francophone du canal de Mozambique », Revue française de droit constitutionnel 2004/4 (n° 60), pp. 771-795. 328
4. André Oraison, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples a disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'ile de Mayotte », pp.655-698. 328
5. Charly Jollivet, « Entre instabilité politique, coups d'Etat, guerres civiles et sécessions : la destruction des archives aux Comores (1975 - 2001) », Université d'Angers, CERHIO - UMR CNRS 6258, 11 p. 328
6. Constitution de la République Fédérale Islamique des Comores du 1er octobre 1978 (révisée en 1982 et 1985). 328
7. Constitution des Comores du 7 juin 1992. 328
8. Constitution de l'Union des Comores u 23 décembre 2001 révisée en 2009. 328
9. El-Sadate SAID OMAR, L'échec de l'expérience socialiste aux Comores (1975-1978), mémoire de licence en droit public sous la direction du Professeur Nouredine BOULOUIZ, 2006, 57 p. 328
10. Hamada Combo OUNAIDA, Processus de décentralisation aux Comores, Mémoire pour l'obtention du diplôme de Master 2 en droit public, sous la direction du Docteur Ababacar GUEYE, Université du Sahel, 2012, 72 p. 328
11. Hamidou Said Ali, Les Comores vers un fédéralisme concret, Edilivre, 2006 328
12. Hamidou Said Ali, Les Comores réinventées, Edilivre, 2012 ; 328
13. Katiba, Document de Défense et de sécurité, Comores, 2014. 328
14. Loi constitutionnelle du 20 octobre 1996. 328
15. Loi fondamentale du 23 avril 1977. 328
16. Loi 97/06 du 21 juillet 1997 portant sur le statut général des militaires. 328
17. Loi 97/09 du 2'1 juillet 1997 portant sur l'organisation générale de la défense 328
18. Loi 97/10 du 21 juillet 1997 portant création, mission, organisation et fonctionnement de l'armée nationale de développement 328
19. Mouhssini Hassani-El-Barwane, « Bréviaire sur l'histoire politique des Comores » (1946 - 2006), Contribution au Séminaire : « Histoire et Actualités de l'Océan Indien occidental », organisé par le CRESOI, du 26 au 28 novembre 2008, à la Réunion, 30 p. 328
20. Mita Manouvel, « La révision du 17 mai 2009 : une véritable nouvelle Constitution des Comores », Revue française de droit constitutionnel 2011/2 (n° 86), p. 393-410. 328
21. NassorHalifaFatouma ; Le séparatisme aux Comores, Enjeux géopolitiques, Cœlacanthe, 2009, 105 p. 329
22. Said Mohamed Djohar, Mémoires du Président des Comores : Quelques vérités qui ne sauraient mourir, L'Harmattan, 2012, 348 p. 329
23. Said Mahamoudou, « Les Comores et la démocratie », pp 122-129. 329
24. Zaki Ben Abdou, Le fédéralisme aux Comores, Thèse de doctorat en droit public soutenue à la Faculté de droit et des sciences économique de Pau, sous la direction du Professeur Pierre BON, 1984, 338 p. 329
Bibliographie axe 2 329
Bibliographie axe 3 330
Bibliographie axe 4 334
Webiographie 335

AXE 1 : GOUVERNANCE POLITIQUE, CONSOLIDATION DE LA NATION ET EDIFICATION DE L'ETAT

Conseiller Technique Principal :
Mr Nidhoim ATTOUMANE

Consultants thématiques :
Dr Abdoulhakim AhmedChakir
Dr Abdou El Wahab Moussa
Dr Bacar Ahmed Ben KASSIM
Dr El-Sadate SAID OMAR
Mr. Hamidou Said Ali
Dr Nourdine Bacha

ABREVIATIONS ET ACRONYMES :

AU :	Assemblée de l'Union des Comores
CPAN :	Comité de Pilotage des Assises Nationales
FDS :	Forces de Défense et de Sécurité
OUA :	Organisation de l'Unité africaine
RFIC :	République fédérale islamique des Comores
TOM :	Territoires d'Outre-mer
UA :	Union africaine

LISTE DES ENCADRES ET TABLEAUX :

Encadré 1 : Ce qu'il faut retenir de la période coloniale
Encadré 2 : Ce qu'il faut retenir de la période d'Ali Soilihi
Encadré 3 : Ce qu'il faut retenir de la période d'A. Abdallah
Encadré 4 : Ce qu'il faut retenir de la période de Saïd M. Djohar
Encadré 5 : Les difficultés de la justice
Encadré 6 : L'édification de Nation sous Ali Soilihi
Encadré 7 : L'édification de la Nation sous A. Abdallah
Encadré 8 : L'édification de la Nation sous Saïd M. Djohar
Encadré 9 : 1996-2001 : inexistence d'une politique de l'édification de la Nation
Encadré 10 : 2001 à nos jours : inexistence d'une politique de l'édification de la Nation
Encadré 11 : Les domaines prioritaires en matière de Sécurité et de Défense
Figure 1 : Organigramme du système de Défense
Tableau 1 : Les risques en matière de défense
Tableau 2 : Les menaces en matière de défense

REMERCIEMENTS :

Avant toute chose, nous tenons à remercier Dieu Tout Puissant qui, de par Sa Miséricorde et Son Destin, a voulu que nous fassions partie de ceux et celles qui participeront à ces travaux. Ainsi, nous implorons Sa Grâce pour que ces travaux soient une réussite et atteindront les objectifs que nous attendons tous. Amen !

Le groupe de consultants thématiques de l'Axe 1, sous la supervision de Monsieur Nidhoim ATTOUMANE (Conseiller Technique Principal), saisit cette occasion pour présenter ses remerciements à tous les acteurs qui ont bien voulu lui apporter leur collaboration, et faciliter ainsi l'accomplissement de sa mission.

Il adresse une mention particulière au CPAN et à l'expert international, Monsieur Abdallah MSA, pour leur accompagnement sans faille et à tous les niveaux, sans quoi la réalisation de ce travail n'aurait pas été un succès.

Le groupe espère que les conclusions contenues dans le présent rapport retiendront l'attention des acteurs, en particulier les autorités, et seront par conséquent suivies d'effets pour le développement du pays.

Le groupe signifie sa disponibilité entière à accompagner toute initiative ou mesure allant dans le sens de la concrétisation de ces conclusions dans la mesure de ses possibilités.

RESUME :

La **« Gouvernance politique »,** la **« consolidation de la Nation »** et l' **« édification de l'Etat »**sont, entre autres, les thématiques proposées dans le cadre des Assises Nationales pour faire le bilan des 42 années d'indépendance des Comores et les 15 années de l'Accord de Fomboni afin de donner des orientations nouvelles pour le pays. L'objectif principal est de promouvoir un Etat fort, avec des institutions efficaces, respectueuses de la légalité devant consolider la Nation comorienne autour de valeurs et du sentiment du « bon vouloir vivre ensemble ».
Par ailleurs, proposer une architecture institutionnelle capable de répondre aux aspirations légitimes du Peuple comorien passe tout d'abord par la compréhension de l'histoire politique et institutionnelle de notre pays et son évolution. Ainsi, il faudra essayer de répondre aux questions suivantes : pourquoi, après 42 années d'indépendance, les Comores n'ont pas pu sortir du sous-développement, et pire encore, elles se sont embourbées dans des crises politico-institutionnelles quasi-permanentes ? Est-ce que la déclaration unilatérale de l'indépendance et, par conséquent, le retrait de l'aide technique de la France explique tous ces difficultés ?

Il faut rappeler que pendant la période coloniale, les Comores ont connu une nette évolution des institutions politiques et administratives. De 1946 à 1956, les Comores ont été érigées en Territoire d'Outre-mer (TOM) consacrant sa séparation avec Madagascar. Ainsi, l'Archipel a bénéficié d'une autonomie administrative et financière. Ensuite, l'avènement de la Loi cadre (1956-1961) a élargi cette autonomie dans le cadre politique et institutionnelle. Et enfin, de 1961 à 1975, l'Archipel des Comores a connu une autonomie interne plus large. Cependant, l'accession du pays à l'indépendance en 1975 n'a pas permis de consolider ces acquis.

Le premier coup d'Etat perpétré dans le pays après seulement 28 jours de la déclaration d'indépendance n'a pas permis d'asseoir l'autorité de l'Etat, en mettant en place des institutions capables d'édifier la « jeune Nation comorienne ». Néanmoins, le Régime socialiste mis en place à cet époque, c'est-à-dire entre 1975 et 1978 s'est avéré d'un intérêt majeur eu égard à son organisation institutionnelle et administrative fortement déconcentrée et véritablement décentralisée ayant comme corollaire le rapprochement de l'administration des administrés, ainsi qu'un projet de développement endogène des Comores. Mais les droits et les libertés publiques étaient bafoués.

Le deuxième coup d'Etat et l'assassinat du président Ali Soilihi en 1978 coupa court à cette dynamique. Cela dit, la Constitution qui a été mise en place a été, du point de vue de sa conception, la plus intéressante que le pays n'a jamais connu. Elle instituait un régime de type fédéral et parlementaire. Elle garantissait une large autonomie administrative et financière aux îles, et au niveau central, elle instituait un Président élu au suffrage universel qui nommait un Premier ministre, chargé de diriger l'action d'un gouvernement responsable devant un parlement monocaméral.
Néanmoins, cette espérance s'est révélée de courte durée. La révision constitutionnelle de 1982 a dépouillée les îles de leur autonomie pour faire des

gouverneurs des fonctionnaires nommés, et ensuite, a supprimé le Premier ministre. Ce faisant, le pays a connu la recrudescence d'une centralisation exacerbée de tous les pouvoirs aux mains de la seule personne du Chef de l'Etat. Ce fut une véritable dictature et le pays était sous le joug des mercenaires français avec toutes les dérives que cela pouvait engendrer.

L'assassinat du Président Abdallah en 1989 mit fin à sa dictature. Mais ce énième coup de force compte parmi les grandes crises qui enfoncèrent le pays dans les ténèbres de la déstabilisation politico-institutionnelle.

Par ailleurs, en 1990, un régime démocratique voyait le jour. Ce régime a non seulement consacré les droits et libertés fondamentaux dans la Constitution, les lois et règlements en vigueur, mais les Comoriens ont pu effectivement pratiquer leurs droits de réunions, d'associations, liberté d'expression, etc… Mais, gangrené par les affaires, la corruption, le népotisme, ce régime a fini encore par plonger les Comoriens dans le désespoir de leur quête de développement notamment avec le coup de force mené par le mercenaire français Bob Denard et la déportation du président Djohar à l'île de la Réunion.

Il faut dire que la situation politico-institutionnelle des Comores indépendantes n'est pas un long fleuve tranquille. En 1997, une crise séparatiste est déclenchée par la population des îles d'Anjouan et de Mohéli à cause, disait-on, d'une crise économique aigue et un abandon des territoires par le pouvoir central basé à Moroni à la Grande-Comore. Cette crise sécessionniste fut aplanie et régulée, tant bien que mal, par les Accords-Cadres de Fomboni du 17 février 2001 sur la réconciliation nationale après l'échec des plusieurs autres accords et autres conclaves inter-comoriens patronnés par la communauté internationale (Tananarive, Addis-Abeba). Ces Accords-Cadres de Fomboni ont abouti à l'institution de la loi fondamentale du 23 décembre 2001.

Tenant compte des principes d'autonomie large et de la libre administration des îles, la constitution de 2001 procède à la fédéralisation de l'Union des Comores avec un Etat fédéral, l'Union, et des entités fédérées, les iles autonomes. Chacun de deux niveaux du pouvoir se dote de sa propre constitution et de ses propres institutions comprenant un exécutif, une assemblée et un pouvoir judiciaire, lesquelles institutions se superposant les unes sur les autres. Il est institué également un régime présidentiel dont la présidence est tournante entre les îles.

L'application de cette constitution n'est pas sans poser des difficultés majeures. Gangrénée par les conflits de compétences entre le pouvoir de l'Union et celui des îles autonomes et minée par les querelles intestines entre les autorités de l'Union et des îles, la fédéralisation outrancière des Comores, avec le cloisonnement de deux niveaux du pouvoir, l'éclatement des institutions, le manque des moyens financiers devant financer cette pléthore d'institutions, la mauvaise gestion des maigres deniers de l'Etat, l'explosion de l'effectif des fonctionnaires insulaires, a démontré ses limites

en aboutissant à une paralysie totale du pays et un dysfonctionnement des institutions publiques.

C'est ainsi qu'en 2009, il a été procédé à une révision constitutionnelle dont les raisons avancées étaient de juguler les conflits de compétence entre l'Union des îles en réduisant les institutions et le cout que celles-ci avaient engendré. Il est institué des gouverneurs à la place des présidents des îles et des conseillers des îles à la place des députés, les gouvernorats sont régis par des lois statutaires en lieu et place des lois fondamentales.

Il est toujours reproché à cette révision constitutionnelle de 2009 d'être faite sur mesure, puisqu'on a réduit significativement l'autonomie des îles, on a institué un droit de dissolution de l'Assemblée sans une véritable mise en jeu de la responsabilité gouvernementale par une motion de censure, on a mis fin de façon prématurée aux mandats des gouverneurs, on a prolongé d'une année le mandat en exercice en appliquant de façon rétroactive la disposition constitutionnelle qui a fait passer le mandat présidentiel de quatre ans à cinq ans.

En définitive, l'on note l'échec de la fédéralisation de l'Union des Comores avec la fragilisation de l'autonomie tant voulue pour les îles et considérée comme véritable remède des velléités séparatistes. La nouvelle architecture institutionnelle n'a pas pu inverser la tendance car elle est trop couteuse et très difficile à mettre en œuvre. La crise devient de plus en plus profonde et la médiation de l'Union africaine conduite par son représentant, le Mozambicain, M. F. Madeira, se pérennise. Les conflits des compétences entre l'Union et les îles s'enveniment notamment avec l'île d'Anjouan où il fallait un débarquement militaire, « l'Opération démocratie aux Comores » pour déloger le gouverneur Mohamed Bacar et rétablir l'ordre. Cette opération qui a eu lieu le 25 mars 2008 est une première pour l'Union Africaine.

En outre, cette constitution fonde une véritable« dictature » du Président de l'Union qui détient tous les pouvoirs et qui se conduit en véritable « monarque constitutionnel ».

La présidence tournante entre les îles n'arrange pas la situation. Ce principe est conçu à l'origine pour calmer les ardeurs sécessionniste des uns et des autres et assurer une sorte de péréquation entre les îles en permettant à tout comorien, quelle que soit son île d'origine, de pouvoir accéder à la magistrature suprême s'il le souhaite. Mais sa pratique conduit, entre autres inconvénients, à l'irresponsabilité politique du président, « l'insularisation » du pouvoir, la constitutionnalisation des revendications identitaires et régionalistes, ainsi que l'émiettement de l'unité nationale.
N'étant pas parmi les principes intangibles consacrés comme tels par la constitution, le principe de la présidence tournante peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle, même si d'aucuns considèrent que son abolition peut précipiter le pays dans une autre crise séparatiste.

D’autres difficultés sont à souligner :

- La difficile cohabitation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ;
- Le dysfonctionnement de la justice avec sa lenteur, son cout élevé, son inefficacité et sa dépendance au pouvoir exécutif ;
- Les soupçons qui pèsent sur la justice administrative et la cour constitutionnelle d’être inefficaces et à la solde du gouvernement ;
- La communalisation et les conflits inter-villageois ;
- La place de la religion au sein de la République, la démission de l’Etat pour les questions religieuses au profit des individus, le Moufti et le grand cadi, des personnalités centrales de l’Etat mais dont l’existence n’est consacré par aucun texte.

En 42 années d’indépendance, la violence politique engendrée surtout par les coups d'Etat, la concentration et les confiscations de pouvoir ont été tellement fréquentes que la banalisation s'en est suivie. Aussi, les révisions constitutionnelles qui ont jalonné l’histoire institutionnelle de notre pays ont largement contribué à cette déstabilisation quasi-permanente des Comores, car elles ont été faites non pas dans l’esprit d’améliorer les institutions constitutionnelles mais celui de s’accaparer, de contrôler et de dominer le pouvoir. En outre, ces révisions, la plupart du temps précédées de coup d’Etat, conduisent à des véritables bouleversements institutionnels.

Par ailleurs, le cadre de la défense et de la sécurité n’est pas en reste. Un laisser-aller, une stagnation et une insuffisance des moyens a durablement dégradé le système de Sécurité et de Défense en Union des Comores, qui est loin de répondre aux exigences de notre temps, qu’il s’agit de prévenir les menaces ou de protéger les Comoriens. Les Comores ont l’obligation d’avoir une stratégie globale de défense et de sécurité tout en prenant en compte les contextes international, économique et stratégique du monde actuel. L’accroissement de la menace terroriste, sur terre et en mer, les tensions régionales qui peuvent apparaître, les nouvelles menaces représentées par le narcotrafic et la criminalité internationale, le pillage des ressources naturelles, l’émergence de nouveaux pôles de puissance régionale, les risques induits par la prolifération d’armements, la mondialisation, les évolutions technologiques et les dérèglements climatiques liés au réchauffement constituent des caractéristiques majeures de son environnement.

Dans l’optique de la situation politico-institutionnelle et sécuritaire dressée ici, il est à préciser que la démocratie et l’Etat de droit sont aussi mis à rude épreuve. Les droits et libertés fondamentaux des citoyens et surtout des organisations politiques et syndicales sont bafoués par des institutions étatiques non soumises à la légalité, et de surcroit, une administration arbitraire.

Sur ce, la justice sensée être le rempart pour protéger ces droits et libertés est complètement décrédibilisée aux yeux des Comoriens à cause de soumission à l’exécutif, à son incompétence et à la corruption qui la gangrène.

Dans cet environnement sombre, les politiques pour l'édification de la Nation comorienne n'ont jamais été pensées et menées avec une volonté sérieuse, si ce n'est qu'avec des vœux pieux.

INTRODUCTION

Lors de son message à la Nation le 06 juillet 2017, le Président de l'Union des Comores dévoile aux Comoriens son projet d'organiser des Assises Nationales pour faire le bilan des 42 ans d'indépendance souhaités par le Mouvement du 11 août et sur les 15 ans de l'Accord-cadre de Fomboni. C'est ainsi qu'un Comité de Pilotage des Assises Nationales (CPAN) a été mis en place par le décret présidentiel N°N°17-100/PR en date du 16 septembre 2017 en vue de l'organisation de ces Assises.

Le présent travail est le fruit d'une mission de consultation commandée par le CPAN au cours du mois de décembre 2017. Elle porte sur l'Axe 1 intitulé : « **Gouvernance politique, consolidation de la Nation et édification de l'Etat ».**

Ce travail s'efforce de faire le bilan des 42 ans d'indépendance de notre pays à travers l'étude des institutions publiques et leur fonctionnement en abordant tous les aspects circonscrits par cet axe. Néanmoins, une rétrospective de la situation politique et administrative du pays avant son indépendance est indispensable afin de mieux cerner les conditions dans lesquelles le pays a accédé à l'autodétermination. On se propose de relever les dysfonctionnements afin de formuler certaines suggestions et autres recommandations en vue de l'amélioration de la situation politico-institutionnelle du pays.

Cette étude ne saurait être tenue pour exhaustive et complète, car les difficultés rencontrées au cours de sa réalisation et certaines contraintes d'ordre divers empêchait de prétendre à une telle fin.

Cette étude est tout sauf un travail de terrain : vu le temps imparti pour sa réalisation, un déploiement partout sur le territoire pour recueillir avis et informations afin de l'enrichir paraissait impossible. La complexité du problème et la diversité des situations nationales ne permettent qu'une systématisation sommaire et forcement incomplète.

Ce travail comporte deux chapitres :

- Chapitre I : Diagnostic politico-institutionnel de l'archipel des Comores : 1946 à nos jours.
- Chapitre II : Conclusions et recommandations.

Méthodologie :

Une méthodologie classique a été préféré par le groupe pour la rédaction de ce rapport, eu égard aux difficultés relevant du temps imparti. Pour recueillir l'information, l'analyser et l'exploiter, les principaux outils utilisés sont :

- La recherche documentaire (archives, ouvrages généraux et spécialisés, articles des revues et magazines, des rapports d'organismes internationaux, etc.) ;
- Des réunions de travail au sein du groupe sous forme de brainstorming ;
- L'exploitation des contributions des partis politiques, des personnalités et autres ;
- L'exploitation des idées retenues lors des ateliers populaires.

Par ailleurs, il nous a été difficile d'approfondir les différentes situations politico-institutionnelles étudiées vu le manque de temps. Cela dit, le constat et l'analyse pertinente de ces situations par le groupe ont pu produire les recommandations contenues dans ce rapport.

CHAPITRE I. DIAGNOSTIC POLITICO-INSTITUTIONNEL DES COMORES de 1946 A NOS JOURS

I. Situation juridique et politique des Comores avant l'indépendance

A. Cadre juridique et institutionnel

1. De la colonisation à l'autonomie interne

Annexées par la France à partir de la loi du 25 juillet 1912, les Comores allaient acquérir **l'autonomie administrative et financière en 1946** avec le **statut de** « **Territoire français d'Outre-mer** » (TOM), qui consacre leur séparation d'avec Madagascar. L'Archipel bénéficie d'un statut évolutif, comportant un **Conseil général**, doté peu à peu de pouvoirs délibératifs sur des sujets non politiques. Par la suite, **la Loi-cadre « Defferre » introduit en 1956 une plus large autonomie** en créant à côté de **l'Assemblée Territoriale** un **Conseil de Gouvernement**.

Ce Conseil formait un exécutif décentralisé qui comprenait six à huit Ministres élus par l'Assemblée au scrutin de liste et placé sous la présidence du chef du territoire. La coordination et la direction des activités des Ministres relevaient du Vice-président du gouvernement élu en tête de liste. Les Ministres étaient chargés individuellement, sur proposition du Vice-président, par délégation du chef du territoire, de la gestion d'un ou de plusieurs services. Il pouvait être mis fin à leurs fonctions sur démission d'office prononcée par le chef du territoire à la demande du Vice-président. Ce système va durer jusqu'en 1961.

2. Les institutions mises en place par la loi de 1961

La loi du 22 décembre 1961 (relative à l'organisation des Comores) organise l'autonomie interne des Comores, dont la Chambre des députés a désormais compétence sur toutes matières, hormis les Affaires étrangères, la Défense et la Justice. Elle mettait au sommet du territoire comorien **le Haut-commissaire de la République**, représentant le pouvoir central de la métropole. Il dirigeait les services d'Etat, promulguait les lois et décrets, et contrôlait la légalité des actes des autorités locales. Il assurait, également, la défense et la sécurité extérieure de l'archipel**.**

Un Conseil de gouvernement (6 à 8 membres) établissait les projets de budget, exécutait les délibérations de la chambre des députés, gérait les affaires et assurait le bon fonctionnement des administrations. Il était responsable devant la chambre des députés.

Une chambre des députés (31 membres élus au suffrage universel direct) votait le budget territorial et les impôts perçus au profit de celui- ci. Enfin, **chaque île possédait un conseil de subdivision élu pour cinq ans** dont les délibérations

étaient exécutées par le chef de la subdivision. De ce fait, de 1961 à 1975, les Comores vont bénéficier de ce statut de l'Autonomie Interne Elargie.

Rappelons que le 15 juin 1973, le gouvernement français et le gouvernement du territoire des Comores ont signé un accord concernant l'accession à l'indépendance des îles de l'Archipel des Comores. Ces accords font suite à une résolution de l'Assemblée du territoire prise le 23 décembre 1972. Celle-ci a été la conséquence à la victoire aux élections locales des partis politiques désirant une indépendance à très court terme. Sur ce, la loi du 24 novembre 1974 avait repris les termes de cet accord, précisant que l'application de l'indépendance se ferait pour l'ensemble de l'Archipel.

Alors, conformément à cet accord, les résultats de la consultation du 22 décembre 1974 auraient dû être « considérés sur une base globale et non île par île ». Cependant, la France n'a pas respecté les termes de cet accord en maintenant sa présence à Mayotte à la suite de ce scrutin d'autodétermination portant ainsi atteinte à l'intégrité territoriale des Comores dont les populations ont opté globalement pour l'indépendance. En conséquence, les Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA qui devient par la suite « Union Africaine » (UA)) se prononcent depuis 1975 pour l'intégration de Mayotte dans l'Etat comorien.

B. Situation politique

La vie politique locale a d'abord opposé le parti « Blanc », rassemblant les grands commerçants autour du Prince Saïd Ibrahim, et le parti « Vert », formation des fonctionnaires, autour de la forte personnalité de Saïd Mohamed Cheikh. Ces deux formations, après s'être déchirées, s'entendent pour se partager les responsabilités politiques. Les notables politiciens (l'élite politique traditionnelle) se répartissaient les postes politiques crées. Mais, assez vite, l'élite politique traditionnelle et moderne connaissait perpétuellement les déceptions des promesses non tenues par l'Etat colonial. Ce faisant, les rivalités insulaires interfèrent avec ce système politique. Les notables de Mayotte fondent en 1957 le Mouvement mahorais, dont l'audience est multipliée quand, en 1966, le gouvernement français décide de transférer à Moroni la capitale des Comores.

Dans cette optique, le Mouvement de Libération des Comores, basé à Dar-es-Salaam, lance le mot d'ordre d'indépendance pour l'archipel en 1963. La revendication est reprise par différents mouvements politiques. Et la répression d'une grève des lycéens de Moroni en 1968 précipite l'évolution. En 1971, le Prince Saïd Ibrahim, qui a succédé à Saïd Mohamed Cheikh comme président du Conseil de Gouvernement, tente une conciliation avec les Mahorais, mais la situation politique se dégrade.

Par ailleurs, après la censure du Prince Saïd Ibrahim par la Chambre des députés, Ahmed Abdallah est porté à la présidence du Conseil de gouvernement en 1973avec le mandat d'obtenir l'indépendance de l'archipel. Sur ce, l'Accord du 14 novembre

1974 prévoit l'organisation d'un référendum, qui a lieu le 22 décembre et qui connaît une forte participation électorale. 95 % des votants se prononcent pour l'indépendance..., sauf à Mayotte où 65 % des votants préfèrent le maintien dans la République française. La situation est délicate, et les autorités françaises temporisent.

Encadré 1 : Ce qu'il faut retenir de la période coloniale

L'année 1946 est d'une importance capitale en ce sens qu'elle marque le début d'une évolution constante et irréversible du statut administratif et politique des Comores, allant de l'autonomie administrative et financière par rapport à Madagascar (TOM : 1946-1956) en passant par une autonomie politique et institutionnelle (Loi cadre-Deffere : 1956-1961) vers l'autonomie interne plus large annonciatrice de l'indépendance prochaine (1961-1975).

II. Les Comores indépendantes

A. De la déclaration de l'indépendance au premier coup d'Etat

Il paraît tout de même nécessaire de rappeler les conditions qui ont présidées la déclaration unilatérale d'indépendance. Après l'Accord du 15 juin 1973, une déclaration est rendue publique. Les deux parties s'étaient entendues pour qu'un référendum soit organisé avant cinq ans et que si les Comoriens le souhaitent ils pourront accéder à la souveraineté nationale.

Néanmoins, le 22 décembre 1974, ce n'est pas un référendum qui était organisé mais une consultation. Et l'ensemble des Comoriens se sont prononcés à 94,56% en faveur de l'indépendance. Mais, tandis que l'Exécutif français, le président V. Giscard d'Estaing et le Premier Ministre J. Chirac étaient favorables à l'indépendance, le Parlement et notamment le Sénat s'y opposaient et souhaitaient faire un cas à part de l'île de Mayotte, qui avait voté différemment (considération faite des résultats île par île), alors que la loi électorale prévoyait une prise en compte globale des résultats du vote.

Par ailleurs, une nouvelle loi votée le 3 juillet 1975 exige qu'un projet constitutionnel soit votée île par île (article 2) avant que la France n'accepte l'indépendance des Comores. Pour protester contre une procédure insolite qui remet en cause la vocation d'un TOM à la décolonisation globale, Ahmed Abdallah qui avait jusque-là eu des assurances fermes du Président et du Premier Ministre français s'est senti trahi. Il décida de rentrer rapidement aux Comores et organisa le vote d'une déclaration unilatérale d'indépendance qui sera adoptée à l'unanimité des députés présents à la Chambre des députés. Ainsi, le 6 juillet 1975, le président Ahmed Abdallah désigné chef de l'Etat par la Chambre, proclame unilatéralement l'indépendance, ce qui entraîne la sécession de fait de Mayotte.

Mais, le 3 août, un coup d'Etat mené par le Font National Uni (FNU) porta d'abord Saïd Mohamed Jaffar au pouvoir. Il sera remplacé par Ali Soilihi, quelques mois après son élection par le Conseil Exécutif en 1976.

B. L'expérience socialiste (1975-1978)

La courte période révolutionnaire d'Ali Soilihi est surtout marquée par un bouleversement à la fois politique et social. Après son élection par le Conseil Exécutif, en janvier 1976, comme Président de la rupture avec l'ancienne puissance coloniale, la Révolution comorienne allait prendre corps.

1. Cadre institutionnel et administratif

L'Etat comorien devenu, par la loi fondamentale du 23 avril 1977, une « République démocratique laïque et sociale » qui reposait sur le fonctionnement du « pouvoir populaire ».

Auparavant, les travaux d'élaboration d'une nouvelle organisation de l'Etat étaient entrepris à partir de janvier 1976, date à laquelle Ali Soilihi devenait l'homme fort du Directoire. Sa nouvelle vision de concevoir les institutions était incarnée par les ordonnances n°76-04 et n°76-05 du 20 février 1976, portant organisation des « *Wilaya* ». C'était la dénomination de la circonscription administrative correspondant à l'île. Elle était placée sous l'autorité d'un « *Muhafid* » (gouverneur), assisté d'un secrétaire général. Par ailleurs, la « *Wilaya* » était divisée en « *Bavu* » (sous gouvernorat), administré par un « *Liwali* » (sous gouverneur), également assisté d'une secrétaire général.

Le Bavu était divisé en « *Mudirias* » (districts) animé par des *Mudirs*. Ces derniers supervisaient les activités des « *Hakimwamuji* » (chef des villages et des quartiers).

Les 30 cantons (des trois îles indépendantes ; Mohéli, Anjouan et la Grande-Comore) étaient donc remplacé par 55 Mudirias. Ce qui impliquait un programme ambitieux de construction, destiné à fournir les installations que justifiait le rôle important que les Mudirias devaient jouer dans la vie politique, économique, socio-culturelle…etc de la jeune nation Comorienne. Pour abolir l'ordre hiérarchique traditionnel des villages, les centres administratifs étaient construits hors des murs des *Midjimihuu* (gros villages). Ils étaient implantés le plus souvent entre les villages en plein campagne. Cette réforme administrative était accompagnée d'une réforme judiciaire dont les instances coïncidaient avec la Wilaya (gouvernorat) le Bavu (région) et le Mudria (arrondissement).

2. Aspects politiques du régime

Inspirée par la philosophie marxiste et autogestionnaire, le préambule de la loi fondamentale proclamait que « *l'administration est au service des travailleurs manuels et reste sous leur contrôle*». L'administration n'assurait que les services

indispensables qui ne pouvaient encore être pris en charge par les travailleurs manuels eux-mêmes.

La nouvelle organisation visait à éliminer toutes traces de l'héritage aussi bien de la colonisation que des« *milanantsi* ». Les jeunes lycéens étaient formés pour défendre la doctrine nouvelle et son pouvoir. Les membres des comités aux différents niveaux, local, régional et national étaient recrutés parmi des jeunes collégiens et lycéens. Le Président de la République, le "Mongozi" (le guide) les désignaient comme le fer de lance de la Révolution. Ils se substituaient partout aux fonctionnaires chargés des services administratifs et étaient soutenus par la police politique, les commandos « Mwassi ».

Synthétiquement, la Révolution (1975 fin 1977) se voulait antiféodale en s'attaquant aux privilèges de naissances, la toute-puissance des notables, les charlatans-religieux, les monopoles économiques. Sa marche vers le socialisme se constituait en faisant table rase aux anciennes institutions et des mentalités perverses. Ainsi, le Président Ali Soilihi avait licencié la plupart des fonctionnaires au mois d'avril 1977 et, désirant également et surtout consommer la rupture avec l'ancien régime, avait fait brûler une grande partie des archives de l'Etat à l'exception de celles du Trésor Public.

3. La planification du développement

En février 1978, avait été publié le **plan quinquennal intérimaire pour la période 1978-1982**. Un certain nombre de projets y étaient décrits de façon très détaillée, dont certains étaient probablement d'un intérêt économique indiscutable. Ce document avait donc une valeur durable. De surcroît, il ne se limitait pas aux aspects purement économiques du développement, mais présentait également le cadre institutionnel, social et politique dans lequel le régime d'Ali Soilihi entendait poursuivre le développement du pays.

Encadré 2 ; Ce qu'il faut retenir de la période d'Ali Soilihi

L'expérience socialiste d'AliSoilihi ne manque pas d'intérêt s'agissant de son organisation institutionnelle et administrative visant à rapprocher l'administration des administrés et la justice des justiciables, ainsi que son projet de développement des Comores en tant que pays insulaire de petite taille.

- **Evaluation exhaustive de la période révolutionnaire (1975-1978)**

La période révolutionnaire paraît critiquable à bien des égards (voir critiques). Néanmoins, elle présente des avancées notoires.

1. Les avancées

1.1 Cadre institutionnel

- Organisation territoriale : décentralisation administrative et du pouvoir ;
- Décentralisation de l'enseignement primaire et secondaire.

1.2 Pour ce qui est de la démocratie et Etat de droit

- Accès à l'information, nationale et internationale ;
- Emancipation de la femme ;

1.3 Cadre sociale

- Alphabétisation de masse, vulgarisation et enrichissement de la langue comorienne ;
- Diminution des inégalités salariales ;
- Promotion de l'égalité des sexes.

1.4 L'édification de la Nation

- Edification d'une société comorienne libre des entraves de la tradition et des codes sociaux (*anda, mila na ntsi*, *wafaoumamdji*,…) ;
- Promotion des valeurs d'égalité sociale ;
- Culture de la notion du « bon vouloir vivre ensemble » entre comoriens des trois iles par la politique des affectations administratives et des travaux communautaires ;
- Culture et promotion du civisme et du patriotisme.

1.5 La question du développement

- Planification du développement social et économique (Plan quinquennal intérimaire 1978-1982) ;
- Volonté d'impulsion d'un développement endogène d'autosuffisance alimentaire basé sur les secteurs agricole et de la pêche.

2. Les critiques

- Non-respect des droits et libertés fondamentaux (ex : la liberté religieuse, nationalisation et expropriation illégale) ;
- Débordements de la « jeunesse révolutionnaire » appuyée par la police politique ou « Commando mwassi » ;
- Cas de torture ou de violence (verbale ou physique) ;
- Travaux forcés dans la construction des moudirias ;
- Table-rase de l'Administration et destruction des archives ;
- Violence politique et non-respect des libertés politiques (Interdiction des partis politiques).

III. La période d'Ahmed Abdallah (1978-1989)

Le 13 mai 1978, des mercenaires dirigés par Bob Denard exécutèrent le Président Ali Soilihi et rappelèrent l'ancien Président destitué, Ahmed Abdallah. Ce dernier mit en place un pouvoir assez semblable à celui qui existait avant l'indépendance. C'est le retour aux affaires de la classe politique qui avait souvent connu des brimades sous le régime révolutionnaire : les notables, les dignitaires religieux. Soutenu par les mercenaires, le président Ahmed Abdallah avait rapidement installé un régime à parti

unique et se faisait élire à chaque fois par des véritables plébiscites (Plus de 99% des voix).

A. L'avènement du fédéralisme

Après le coup d'Etat, le Directoire politico-militaire mis en place avait abrogé, par un acte constitutionnel, la Loi fondamentale ainsi que les actes, ordonnances et décrets du régime précèdent. Il avait annoncé le rétablissement des libertés notamment la liberté religieuse et l'élaboration d'une nouvelle constitution. Celle-ci était adoptée par referendum le 1er octobre 1978. Elle instituait le fédéralisme en remplacement au système unitaire pour rendre possible le retour de Mayotte, se voulant par la même occasion de prendre en compte les spécificités de chaque île.
En effet, la Constitution de la République Fédérale Islamique des Comores (RFIC) garantissait une large autonomie administrative et financière aux îles. Mais peu à peu, le Chef de l'Etat allait ramener le pays vers une centralisation forte du pouvoir.

B. La régression institutionnelle et démocratique

Sur le plan financier surtout, le fédéralisme s'avère catastrophique. Les îles ne percevaient pas beaucoup de recettes et les gouverneurs s'avéraient trop dépensiers. La dotation fédérale s'était avérée insuffisante pour équilibrer les budgets insulaires et, devant les velléités d'autonomie de ses gouverneurs, le pouvoir central décida de réviser la Constitution pour faire de ces institutions élues des fonctionnaires nommés. Les pouvoirs de ces derniers comme ceux des élus deviennent très vite fictifs. C'était le début d'un processus de modifications constitutionnelles qui, périodiquement, allaient être mises en œuvre pour renforcer l'autorité du Président de la République. De ce fait, l'Assemblée Fédérale et les délégués des îles avalisèrent successivement à une majorité de plus des deux tiers la nullification des pouvoirs des gouverneurs, la suppression du poste de Premier Ministre, à la fin de l'an 1984, puis ouvrèrent au Chef de l'Etat la possibilité d'effectuer un troisième mandat présidentiel en 1989.

Dans ce contexte, la dégradation démocratique était également perceptible à l'occasion des élections législatives. Les campagnes étaient libres, mais les manipulations pour obtenir la quasi-totalité des sièges étaient nombreuses : invalidations de candidats, transferts de résidence électorale d'électeurs sûrs,… en 1983 et 1987, les candidats pro-gouvernementaux raflaient presque tous les sièges alors que les résultats du premier tour leur en laissaient espérer 60%.

Encadré 3 : Ce qu'il faut retenir de la période d'A. Abdallah

La constitution de 1978 est, d'avis général, considérée comme étant la meilleure loi fondamentale que Les Comores n'aient jamais connu, dans sa conception. Elle constituait un régime *sui generis* fédéral et parlementaire. En effet, elle garantissait une large autonomie administrative et financière aux îles, et au niveau central, un Président élu au suffrage universel nommait un Premier ministre, chargé de diriger un gouvernement responsable devant un parlement monocaméral.

Malheureusement, cette espérance s'est révélée de courte durée. Pour couper court aux velléités autonomistes et dépensières des gouverneurs, le Président de la République fait réviser la Constitution en 1982 (Loi 02-018 du 05/11/1982), d'abord, pour faire des gouverneurs des fonctionnaires nommés, ensuite, pour supprimer le Premier ministre, qui n'avait d'ailleurs que le nom, (Loi 85-001 du 02/01/1985). Peu à peu, c'est la centralisation de tous les pouvoirs aux mains d'une personne, le Chef de

- **Evaluation exhaustive de la période Ahmed Abdallah II (1978 à 1989)**

La Constitution du 1er octobre 1978 a institué un Etat fédéral avec des caractéristiques intrinsèquement comoriennes. Cela dit, des dérives sont à relever.

1. **Les avancées**
   - Fédéralisme prenant en compte les spécificités insulaires ;
   - Un Exécutif bicéphale : un Président et un Premier ministre ;

- Un Parlement monocaméral ;
- Un équilibre parfait des pouvoirs : un Gouvernement responsable devant le Parlement tandis que celui-ci peut-être dissout par le Président ;
- Un pouvoir judiciaire : la Cour suprême qui siège aussi en qualité de Conseil constitutionnel et de Haute Cour de justice ;
- Des exécutifs et conseils insulaires élus ;
- Autonomie dans la gestion des affaires des îles,
- Des communes, collectivités territoriales de base, s'administrant librement par des conseils élus.

2. Les critiques

2.1. Pour ce qui est de la démocratie et Etat de droit

- Légalisation par l'article 44 de la Constitution du séparatisme en cas de coup d'Etat ;
- Non-respect des libertés publiques : liberté d'expression, d'association,… ;
- Entraves à la démocratie participative : suppression des Conseils des îles ;
- d'un parti unique ;
- Révision constitutionnelles et dénaturation du système fédéral :
  - Organisation le1er Octobre 1978 du referendum instituant la RFIC ;
  - 24 Octobre 1981 : referendum atténuant le caractère fédéral de la RFIC : les Gouverneurs sont nommés au lieu d'être élus ;
  - Fin 1984 : suppression du poste de Premier ministre ;
  - 5 Novembre 1989 : référendum constitutionnel permettant au président Ahmed Abdallah de briguer un 3ème mandat de six ans ;
  - Non-respect de l'Etat de droit et du cadre démocratique ;
  - Violence par les mercenaires.

2.2. Cadre social

- Retour en force des coutumes et traditions et des chefs religieux ;
- Fortes inégalités socio-économique entre les classes populaires et la bourgeoisie détentrice du pouvoir ;

2.3. Cadre sécuritaire

- Présence de mercenaires dans le pays ;
- Assassinats ciblés d'opposants politiques ;
- Fuite ou clandestinité des opposants politiques.

2.4. L'édification de la Nation

Elle peut se résumer par la décentralisation administrative et du pouvoir annoncée dans la Constitution de 1978. Elle posait les bases d'une édification de la Nation parce qu'elle permettait le rapprochement du pouvoir aux populations locales. Néanmoins, cet élan fut stoppé net par la révision de 1982.

2.5. La question du développement

Aucune politique publique en la matière connue à ce jour.

IV- L'avènement de la présidence Saïd Mohamed Djohar au pouvoir

Le 26 novembre1989, le Président Ahmed Abdallah est assassiné par Bob Denard et ses mercenaires. Said Mohamed Djohar, en sa qualité de Président de la Cour suprême, est appelé à assurer l'intérim. Il sera élu Président de la République le 11 mars 1990.

A. La situation politico-institutionnelle : Etat de droit, démocratie et multipartisme

Le régime de Djohar est, au début des années 1990, marqué par le retour au multipartisme et l'introduction de la démocratie, voulus surtout par le Chef de l'Etat depuis la période intérimaire. Ceci a permis le retour au pays d'hommes politiques auparavant réfugiés en France afin qu'ils participent aux élections présidentielles. Ce nouveau climat va favoriser :

- L'émergence du syndicalisme dans divers catégories professionnelles ;
- Le développement de la liberté d'expression avec une démonopolisation des médias : apparition de radios libres et de journaux indépendants ;
- L'extériorisation de la sensibilité politique au niveau du peuple.

Les grandes libertés publiques et les droits fondamentaux sont pour la plupart garantis constitutionnellement ainsi que les droits politiques.

Dans le cadre institutionnel, la Constitution des Comores du 8 avril 1992 (élaborée à l'issu de la Conférence nationale du 24 janvier au 8 avril 1992) institut presque les mêmes organes décentralisés que ceux créés déjà en 1978 (Gouvernorat, Conseils des îles, Communes) tout en apportant néanmoins une nouveauté dans le cadre législatif : un sénat élu au scrutin proportionnel par un collège électoral composé des conseils municipaux et des conseillers des îles.

B. Scandales financiers et corruption

La présidence de Djohar est marquée aussi par des scandales financiers graves (opération Inter-Trade, Projet BAD Nioumakélé, faillite d'Air-Comores,…) et la chute de l'économie du pays. L'accroissement de la dette et l'accumulation des arriérés de salaires ont été à l'origine de l'application du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) par la Banque mondiale (BM).

C. La chute de Djohar

Dans la nuit du 27 au 28 septembre 1995, un nouveau coup d'Etat mené par Bob Denard et ses mercenaires renversèrent Djohar. Il sera déporté à l'île de la Réunion. Mais en octobre 1995, il retrouvera son fauteuil présidentiel. Cependant, il quittera le pouvoir à la suite des élections du 16 mars 1996 qui porteront Mohamed TakiAbdulkarim au pouvoir.
Ce fut la première fois que les Comores indépendants connurent une passation du pouvoir entre présidents.

Encadré 4 : Ce qu'il faut retenir de la période de Saïd M. Djohar

Le régime de Saïd Mohamed Djohar inaugure, par la Constitution du 08 avril 1992, l'émergence des droits et libertés fondamentaux, ainsi que les droits sociaux (syndicalisme, médias, etc.) et les droits politiques (multipartisme). Cette constitution introduit en outre le bicaméralisme en créant un Sénat.

Cependant, ce nouvel Etat de droit fut surtout marqué par les scandales financiers, le népotisme et la pauvreté, ce qui a conduit sa chute par le coup d'Etat de 1995.

Le 16 mars 1996, Mohamed TakiAbdulkarim est élu Président de la RFIC. Sa présidence est surtout marquée par de nombreuses actions de déstabilisation de l'Etat comorien. Le séparatisme à Anjouan en 1997 est un des faits les plus marquants.

A. Cadre institutionnel

L'année 1996 a été essentiellement marquée (à part les élections présidentielles de mars qui verront Mohamed Taki élu Président avec 64% des suffrages exprimés) par le référendum constitutionnel de juin et les élections législatives de décembre.

Selon la nouvelle constitution adoptée en juin 1996, la RFIC était un Etat fédéral, fondé sur le principe de l'Islam. Le Président de la République, Chef de l'Etat, était élu au suffrage universel pour un mandat de 6 ans. Les membres du gouvernement étaient nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre, chef du gouvernement.

Le pouvoir législatif était détenu par un parlement à une chambre de 43 membres, l'Assemblée Fédérale, élu au suffrage universel pour une période de cinq ans.

B. Cadre administratif

L'Etat était organisé en gouvernorat correspondant à chacune des trois îles. Chaque gouvernorat jouissait d'une large autonomie administrative, dirigé par le gouverneur, nommé par le Président de la République sur proposition du conseil de chaque île.

C. Situation économique et tensions sociales

Les années 1996 à 1999 étaient marquées par la stagnation économique. Le PAS avait quelque peu amélioré les équilibres macroéconomiques mais n'avait pas permis la reprise de la croissance. Par ailleurs, l'arrêt de la croissance, avec la baisse du niveau de vie qu'elle impliquait et la pauvreté entre régions et catégories sociales, avaient aggravé les tensions au sein de la société comorienne.
Le pays n'avait pas une politique de relance dans le domaine sociale et l'influence des notables l'emportait.

Des groupes sociaux, surtout en milieu rural, dans les îles d'Anjouan et de Mohéli, s'estimaient être lésés par la situation économique. Ils avaient alors remis en cause la capacité des institutions nationales, administration et pouvoir politique, à résoudre les problèmes économiques, à améliorer les conditions de vie, et à faire respecter la justice sociale. Cette perte de confiance dans les institutions fédérales avait débouché sur les revendications indépendantistes des îles d'Anjouan et de Mohéli qui avaient révélé au grand jour, en juillet 1997, la gravité de cette crise institutionnelle.

A la grande Comores la situation était différente, les mécanismes du développement socio-économiques ne ressemblant pas à celles des autres iles, le choc n'était pas ressenti comme dans les autres iles-sœurs.

1. Les manifestations de la crise politico-institutionnelle

1.1. Les prémisses de la crise

La crise avait trouvé son origine première dans la non application des principes défendus par les constitutions de 1978, de 1992 et de 1996 qui, toutes préconisaient une large autonomie des îles et des institutions représentatives correspondantes : gouvernorat élu dans la constitution de 1978, conseil des îles, etc. Les premières tentatives de sécession avaient eu lieu en 1991 à Mohéli : l' « Embargo », puis en 1993-1994.

L'éclatement de la crise anjouanaise s'était révélé au grand jour avec la déclaration d'indépendance d'Anjouan mais aussi de Mohéli en juillet 1997. Rappelons que le Président Taki avait ordonné l'acheminement de recettes fiscales perçues à Anjouan vers Moroni avant d'être retournées à Anjouan pour le paiement des fonctionnaires de l'île. Cette volonté de centralisation paraissait inacceptable aux yeux des anjouanais d'autant plus les détournements deniers publics était monnaie courante dans l'Administration centrale.

Dans ce contexte, la contestation contre le pouvoir commence par des barricades et des pierres jonchées dans les routes. Les militaires envoyés pour rétablir l'ordre ont commis aussi des bavures notoires : les notables, les Cheikhs religieux, les femmes, les jeunes étaient précipités dans la rue pour déblayer les routes. L'honneur blessé,

ces mécontentements des anjouanais vont rallier ceux des opposants et autres déçus d'un régime qui avait promis « REHEMANI » et qui ne saurait manifestement rien faire.

1.2. Les faits marquants de la crise

- Echec de la tentative de débarquement à Anjouan : septembre 1997 ;
- Blocus de l'île d'Anjouan ;
- Accord d'Addis-Abeba : 13 décembre 1997 ;
- Communiqué de Mohéli : 28 janvier 1998 ;
- Guerre civile à Anjouan entre « rattachistes » et « indépendantistes » ;
- Mort du président Taki dans des circonstances restées encore aujourd'hui obscures : Novembre 1998 ;
- Tadjidine Ben Saïd Massonde, Président de la Haute Cour Constitutionnelle, assurera l'intérim et nommera Abbas Djoussouf, une figure de l'opposition, Premier ministre ;
- Echec de la conférence de réconciliation d'Antananarivo : 23 avril 1999 ;
- Putsch du 30 avril 1999, précédé de grave campagne de violence et de terreur à Moroni à l'encontre des Anjouanais ;
- Charte constitutionnelle du 06 mai 1999 ;
- Référendum à Anjouan 2000 ;
- Accord de réconciliation : déclaration de Mohéli : 28 août 2000 ;
- Mise en place de la conférence tripartite : décembre 2000 ;
- Accord-cadre de réconciliation de Fomboni (Mohéli) : 17 février 2001.

D. La recherche de solutions de sortie de crise

De fortes tensions politiques et sociales naissaient de l'échec de la conférence d'Antananarivo dont le communiqué final n'avait pas été signé par la délégation anjouanaise. Pour éviter de graves débordements, le Colonel AzaliAssoumani, alors chef d'Etat-major des forces armées, avait fomenté le coup d'Etat du 30 avril 1999. Ainsi, la crise institutionnelle avait donc débouché sur une crise politique.
A partir d'ici, toutes efforts étaient orientés vers la recherche de solutions pacifiques à travers le dialogue entre les différentes parties concernées (gouvernement, leaders politiques des îles, oppositions, société civile, etc.).

VI. De l'Accord-cadre de Fomboni du 17 février 2001 à la Constitution du 23 décembre 2001

A. Système politique

1. Contexte politico-économique et social

Le 3 août 1997, Anjouan proclame son indépendance. C'est le début d'une crise politique sans précédent. L'Organisation de l'Union Africaine entame alors une médiation. Nonobstant les tentatives de réconciliation en cours, le Président Taki ordonna, le 3 Septembre 1997, un débarquement à Anjouan. Cette opération militaire échoua et ne permit pas le retour de l'autorité fédérale sur l'île. Aussi, il est à rappeler que l'île de Mohéli, s'estimant marginalisée, proclame elle aussi son indépendance le 11 aout 1997.

Les médiations durèrent toute l'année 1998. La première se tint en décembre 1997 à Addis-Abeba. Celle–ci permit la mise en place d'une commission internationale d'enquête sur les événements d'Anjouan et de Mohéli. Elle ordonna la tenue d'une Conférence Inter îles dans les meilleurs délais pour définir un nouveau cadre institutionnel selon les aspirations légitimes des populations des îles.

Une proposition de confédération des Etats des Comores voit alors le jour. C'est dans ce contexte délétère qu'on annonça le décès brutal du Président Taki le 5 novembre 1998. Tadjidine Ben Saïd Massounde assuma alors la fonction de Président par intérim et nomma Abbas Djoussouf comme premier ministre

Le 23 avril 1999, s'est donc tenue à Antananarivo une conférence censée offrir un nouveau cadre institutionnel aux Comores. Ces accords, dits d'Antananarivo, prévoyaient entre autres, l'administration des îles de manière autonome et l'élection du Président de l'Union, chef de l'Etat, par l'Assemblée nationale à tour de rôle parmi les candidats ressortissants d'une même Ile pour un mandat de 3 ans.

Mais le 30 avril 1999 survint le coup d'Etat du Colonel AzaliAssoumani. Il abolit les institutions pour mettre en place une Charte transitoire. Après plus d'une année de tractations, de discussions et de négociations, on parvint enfin, le 17 février 2001, à signer les Accords de Fomboni, dits Accords de réconciliation nationale. Ces accords qui posent le principe de la construction d'un Nouvel Ensemble Comorien devant répondre à la nécessité d'une libre administration et gestion des îles (**Autonomie des îles)**, seront à l'origine de la nouvelle constitution du 23 décembre 2001, laquelle constitution consacre une autonomie large des îles et une présidence tournante entre les quatre îles sœurs (Mayotte ayant toujours été mentionnée dans les constitutions comme faisant partie intégrante des Comores).Cette nouvelle constitution de l'Union des Comores est adoptée par referendum le 23 décembre 2001.

2. Système politique mis en place depuis 2001

2.1. Système fédéral

Jusqu'à la réforme constitutionnelle de mai 2009, la constitution de 2001 avait fondé une fédération d'Etats. Elle avait organisé une véritable division du pouvoir entre l'Union et les îles autonomes. C'est un fédéralisme né d'une dissociation d'un Etat unitaire qui, sous la pression des revendications indépendantistes d'une partie de la population, accepte de transformer radicalement son organisation initiale.

Du point de vue du droit international, l'Union était le seul à exprimer la souveraineté des Comores et les îles jouissaient, au moins sur le plan interne, de la qualité étatique.

On avait une superposition de deux ordres constitutionnels distincts : à côté de la constitution de l'Union et de l'administration de celle-ci, les îles s'étaient dotées de leurs propres constitutions et disposaient de gouvernements autonomes. Il existait des lois des îles et des lois de l'Union, même si la législation de l'Union primait sur celle des îles.

Plus difficile fut donc le respect de l'autonomie des îles. En effet, les îles ont disposé d'une sphère de compétences propres dans laquelle l'Union ne pouvait s'immiscer. La difficulté était que la constitution (le légendaire article 9) avait seulement énuméré les compétences qui revenaient exclusivement à l'Union et s'était contenté de dire que relevaient de la compétence exclusive des îles les matières ne relevant pas de la compétence partagée des îles et de l'Union ou de la compétence exclusive de l'Union.

Il revenait à une loi organique de déterminer ces compétences dites concurrentes ou partagées, la constitution ayant lapidairement dit que les « îles ont le pouvoir d'agir aussi longtemps et pour autant que l'Union ne fasse pas usage de son droit d'agir ». Il convient que la formule n'était pas aisée à appliquer.

D'où les sempiternels conflits de compétences. Une telle répartition des compétences s'était avérée difficilement applicable dans un pays où le civisme n'est pas encore encré dans les esprits et où certaines personnes font prévaloir des intérêts particuliers et partisans sur l'intérêt général ; un pays qui est gangrené par la corruption, rongé par le népotisme et gagné par l'impunité et l'esprit de régionalisme. La loi organique (N° 05-003 /AU du 1er mars 2005) qui était censée régler l'épineuse question des compétences posait beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résolvait

2.2. Régime présidentiel

La constitution comorienne avait, à l'origine institué un régime qu'on pouvait qualifier de présidentiel avec comme corollaire la séparation rigide des pouvoirs. Cette séparation suppose une spécialisation claire des compétences de chaque organe de pouvoir.

Le parlement a l'initiative des lois et les vote, le président s'occupe de leur exécution et le pouvoir juridictionnel juge en interprétant, le cas échéant la constitution.

Avant la réforme opérée en 2009, il n'y avait pas d'imbrication des compétences. Cela s'expliquait par l'absence des moyens d'action réciproques entre les différents pouvoirs. Ainsi, le président ne pouvait pas dissoudre le parlement et à l'inverse, les députés ne pouvaient pas mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement, lequel n'était pas responsable devant lui.

2.3. Autonomie et participation des îles au pouvoir

La libre administration des îles est un principe posé par la constitution dans son article 7 et dans son article 11 pour ce qui est de l'autonomie financière. Ainsi chaque île s'administre et gère librement ses propres affaires.
Pour s'administrer, les îles disposent d'un exécutif et une Assemblée élu, ainsi que des collectivités territoriales dotées d'un organe délibérant et d'un organe exécutif élus.

Bien que le système fédéral soit un système complexe et source de conflits de compétences entre les différents niveaux des pouvoirs, la « fédéralisation » de l'Etat comorien semble être nécessaire et irréversible en ce qu'il est le fruit d'un compromis entre la revendication d'une autonomie accrue, voire d'une revendication indépendantiste, des uns et la vocation unioniste des autres. C'est ainsi que la constitution, dans son article 42, consacre l'intangibilité de l'autonomie des îles.

Il ne faut pas oublier que dans le contexte comorien, l'équilibre fédéral est par définition précaire et instable et il n'est pas exclu que le pays traverse des crises plus ou moins grave avant de se stabiliser.

Quant à la participation des îles autonomes au pouvoir central, notamment au pouvoir législatif, le constituant comorien a choisi, probablement pour des considérations financières, l'instauration d'une assemblée unique (l'Assemblée de l'Union (AU)) composée de représentants désignés par les assemblées des îles et des représentants élus au suffrage direct dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours (Art. 20 de la constitution)

De plus, l'article 37 de la constitution prévoit que chaque chef d'exécutif nomme un membre de la Cour constitutionnelle.

Pour ce qui est de la participation des îles au pouvoir exécutif, il est prévu que le Président de l'Union soit élu avec trois vice-présidents qui représente, chacun en ce qui le concerne, son île natale.

Par ailleurs, la constitution prévoit, dans son article 15, que le vice-président coordonne la mise en œuvre des actions des différents départements ministériels de

l'Union dans l'île dont il est issu et veille à la légalité des décisions de l'exécutif dans l'île.

2.4. Organisation politique

a. Partis politiques

La constitution a, dans son article 6, consacré l'existence des partis et groupements politiques en ce qu'ils concourent à l'expression du suffrage, ainsi qu'à la formation civique et politique du peuple.

Ces partis peuvent se former et exercer librement leur activité tout en respectant l'unité nationale, la souveraineté et l'intangibilité des frontières des Comores, telles qu'internationalement reconnues, ainsi que les principes de la démocratie.
Seulement, depuis l'avènement de la démocratie dans les années quatre-vingt-dix, l'effectif des partis politiques n'a cessé d'augmenter et toutes les tentatives pour réduire cette pléthore des partis ont échoué.

C'est ainsi que conformément aux dispositions de l'article 6 de la constitution, les parlementaires ont adopté, le 21 nombre 2013, une loi dont l'objet est de fixer les dispositions générales relatives aux partis et groupements politiques en Union des Comores.

L'article 7 de cette loi prévoit qu'un parti politique ne saurait prétendre à une existence légale que si soit il est représenté à l'AU par au moins quatre (4) élus issus des îles autonomes, soit il est représenté par au moins deux élus dans les assemblée des îles autonomes, soit si lors des élections municipales, législatives et présidentielles, il n'obtient pas au moins 5% des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire national. Des conditions somme toute difficile à remplir pour nombre des partis politiques nationaux. C'est ainsi que la mise en application de cette loi a suscité « une levée de bouclier » de la part des groupements qui ont perdu leur statut juridique de parti politique après la publication de l'arrêté du Ministre de l'intérieur.

D'aucuns croient que certains partis à qui l'arrêté ministériel a retiré le statut juridique ne l'ont pas mérité et que d'autres qui l'ont gardé ne le méritaient pas non plus.
On note l'absence d'idéologie et de véritables programmes de société dans les partis et la patrimonialisation de ceux-ci par les leaders fondateurs au point où ces leaders se font appeler par les noms de leurs partis On ne peut que regretter que cette loi fasse l'impasse de la question du financement des partis politiques.

b. Statut de l'opposition

Le statut de l'opposition n'a jamais été défini en Union des Comores. La constitution reste muette sur ce sujet et aucune loi n'y est consacrée. Souvent les partis de l'opposition sont empêchés d'exprimer leurs idées en organisant des meetings en

dehors des périodes électorales et il arrive que des leaders ou militants politiques soient brutalisés par la force publique ou mis carrément en détention pour leur opinion. L'opposition est rarement associée à la prise des grandes décisions politique devant engager la nation.

Mais l'opposition est souvent accusée de ne pas être constructive, de ne rien proposer pour le développement du pays et de ne chercher qu'à déstabiliser le pouvoir

B. Architecture institutionnelle

1. La Présidence de l'Union

a. Le Président

Le Président de l'Union parait comme un vrai « monarque constitutionnel » en ce que la constitution lui a confié la quasi-totalité du pouvoir exécutif.
Il est à ce titre chef du gouvernement. Il détermine et conduit la politique du gouvernement. Il dispose de l'administration ; il exerce le pouvoir règlementaire et nomme aux emplois civils militaires. Il est le chef des armées et il est le responsable de la défense extérieure.

Il est chargé, tout seul, des relations extérieures et en ce sens il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères et les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires qui sont accrédités auprès de lui. Il négocie et ratifie les traités.

Il bénéficie également d'un pouvoir important en matière législative : non seulement il a l'initiative des lois, une compétence exercée concurremment avec les députés de l'union, mais il doit promulguer la loi et ce faisant, il peut demander une nouvelle délibération de la loi ou d certains articles. Ce que les députés ne peuvent aucunement refuser.

b. Les Vice-Présidents

Dans l'exercice de ses fonctions, le président de l'union est assisté de deux vice-présidents qui sont élus en même temps que lui au suffrage universel direct majoritaire à un tour.

Le mandat est désormais de cinq ans (Art. 13 de la constitution). Selon la constitution, c'est seulement les trois candidats qui auront été choisis au cours d'une élection primaire organisée dans l'ile à qui échoit la présidence qui pourront se présenter au scrutin devant l'ensemble de la population comorienne.

Contrairement à d'autres Etats modernes dont la fonction de vice-présidence reste le plus souvent une fonction honorifique sans portefeuille, le constituant comorien a attribué un rôle actif aux vice-présidents : ils « sont chargés d'un département ministériel » (Art. 14 de la constitution). Ceci peut être à l'origine de tensions entre le président et ses vice-présidents, car ceux-ci dopés de leurs pouvoirs et de leur légitimité électorale peuvent chercher à faire de l'ombre au président.

L'intérim de la présidence de l'Union est assuré par le vice-président de l'île à qui échoit la tournante en cas de vacance ou d'empêchement définitif du président de l'Union.

La vacance ou l'empêchement définitif du président doit être constaté par la cour constitutionnelle saisie par les membres du gouvernement.

2. La présidence tournante

La constitution du 23 décembre 2001 a posé le principe d'une présidence tournante. Son article 13 dispose que « la présidence est tournante entre les îles ».Bien que cette disposition constitue, au lendemain de la crise séparatiste, un véritable compromis entre les séparatistes et les unionistes, elle n'est pour autant pas sans poser des difficultés majeures dans le fonctionnement des institutions et la stabilité politique du pays.

Cette disposition organise une véritable irresponsabilité et une impunité pour le Président de l'union. Le Président sait qu'il n'aura pas à mettre en jeu son mandat, puisqu'il n'est pas autorisé à se représenter tout de suite pour un nouveau mandat. Par conséquent, le Président n'est responsable ni politiquement, ni pénalement.

3. Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est exercé au niveau de l'union par une assemblée unique, l'Assemblée de l'Union des Comores. Celle-ci a l'initiative des lois. Elle vote également la loi des finances et contrôle l'action du gouvernement.

Cette Assemblée est composée de vingt-quatre (24) représentants de la Nation, élus au suffrage universel dans le cadre d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours et des représentants des îles autonomes désignés par les Conseils insulaires en leur sein, à raison de trois (3) par île autonome.

Les députés sont élus pour un mandat de cinq (5) ans et bénéficie d'une immunité de juridiction car conformément à l'article 21 de la constitution aucun membre de l'AU ne peut faire l'objet de poursuites judiciaires qu'avec l'autorisation de l'Assemblée.

4. Le pouvoir judiciaire

4.1. Les institutions judiciaires

L'indépendance du pouvoir judiciaire est consacrée par la constitution dans son article 28. Celui-ci prévoit que c'est le président de l'Union qui garantit cette indépendance du pouvoir judicaire par rapport au pouvoir exécutif.
L'article 29 de la constitution prévoit que la Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Union en matière judiciaire, administrative et des comptes de l'Union et des Iles et que les décisions de celle-ci ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au Pouvoir Exécutif, au Pouvoir Législatif ainsi qu'à toutes les juridictions du territoire de l'Union.

Par ailleurs, selon l'article 30 de la constitution, il est institué une Haute Cour de justice pour juger le Président, le Vice-président et les membres du gouvernement de l'Union en cas de haute trahison. Mais la notion de haute trahison n'est nullement définie et la loi organique devant fixer la composition, les règles de fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant celle-ci est encore en attente.

4.2. La justice constitutionnelle

Selon l'article 36 de la constitution, la cour constitutionnelle est la juridiction suprêmes en matière constitutionnelle et, de ce fait, elle connaît du contrôle de constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation et des règlements d'Assemblée avant leur publication, du contrôle de constitutionnalité des projets de traité avant ratification ou approbation, des recours en inconstitutionnalité des lois, des exceptions d'inconstitutionnalité, des immunités et du régime disciplinaire des membres de la Cour Constitutionnelle et des conflits de compétences entre les institutions de l'Etat.Tout citoyen comorien peut saisir la cour sur la constitutionnalité des lois.

La cour constitutionnelle est composée de 8 membres nommés par le Président de l'Union, les Vice-présidents de l'Union, le Président de l'AU ainsi que les Chefs des Exécutifs des îles. Le mandat est de six ans renouvelable.

5. Les organes consultatifs : le Conseil des Oulémas et le Conseil économique et social

La constitution prévoit la possibilité de mettre en place auprès de la présidence de l'Union des organes consultatifs dont le Conseil des Oulémas et le Conseil économique et social. Ils assistent le gouvernement de l'Union et les chefs des exécutifs des îles dans la formulation des décisions touchant à la vie religieuse, économique et social du pays(Art. 41 de la constitution)

La mise en place de ces organes et l'adoption des textes législatifs et règlementaires y relatifs se font encore attendre.

6. Les révisions constitutionnelles

1. Le pouvoir de révision

La constitution comorienne peut être révisée soit à l'initiative du Président de l'union, soit à l'initiative d'un tiers de parlementaires de l'Union. Il s'agit d'une compétence concurrente.

La révision d'une disposition de la constitution ne sera effective que si elle est adoptée par une majorité de deux tiers des membres de l'AU et des conseillers des îles réunis en congrès au siège de l'assemblée de l'union et présidée par le Président de l'Assemblée de l'Union ou l'un de ses vice-présidents. C'est précisément le nouvel article 42 adopté lors de la révision constitutionnelle de 2013qui a institué le congrès en lieu et place d'une majorité de deux tiers des membres de l'AU et des deux tiers des membres des assemblées des îles initialement prévue.

Toutefois, ce pouvoir de révision est limité, car aucune procédure de révision n'est autorisée lorsqu'il est porté atteinte à l'unité du territoire et à l'intangibilité des frontières internationalement reconnues de l'Union, ainsi qu'à l'autonomie des îles.
Il va de soi que le principe de la présidence tournante n'est pas consacré comme un principe intangible et peut, en conséquence, faire l'objet d'une révision constitutionnelle.

2. La pratique révisionnelle

a) La révision de mai 2009

Le 17 mai 2009, la population comorienne vote positivement la loi référendaire portant révision de la Constitution de l'Union des Comores du 23 Décembre 2001. Cette adoption d'un nouveau texte constitutionnel a été vivement critiquée par l'opposition qui l'a boycotté. Mais le texte est promulgué le 23 mai 2009 par le décret N° 09 - 066 / PR.

Désormais les iles sont régies par des lois statutaires et leurs exécutifs gouvernent par simples arrêtés. Avec cette réforme, on est donc passé d'un système fédéral et d'un régime présidentiel à un système hybride (peut-être une décentralisation qui ne dit pas son nom) que même les personnes les plus avisées se perdraient dans la recherche d'une qualification juridique.

Moroni a désormais un statut particulier, qui doit être défini par la loi (article 2). Trois ans plus tard, l'assemblée nationale n'a toujours pas légiféré à ce sujet. Il est à noter, la pénalisation, par voie constitutionnelle, du crime de sécession (article 7). Cet acte est par nature illégal, était-il utile de prévoir une disposition le rappelant au sein même de la constitution ? Les présidents des îles et leurs ministres seront appelés respectivement gouverneurs et commissaires.

Notons d'ailleurs à ce sujet, qu'en cas de vacance du poste de gouverneurs moins de 900 jours après son investiture, une élection au suffrage universel indirect est réalisé. Les conseillers des îles réunis en congrès avec les maires éliront un nouveau gouverneur (article 7-2).

Les compétences des îles sont déterminées de façon énumérative par la constitution (article 9). Mais ces dispositions restent l'objet d'un lourd contentieux. En effet, alors que la constitution prévoit dans cet article la compétence de l'île dans les domaines de l'administration des collectivités locales ainsi que de la police rurale et urbaine, on constate que des conflits de compétences demeurent encore à ce jour entre l'Union et les îles.

Par ailleurs, le nouveau texte constitutionnel prévoit la possibilité de dissolution de l'assemblée nationale par le Président de l'Union (article 12-1). S'ajoute à cette faculté, la possibilité pour le Président, de prendre des mesures exceptionnelles en cas de nécessité (article 12-3). En outre, le mandat du président de l'Union passe de

quatre à cinq ans (article 13). Un nouveau pouvoir important est octroyé à l'assemblée nationale. Désormais, cette dernière peut sanctionner un ou plusieurs ministres et non le gouvernement en tant qu'organe collectivement responsable, en votant une pétition.

Celle-ci demeure cependant très encadrée, ses possibilités d'utilisations sont donc très restreintes (article 33). En effet, Une telle pétition n'est recevable que si elle est signée par un tiers au moins des membres de l'Assemblée de l'Union et son adoption requiert une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée.

Enfin, le texte de 2009, prévoit l'harmonisation des mandats. Les élections du président de l'Union et des gouverneurs, doivent avoir lieu à la même date (article 46). Toutes ces modifications étaient motivées, disait-on, par la volonté de réaliser des économies budgétaires et de renforcer l'unité nationale. Or, avec l'ajout d'un troisième vice-président, on est en droit de se demander si la motivation première de cette réforme est celle-ci.

b) Les autres révisions

Une autre réforme de la constitution est intervenue, mais sa portée reste minime même si elle a suscité de vifs débats et beaucoup de controverses, d'aucuns accusant les parlementaires à l'origine de cette réforme d'avoir voulu prolonger leurs mandants de quelques mois. Il s'agit précisément de la reforme issue de la loi constitutionnelle N°13-013/AU du 26 décembre 2013.

Cette révision constitutionnelle avait, disait-on, comme objet de lever les difficultés liées à l'harmonisation des élections du président de l'Union et des gouverneurs et celles des députés et des conseillers des îles.

VII- Evaluation exhaustive de la période 1999-2017 et l'avènement de la constitution du 23 décembre 2001 révisée en 2009

A. L'échec de la fédéralisation des Comores et la fragilisation de l'autonomie des îles

Le texte fondamental de 2001 était d'allure fédérale et présidentielle, mais l'acclimatation du fédéralisme s'est révélée périlleuse et a très vite montré ses limites :

- Conflit de compétences entre l'Union et les îles autonomes
- Absence de définition de ce qu'on attend par « autonomie des îles » et non association et participation effective des îles à l'exercice du pouvoir de l'Union
- Superposition et doublon des structures institutionnelles
- Empiètement par les uns et les autres sur les attributions constitutionnelles respectives
- Des chefs des exécutifs des îles tendant à transcender le pouvoir de l'Union et se conduire en « Président Bis»
- Tendance pour des chefs des exécutifs des îles à manipuler les institutions insulaires et l'opinion publique contre le pouvoir central
- Insuffisance des moyens financiers devant financer les nouvelles institutions superposées à celles existantes
- Le pouvoir financier et l'autonomie fiscale attribués aux îles n'est pas clairement défini
- Risque de conflit de compétence entre les îles et les communes, notamment en matière d'impôt et de gestion des marchés, foires, halles et domaine public
- Absence de maitrise des dépenses publiques insulaires et de véritable contrôle budgétaire
- Recrutement non conforme aux textes législatifs et règlementaires (absence de concours) et explosion des fonctionnaires des îles avec des salaires plus élevés que ceux des fonctionnaires de l'Union.

B. La concentration du pouvoir présidentiel

Certains pouvoirs et certains faits démontrent que le président de l'Union concentre entre ses mains tous les pouvoirs au dépens des textes et au grand dam des vice-présidents et des gouverneurs des îles :

- Personnalisation et monopolisation du pouvoir
- Absence de contreseing des vice-présidents, subordination de ceux-ci et non adoption de la loi organique devant déterminer les matières pour lesquelles le de contreseing est requis (Art.15 de la constitution)
- Conflits latents ou apparents entre le président de l'Union avec un ou plusieurs de ses vice-présidents
- Non convocation des conférences devant réunir le Président avec les Vice-présidents, le Président de l'Assemblée de l'Union, les Gouverneurs et les

Présidents des conseils insulaires en vue de l'examen des questions intéressant la vie politique, sociale ou économique (Art.12-5 de la constitution)

- Absence d'un cadre de concertation entre le président de l'Union les îles et les chefs des exécutifs insulaires
- Révision constitutionnelle sur mesure et tentatives de prolongation du mandat
- Tentative d'empêcher la tournante au profit de l'île de Mohéli
- Tendances à l'appropriation et à la régionalisation du pouvoir
- Tendance à inféoder les institutions parlementaire et judiciaire, notamment avec le droit de dissolution de l'Assemblée de l'Union et les nominations des magistrats
- Nominations des proches et membres de la famille, de sa ville, de sa région ou de son île notamment dans les ambassades et consuls, dans l'armée, dans les administrations financières et dans les sociétés d'Etat
- Octroie des bourses d'étude non pas aux meilleurs étudiants et nécessiteux mais aux proches, à la famille et aux natifs de sa ville, de sa région ou de son île
- Immixtion dans l'octroi des marchés public au bénéfice des proches, de la famille, des natifs de sa ville, de sa région ou de son île.

C. Problématique de la présidence tournante

Le principe de la présidence tournante entre les îles consacré par l'article 13 de la constitution conçue pour calmer les ardeurs indépendantistes d'une partie de la population et renferme, dit-on, des avantages qu'il convient de souligner :

- Compromis devant mettre fin aux ardeurs indépendantistes des îles
- Ce principe met fin aux coups d'Etat à répétition grâce à une promotion d'une culture démocratique dans le renouvellement des institutions et du fait que les îles s'érigent en gardiens des institutions parce qu'ils y trouvent leur compte
- Instaure une égalité d'échéance effective de tous les comoriens dans l'accession à la magistrature suprême du pays
- Encourage une compétition entre les îles dans la gestion des affaires publiques
- Par rapport aux constitutions antérieures, ce principe prend en compte les particularités et les spécificités de chaque île

Mais le principe de la présidence tournante recèle également de nombreux inconvénients qu'il faut également relever :

- Ce principe exonère le Président de la République de toute responsabilité politique puisqu'il est élu pour un mandat au terme duquel il ne peut pas se représenter devant le peuple comorien afin qu'il juge son action gouvernementale.
- Le Chef de l'Etat n'est comptable de son action devant personne.

- Le gouvernement ne peut voir sa responsabilité engager à cause de l'absence de moyens de contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif telle une motion de censure.
- L'élection primaire organisée dans la seule île à laquelle échoit la présidence peut doter le pays d'un Président dont la légitimité pourrait être contestable en ce sens que la population des autres îles est demandée de choisir entre trois candidats avec lesquels elle pourrait ne pas toujours trouver ses propres aspirations.
- Un président peut donc être élu avec la seule volonté de la population d'une seule île.
- Pérennisation d'une situation conçue à l'origine pour être exceptionnelle
- Légitimation et constitutionnalisation des revendications régionalistes et identitaires et institutionnalisation de « l'insularité » au détriment de la cimentation de l'unité nationale
- Eclatement de l'unité nationale et amenuisement du patriotisme et frein pour l'émergence d'une véritable nation comorienne
- Monopolisation du pouvoir par une frange de la population souvent originaire de l'île à qui échoit la tournante
- Fractionnement et émiettement des partis politiques et véritable obstacle pour l'éclosion des partis politiques d'envergure national

Quid de la possibilité de supprimer ou de maintenir le principe de la présidence tournante ?

Eu égard aux inconvénients constatées, il apparait nécessaire de réformer ce principe pour les minimiser. Contrairement à une opinion repandue, le principe de la présidence tournante n'apparait nulle part dans l'Accord-Cadre pour la Réconciliation aux Comores signé à Fomboni le 17 février 2001.

Le principe de la présidence tournante, au même titre que le reste des dispositions de la constitution, peut alors être révisé et faire l'objet d'une réforme. Plus rien n'interdit les comoriens, si le besoin se fait sentir, de corriger le principe de la présidence tournante. D'après l'article 42 de la constitution, c'est seulement l'unité nationale, l'intangibilité des frontières et l'autonomie des îles qui ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle.

La Présidence tournante suscite de nombreuses interrogations :

- **Faudrait-il supprimer la présidence tournante entre les îles** ?

Rien dans la constitution ne l'interdit (le principe de la présidence tournante n'est pas intangible et peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle) si ce n'est que d'aucuns avancent qu'une partie de la population des îles y est hostile et sa suppression risque de précipiter le pays dans une crise politico-institutionnel apparentée au séparatisme et autres pratiques sécessionnistes.

- **Faudrait-il maintenir la présidence tournante** ?

Si c'est le cas, il est fondamental de procéder à certaines corrections du principe en vue de son amélioration et d'éviter les crises liées à son application.

La Cour constitutionnelle a, décision en date du 25 décembre 2015, dit clairement que peuvent se porter candidat aux élections primaires organisées dans l'île à qui échoit la présidence tournante les ressortissants de cette île. Mais une question subsiste encore : qui est ressortissant de l'île à qui échoit la tournante ?

Ne faudrait-il pas, dans ce cas, supprimer les élections primaires et organiser une élection à deux tours en permettant aux candidats de l'île à qui échoit la tournante de se présenter devant l'ensemble de la population des îles ?

D. La difficile cohabitation entre l'exécutif et le législatif

- Rapport entre le pouvoir exécutif et législatif souvent difficile et parfois exécrable à cause de l'absence d'une véritable majorité parlementaire
- Chantage des députés de ne pas voter les lois notamment la loi de finances
- Chantage de l'Exécutif d'asphyxier le parlement en bloquant son budget de fonctionnement
- Manœuvre de l'Exécutif pour influencer sur l'élection des membres du bureau du parlement
- Absence d'une majorité stable permettant une entente entre l'exécutif et le législatif.

E. La place de la religion dans la République

La religion musulmane a fortement influencé les lois constitutionnelles aux Comores. Et parfois, ceci n'est pas sans heurts du fait de la rencontre entre constitution positive et règles ou coutumes religieuses.

La constitution prévoit, dans son préambule, que « *Le peuple comorien affirme […] sa volonté de puiser dans l'islam, religion d'Etat, l'inspiration permanente des principes et règles qui régissent l'Union* ». Aussi, l'article 41 prévoit la mise en place d'un *Conseil des Ulémas***,** un organe consultatif afin d'éclairer l'Etat dans les questions religieuses.

Aujourd'hui, beaucoup de problèmes guettent l'Etat comorien dans le domaine religieux, passant par le terrorisme obscurantiste et fanatique à la déstabilisation de la société. Et fort malheureusement l'Etat a démissionné sur les questions de la pratique et la gestion du patrimoine religieux au bénéfice de groupuscules ou individus amenant d'autres discours et pratique tout en échappant au contrôle de l'Etat ; ce qui n'est pas sans risques.

L'autre problème majeur est lié à l'organisation de l'Etat en la matière. L'existence du *Mufti*, organe non-constitutionnel, aux côtés du Président de la République pour les questions religieuses alors que le Conseil des Ulémas, reconnu par la Constitution, n'est jamais mis en place ni consulté.

VIII. Démocratie et consolidation de l'Etat de droit

La démocratie est simplement définie comme « le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Ainsi, dans un régime démocratique on retrouve :

- L'expression et le respect de la majorité (qui recueille plus de suffrage populaire) ;
- La consécration et la protection des droits et libertés fondamentaux ;
- La reconnaissance de la pluralité des opinions et le principe de la libre expression de celles-ci ;
- La reconnaissance de l'opposition politique et syndicale.

Ce faisant, un régime démocratique ne s'exprime que dans un Etat de droit. Celui-ci est un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. La règle de droit est hiérarchisée et on trouve surtout le principe de l'égalité de tous devant la loi.

Pour faire le diagnostic du cadre démocratique et de l'Etat de droit dans notre pays, plusieurs éléments interviennent, tenant compte de l'évolution institutionnelle.

A. Le système électoral à travers les constitutions

- Scrutin uninominal majoritaire à deux tours (pour l'élection présidentielle, législative, des gouverneurs) dans toutes les constitutions (1977, 1978, 1992,1996, 2001) ;
- Suffrage universel direct à un tour pour la présidence tournante dans la constitution de 2001 avec une élection primaire ;
- Election des conseillers de l'île au scrutin uninominal majoritaire à un tour pour un mandat de cinq ans ;
- Suffrage indirect utilisé seulement pour la désignation des 3 représentants par chaque conseil de l'île pour siéger à l'Assemblée de l'Union ;
- Suffrage universel au scrutin de liste pour l'élection des membres des conseils communaux.

B. Les partis politiques et statut de l'opposition à travers l'histoire politique postindépendance

1. Partis politiques

- Consécration par toutes les constitutions de l'existence des partis et groupements politiques en ce qu'ils concourent à l'expression du suffrage, ainsi qu'à la formation civique et politique du peuple ;
- Liberté de formation et d'exercice de leurs activités.

1.1. Sous le régime d'Ali Soilih

- Violence politique et non-respect des libertés politiques (Interdiction des partis politiques).

1.2. Sous le régime d'Ahmed Abdallah

- L'article 4 de la constitution du 1er octobre 1978, prévoyait que loi fédérale pouvait prévoir le nombre des partis politique ;
- Parti unique ;
- Présence de mercenaires dans le pays ;
- Assassinats ciblés d'opposants politiques ;
- Fuite ou clandestinité des opposants politiques ;

1.3. Sous le régime de Djohar

- Retour au multipartisme et l'introduction de la démocratie ;
- Retour au pays d'hommes politiques réfugiés à l'extérieur pour participer aux élections présidentielles ;
- Emergence du syndicalisme dans divers catégories professionnelles.

1.4. **Sous le régime de Mohamed Taki** :

- L'article 5 de la constitution du 20 octobre 1996 dispose que le parti est dissout s'il n'est pas représenté par au moins deux député par île ;
- Tentative d'instaurer un bipartisme ;

1.5. Sous la constitution de 2001

- Adoption le 21 nombre 2013 de la loi relative aux partis et groupements ;

Selon l'article 7, un parti politique ne saurait exister que :

- ✓ soit il est représenté à l'AU par au moins quatre (4) élus issus des îles autonomes ;
- ✓ soit il est représenté par au moins deux élus dans les assemblées des îles autonomes ;
- ✓ soit si lors des élections municipales, législatives et présidentielles obtient au moins 5% des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire national ;
- « Levée de bouclier » de la part des groupements qui ont perdu leur statut juridique de parti politique après la publication de l'arrêté du Ministre de l'intérieur.

Néanmoins, toujours est-il qu'il se pose avec acuité la question de l'absence d'idéologie et de véritables programmes de société au des partis, de la patrimonialisation de ceux-ci et le flou concernant leur financement.

2. Statut de l'opposition

- Statut de l'opposition jamais défini ni par la constitution ni par une loi ;

- Partis de l'opposition souvent empêchés d'exprimer leurs idées. Interdiction de meetings en dehors des périodes électorales ;
- Des leaders ou militants politiques brutalisés par la force publique ou mis carrément en détention pour leur opinion ;
- Opposition rarement associée à la prise des grandes décisions politiques devant engager la Nation ;
- Opposition souvent accusée de :
- ✓ Ne pas être constructive ;
- ✓ Ne rien proposer pour le développement du pays ;
- ✓ Ne pas disposer d'un programme cohérent et sérieux ;
- ✓ Ne chercher qu'à déstabiliser le pouvoir.

3. Les questions relatives à la responsabilité pénale et au régime des immunités

- Régime des immunités pas suffisamment défini ;
- Seulement l'article 30 de la constitution de 2001 prévoit qu'en cas de haute trahison les membres de l'exécutif sont traduits devant la Cour Suprême siégeant en Haute Cour de Justice ;
- Non adoption de loi organique devant fixer la composition de la Haute Cour, les règles de fonctionnement et la procédure ;
- Aucune loi en la matière, notamment pour préciser le statut pénal des dirigeants et définir la notion de haute trahison n'est pas définie ;
- Immunité des parlementaires prévue par l'article 21 de la constitution de 2001.

De ce constat, on est amené à se demander quel est le statut pénal pour les dirigeants et quel sort pour la Haute Cour de justice ?

4. Le problème épineux du pouvoir judiciaire

1. Aperçu général sur les principes de la justice

Les différentes constitutions organisant les pouvoirs publics de 1975 à ce jour, ont toutes proclamé « l'indépendance de la justice » ou du « pouvoir judiciaire » du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. La justice est fondée sur des principes :

- De l'égalité des citoyens devant la loi ;
- De l'inamovibilité des magistrats du siège ;
- De la publicité des audiences, sauf exceptions prévues par la loi ;
- De la protection des droits des individus :

- Nul ne peut être arrêté, ni détenu arbitrairement ;
- Nul ne peut être torturé pour quelque motif que ce soit ;
- Tout prévenu est présumé innocent tant que sa culpabilité n'a pas été établie à la suite d'une procédure offrant les garanties de la défense ;

- Nul ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé qu'en vertu d'une loi antérieure à l'acte commis ;
- Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou jugé pour ses opinions.

Le pouvoir judiciaire, gardien des libertés individuelles et collectives, assure le respect de ces principes.

2. Organisation et fonctionnement

a. Organisation

L'organisation, les compétences et le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que les procédures applicables devant elles sont déterminées par la loi qui met en œuvre les principes ci-dessus énumérés.
L'organisation des juridictions est définie selon « le principe du double degré de juridiction » : dans chaque île il y a un tribunal dit de première instance et une Cour d'appel, compétents en toutes matières, c'est-à-dire, à la fois civil, pénal, commercial, social et administratif. Les juges sont aussi compétents pour juger dans toutes ces matières.

Au niveau de l'Etat central, il y a la Cour suprême qui comprend :
- Une section des comptes qui examine la régularité des comptes publics ;
- Une section judiciaire qui est en quelque sorte la Cour de cassation des arrêts de la Cour d'appel violant la loi ;
-Une section administrative qui examine la légalité des décrets.

La Cour suprême fonctionne avec un effectif très réduit de deux (02) conseillers et un (01) Président à la section des comptes ; deux (02) conseillers et un (01) Président, un (01) vice-président et un (01) Procureur général, un (01) greffier en chef et un (01) secrétaire-greffier.

b. Fonctionnement

Le fonctionnement des juridictions a révélé d'innombrables dysfonctionnements : la justice est lente, couteuse, incompétente, dépendante (surtout du pouvoir exécutif) et gangrené par la corruption.

- **La justice est lente**

Les affaires pendantes devant les juridictions mettent beaucoup de temps parfois des années avant d'être jugées ou pas du tout. Les jugements une fois rendus, attendent des mois avant d'être rédigés.

- **La justice est couteuse**

Pour saisir la justice, les justiciables comoriens ont l'obligation légale de passer par un huissier et prendre un avocat pour la défense quelque soit l'importance de l'affaire. Avant de prononcer un jugement dans une affaire, celle-ci peut être renvoyée plusieurs fois ; ces renvois occasionnent un coût de déplacement des justiciables. De même, l'éloignement des juridictions entraine un coût de transport ; la corruption a également un coût important pour le justiciable-corrupteur.

- **La justice est inefficace**

Elle a besoin d'un renforcement des capacités en ressources humaines, par la formation des magistrats, de greffiers, d'huissiers et de notaires,…
L'incompétence par manque de formation de la plupart des magistrats et des greffiers surtout contribuent très largement à l'inefficacité de la justice, de la même façon l'insuffisance des moyens matériels, financiers, logistiques et en infrastructures, réduit les capacités opérationnels des juridictions.

L'exécution des décisions de justice trouvent souvent des difficultés liées à l'incompétence des huissiers, et au manque de volonté des agents de la force publique pour assister les huissiers ; souvent ces derniers se font payer à l'avance et négligent de faire leur travail.
L'inexécution des jugements cause souvent aux justiciables un préjudice financier important et participe au sentiment d'impuissance de la justice.

- **La justice est dépendante**

Cette dépendance résulte des interventions des autorités publiques ou des notables dans le processus de prise de décision des juges ; ce qui aboutit à des jugements partiaux ou encore à des incarcérations injustifiées.

- **La justice est gangrenée par la corruption**

Certains juges négocient le résultat des affaires et se font payer des sommes importantes pour juger dans un sens ou dans un autre.
Pour obtenir la rédaction du jugement qui lui donne gain de cause, le justiciable intéressé est obligé de payer sinon la décision ne sera jamais rédigée.
Il n'est pas rare que les agents de l'Etat ou des sociétés d'Etat condamnées à rembourser des montants détournés par eux (des centaines de millions parfois) ne soient pas inquiétés, et parfois, sont nommés à de nouvelles responsabilités plus élevées encore. Cette impunité des « Cols blancs » donne le sentiment que la rigueur de la justice ne s'applique qu'aux pauvres.

<u>Encadré 5 :</u> Les difficultés de la justice

En conclusion, la lenteur de la justice, son coût et son organisation inappropriée rendent difficile l'accès à la justice. Un plan de réforme de la justice et de formation de ses acteurs clés est nécessaire aux fins de la rendre efficace et de la rapprocher aux justiciables. La consolidation de l'Etat passe par un rapprochement de l'administration aux administrés et de la justice aux justiciables. L'insuffisance de la couverture judiciaire et administrative du

5. Une justice administrative et constitutionnelle balbutiante

- Absence des tribunaux administratifs bien qu'ils sont prévus par la loi organique relative à l'organisation judiciaire en Union des Comores. C'est une chambre administrative qui s'occupe du contentieux administratif ;
- Réticence du justiciable à comorien à saisir la juridiction administrative contre l'Etat et ses démembrements de peur de ne pas pouvoir bénéficier des garanties d'un procès équitable ;
- Lenteur des procédures ;
- Magistrats insuffisamment formés en matière administrative, fiscale et aux techniques des marchés publics.
- Décisions de la cour constitutionnelle controversées, contestées et contestables ;
- Cour constitutionnelle souvent soupçonnée de faire le jeu de l'Exécutif de l'Union ;
- Cour constitutionnelle qualifiée d'assemblée de « copains et de coquins »de par les nominations qualifiées de fantaisistes basées sur aucun critère de compétence ou de mérite ;
- Conseillers et personnels de la cour constitutionnelle insuffisamment outillés pour les contentieux constitutionnel et électoral ;
- Cour constitutionnelle couteuse pour le budget de l'Etat.

6. L'instabilité et la violence politique

a) Les causes de l'instabilité politique aux Comores

On pourrait croire qu'aux Comores l'instabilité politique relève de la normale. En 42 années d'indépendance, les coups d'Etat, la concentration et les confiscations de pouvoir ont été tellement fréquents que la banalisation s'en est suivie. Ces éléments peuvent être considérés comme les causes des crises cycliques qui ne cessent de secouer le pays.

Aussi, les révisions constitutionnelles qui ont jalonné l'histoire institutionnelle de notre pays ont largement contribué à cette déstabilisation quasi-permanente des Comores, car elles ont été faites non pas dans l'esprit d'améliorer les institutions constitutionnelles mais celui de s'accaparer, de contrôler et de dominer le pouvoir. En outre, ces révisions, la plupart du temps précédées de coup d'Etat, conduisent à des véritables bouleversements institutionnels. On les répertorie comme suit :

Après la proclamation unilatérale de l'indépendance du 06 juillet 1975 :

- Coup d'Etat du 03 août 1975 :
  - Ier République : Loi fondamentale du 23 avril 1977
- Coup d'Etat du 13 mai 1978 :
  - IIe République : Constitution de la RFIC du 1er octobre 1978
    - 1ère révision 1982 (Loi N°02-018 du 05/11/1982) : les gouverneurs sont désormais nommés et non élus ;
    - 2ème révision 1985 (Loi N°85-001 du 02/01/1985) : suppression du poste de Premier ministre.
- Coup d'Etat du 26 novembre 1989 :
  - Constitution du 8 avril 1992
    - Instabilité liée aux multiples changements de gouvernement.
- Coup d'Etat du 27 septembre 1995 et déportation du Président à la Réunion
  - Constitution du 20 octobre 1996
    - Juillet 1997 : Anjouan et Mohéli font sécession et veulent se séparer de la République ;
    - Novembre 1998 : mort du Président dans des circonstances troubles en revenant d'un voyage à l'étranger ;
    - Tadjidine Ben SaidMassonde, président de la Haute Cour Constitutionnelle, assurera l'intérim et nommera Abbas Djoussouf Premier ministre ;
    - 23 avril 1999 : échec des Accords d'Antananarivo sous l'initiative de l'OUA ;
    - Campagne de terreur et de violence à Moroni pour déloger les Anjouanais.
- Coup d'Etat du 30 avril 1999 :
  - Période de transition : Charte constitutionnelle du 06 mai 1999
    - 17 février 2001 : Signature des Accords de réconciliation de Fomboni ;
    - 19 décembre 2001 :Tentative de déstabilisation du pouvoir par des mercenaires à Mohéli.
- IIIe République : Constitution du 23 décembre 2001
  - Imbroglio autour des compétences de l'Union et celles des Iles ;
  - Mars 2008 : opération militaire conjointe UA-AND (Armée Nationale de Développement) afin de déloger le Président de l'Ile Autonome d'Anjouan qui refusait de quitter le pouvoir depuis près de deux ans après sa réélection contestée ;
  - 1ère révision du 17 mai 2009 : suppression de l'autonomie des îles ;
  - 2ème révision 2013 (Loi constitutionnelle N°13-013/AU du 26 décembre 2013) : harmonisation des élections du Président de l'Union et des gouverneurs et celles des députés et des conseillers des îles.

b) La violence politique

Bien qu'aux Comores les droits politiques aient été reconnus constitutionnellement (voir les préambules des constitutions de 1978 et 1992 : « *la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie de référendum »,*

ainsi que les articles4 alinéa 5 (Constitutions 1978 et 1992), article 5 (Constitution 1996) et article 6 (Constitution 2001 révisée en 2009) ainsi que par des textes législatifs (Loi sur l'organisation et fonctionnement des groupements et partis politiques du 21 nombre 2013)), le bâillonnement des mouvements politiques et de la société civile a parfois été utilisé par le pouvoir en place comme étant une arme pour museler toute opposition.

Dans le niveau international, il faut noter que Les Comores ont signé en 2008 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mais ne l'ont pas encore ratifié. Egalement, le pays est partie à la Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique depuis 2004, mais n'est pas partie à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, du 4 décembre 1989.

Le Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (Mission aux Comores du 7 au 16 mai 2014) est très édifiant sur la violence politique dans notre pays. Ce rapport reconnaît les effets profondément négatifs et interdépendants du mercenariat [et] du séparatisme sur les droits humains des Comoriens ; ce qui aurait un impact considérable sur l'exercice des droits civils et politiques.

La série de coups d'Etat qu'a connu le pays depuis son indépendance (voir supra : « *IX. Instabilité et violence politique, A. Les causes de l'instabilité politique aux Comores* ») a plongé le pays dans une tourmente politique et sociale. Le peuple comorien a vécu une succession de coups d'État et de tentatives de coups d'État intrinsèquement liés à la question du mercenariat qui ont profondément déstabilisé les Comores et leurs institutions pendant près de trois décennies. Cette longue période de troubles politiques a eu des effets paralysants sur le pays.

Pendant la période d'A. Abdallah, il y a eu la banalisation et la présence sur le territoire national de mercenaires (étrangers et Comoriens dont la plupart faisaient partie de l'armée nationale) sous la houlette de Bob Denard. Cette « force parallèle » était chargée principalement de la protection du président et de son maintien au pouvoir. Ceci a permis à Ahmed Abdallah de « régner sans partage » et de museler l'opposition politique et toute dissidence de la société civile.

A cette époque, les actes de mercenariat, qui ont été souvent accompagnés de violence, ont ébranlé les droits fondamentaux des Comoriens, y compris leur droit à la vie, à la sécurité, à la liberté et à l'intégrité physique, ainsi que leurs droits économiques et sociaux nécessaires au développement et au bon fonctionnement de la société comorienne. Ainsi, des témoignages ont fait état de nombreux cas de disparitions forcées, de torture, de viols et d'exécutions sommaires. D'après les propos recueillis, un certain nombre de militaires ayant tenté de s'opposer aux mercenaires auraient été exécutés et leurs corps envoyés à leurs familles.

A la fin des années 1990, le séparatisme a ébranlé le pays en ce sens que les îles d'Anjouan et de Mohéli avaient déclaré leur volonté d'être séparées de l'Etat comorien. Une tentative de libération de l'île d'Anjouan par les forces armées comoriennes ayant échoué, elle a renforcé l'idée de la création d'un Etat d'Anjouan. Le conflit donna lieu à des affrontements sanglants entre les forces rivales. S'en suit alors de violations flagrantes des droits de l'homme.

En 1999, après une large campagne de terreur et violence orchestrée par certains groupuscules radicaux pour déloger les Anjouanais de la capitale, un autre coup d'État eut lieu, instigué par le Colonel AzaliAssoumani, alors que le Gouvernement intérimaire en place luttait pour faire face à la crise séparatiste. Un compromis sera trouvé plus tard à travers l'Accord-cadre de Fomboni mettant fin à la crise séparatiste.

Les mouvements séparatistes, bien que nés de revendications économiques, ont exacerbé le régionalisme et les divisions nationales aux Comores et ont affaibli les efforts visant à instaurer une stabilité politique. Plus grave encore, les armes ayant appartenu aux séparatistes anjouanais n'étant pas été récupérées méthodiquement et efficacement par l'armée comorienne, pourraient tomber entre les mains de mercenaires ou de personnes souhaitant à nouveau déstabiliser le pays.

L'année 2017 a vu ressurgir les années sombres des violations des droits civils et politiques aux Comores. Ainsi, dans le cadre des évènements liés à l'organisation des Assises Nationales, l'opposition politique et la société civile dissidente subissent des pressions de la part des autorités gouvernementales du fait du non-respect de leurs libertés et droits de réunion et d'expression.

En définitive, le non-respect d'opinion divergente et l'absence d'alternance politique ont été un élément déterminant à la fois dans la succession de coups d'Etat en incitant les politiciens comoriens voulant arriver au pouvoir à le prendre par la force avec l'appui de mercenaires venus de l'extérieur dans le contexte d'un pays peu expérimenté en matière de démocratie. Aussi, l'absence d'enquêtes judiciaires sur les faits de violations des droits humains, ni de poursuites, ni a fortiori de sanctions prononcées à l'encontre des auteurs et de réparations accordées aux victimes et à leurs familles, le sentiment d'impunité exacerbe la violence politique aux Comores.

7. La question des droits de l'Homme et des libertés

a. Sous Ali Soilih :

- Non-respect des droits et libertés fondamentaux (ex : la liberté religieuse, nationalisation et expropriation illégale) ;
- Débordements de la « jeunesse révolutionnaire » appuyée par la police politique ou « Commando mwassi » ;
- Cas de tortures ou de violences ;
- Travaux forcés dans la construction des moudirias ;

b. Sous Ahmed Abdallah

- Non-respect des libertés publiques : liberté d'expression, d'association… ;
- Entraves à la démocratie participative : suppression des Conseils des îles avec un parti unique ;
- Référendum constitutionnel du 5 novembre 1989 permettant au Président de briguer un 3ème mandat de six ans ;
- Non-respect de l'Etat de droit et du cadre démocratique.

c. Sous Said Mohamed Djohar

- Multipartisme et introduction de la démocratie ;
- Emergence du syndicalisme ;
- Développement de la liberté d'expression avec une démonopolisation des médias : apparition de radios libres et de journaux indépendants ;

Il faut noter que des violations graves et systématiques des droits et libertés civils et politiques ont été bafouées par les régimes passés. Cependant, même actuellement, cette situation existe toujours :

- Beaucoup d'abus sur les arrestations effectuées par la police ou la gendarmerie et arrestations et perquisitions souvent opérées sans mandats ;
- Beaucoup d'abus perpétrés par la brigade routière et souvent accusée d'être corrompue ;
- Auxiliaires de justice insuffisamment formés (gendarme, policier, huissier, avocat…) ce qui entrave la promotion du respect et de la protection des droits fondamentaux ;
- Non-respect de la liberté d'expression et arrestations et détentions arbitraires d'animateurs des radios libres et d'opposants politiques ;
- Des enfants orphelins et abandonnés (violation des droits des enfants)
- Les prisons ne sont pas aux normes et n'offrent pas les droits et garanties fondamentaux aux détenus ;
- Problématique de l'existence de la peine de mort et son application.
- Lenteur à ratifier les instruments internationaux de protection des droits humains (Pacte international sur les droits civils et politiques) ;
- Non-respect des conventions internationales dans lesquelles les Comores sont parti (Convention internationale sur les droits des enfants, charte africaine des droits et libertés du citoyen,…) ;

Sur la peine de mort, les avis sont partagés. Certains demandent son maintien en considérant qu'elle constitue un moyen de dissuasion pour le criminel et qu'elle fait baisser la criminalité. D'autres prônent son abolition pour mettre le pays en conformité avec les conventions internationales relatives aux droits fondamentaux et éviter les erreurs judiciaires

IX. Décentralisation et édification de la Nation

A. Dans le cadre de la décentralisation

1. Au niveau de l'Ile autonome

Aux Comores, les Iles ont été toujours été érigées en gouvernorat, cependant sans véritable autonomie. Ce faisant, la Constitution de 2001 avait octroyé aux Iles une autonomie très large pour gérer librement leurs propres affaires. Toutefois, la révision de 2009 a remis en cause cette avancée majeure. Ainsi, les gouvernorats se trouvent aujourd'hui confrontés aux problèmes suivants :

- Conflits de compétences entre l'Union et les îles ;
- Incompréhension de la notion « autonomie » et le non-respect de celle-ci ;
- Lourdeur des institutions et des organes insulaires ;
- Existence d'une fonction publique pléthorique, inefficace.

2. Les difficultés de la communalisation

Depuis l'expérience des mairies pilotes en passant par l'instauration des délégations spéciales à l'organisation des élections municipales, le processus de communalisation du pays se heurte à des difficultés majeures qu'il convient de souligner :

- Conflits de compétences entre les îles et les Communes
- Gabegie et détournement des faibles deniers des communes
- Refus plus ou moins avoué des populations et surtout des notables d'adhérer au processus
- Conflits inter villageois exacerbés et embrasement des régions et sous-régions du pays
- Récusation des chefs-lieux historiques et obstruction aux constructions des hôtels de villes par les populations des autres villages composant la commune
- Financement des communes non clairement définis
- Non adoption de la loi sur les dotations globale de fonctionnement et d'équipement
- Illisibilité du pouvoir financier et fiscal des communes
- Eparpillement, éclatement et illisibilité des textes devant régir les nouvelles communes
- Supplantation du pouvoir nobiliaire sur l'autorité communale
- Difficile cohabitation entre l'autorité communale et les villages composant la commune
- Manque d'une véritable administration communale

- Personnel insuffisamment ou pas du tout formé sur les techniques de gestion administratives et financières des communes
- Conflits de compétences entre les préfets et les Maires
- Accaparement et personnalisation du pouvoir par le maire

Afin d'éviter tous ces problèmes, il faudra mettre en place des institutions harmonieuses plus à même de répondre aux besoins de la population locale tout en ayant à l'esprit la problématique de l'édification de la Nation comorienne.

B. Dans le cadre de l'édification de la Nation

1. Le contexte :

Les Comores appartiennent dans la catégorie des petits Etats insulaires. Cette insularité constitue un élément déterminant pour la construction d'un substrat social à partir duquel il se crée une conscience collective réclamant une appartenance nationale. De cela les comoriens partagent communément un imaginaire social étroitement lié à l'insularité qui a développé une identité originale de l'espace insulaire.

L'Etat comorien se déploie difficilement sur l'ensemble de son territoire administratif archipélagique et n'arrive pas à concilier les disparités géographiques et les aspirations identitaires de ses populations. Cette dimension antagoniste entre logique archipélagique (caractéristique archipélagique du pays) et logique insulaire (attachement des populations à leur identité insulaire) est fréquente dans d'autres micro-Etats archipélagiques.

L'aspect géographique des Comores doit impérativement prise en compte dans toute réflexion sur la construction de la Nation puisque l'insularité et la petitesse territoriale sont considérées comme un aléa du bon fonctionnement des institutions de l'Etat et du développement de celui-ci. Le défi des Comores est de concilier les disparités géographiques et les aspirations identitaires de la population pour construire une identité nationale et intérioriser l'appartenance à l'Etat. Isolées et éloignées les unes des autres, chacune des quatre îles des Comores a, par son expérience de l'histoire, du culturel et de l'économique, une particularité qui la caractérise bien que le substrat social dans l'archipel soit analogue d'une île à l'autre.

En revanche, dans un souci d'équité nationale, surtout de construction d'une Nation une et indivisible et bloquer l'émancipation des esprits colonialistes qui intériorisaient les particularismes insulaires et la partition des Comores par une décolonisation partielle, le nouvel, le nouvel Etat comorien de l'après indépendance a procédé à la disparition des idées insulaires puisqu'ils étaient considérés comme un obstacle à l'Unité nationale et par conséquent au développement socio-économique du pays.

Un des problématiques majeures qui ont surgi dans les débats politiques, c'est l'idée est de transformer le « villagisme » et l'insularité caractérisant l'identification de la

population à une Nation, pour doter les habitants d'une identité nationale commune et pour la construction d'un Etat comorien.

Aux Comores, l'insularité est un phénomène social d'ordre affectif qui s'est constitué en système d'organisation à part entière avec des logiques et une identité qui lui sont propres. Ainsi comment ces spécificités insulaires, ces altérités géographiques et ces manières de concevoir peuvent-ils être un atout pour la construction d'une Nation.
Dans l'histoire, les interactions inter-comoriennes ont donné lieu à des conflits de domination et de subordination sur lesquels certains hommes politiques s'appuient pour remettre en cause l'Etat et l'existence de la Nation.

Pour ainsi dire que l'évidence a fait que la trajectoire commune des îles Comores a développé dans l'esprit du comorien un syndrome d'insularité. Il est exceptionnellement rare qu'un Comorien, dans certaines circonstances où il est appelé à s'identifier, de se présenter comme étant purement et simplement Comoriens. L'instinct dominant est de dire spontanément : « Je suis de telle île », « je suis de tel village ». Ce comportement spontané avec qui le comorien vit dans ses relations quotidiennes a pris de plus en plus de place dans la gestion du pouvoir étatique. Le comorien a le sentiment d'appartenir à une famille, à un village et à une certaines limites d'organisation sociale à une île.

Au-delà de cette limite territoriale, le citoyen comorien se sent peu concerné et impliqué. Ce phénomène d'appartenance sociale constitue un critère de distinction dans l'espace social comorien. Il est, par ailleurs, accompagné d'un ostracisme national qui met le pays dans un déséquilibre de développement économique et social. Il a longtemps été la cause du complexe du « Vivre ensemble » aux Comores. C'est une réalité sur laquelle les autorités politiques notamment, évitent souvent d'en tenir compte. Ce mode de gouvernance ralentit non seulement le processus d'unité et le sentiment national, mais paralyse également le développement du pays car ceux qui sont recrutés sont rarement les plus qualifiés.

Le système clanique et le copinage supplantent le diplôme et la spécialité, lesquels sont devenus des accessoires inutiles pour trouver un emploi dans ce système. A cet effet, l'option levée pendant 42 ans d'indépendance est celle de la sensibilité familiale, régionale ou insulaire qualifiée parfois comme source de séparatisme et de tension.
La problématique de l'édification de la Nation parait, soit à l'opposé de toute reconnaissance de la participation des îles à l'exercice du pouvoir, soit à leurs intégrations.

En ce moment où les Comores cherchent des voies et moyens de sa nouvelle édification, il est utile de se questionner sur la meilleure manière d'user de l'insularité pour qu'elle ne soit pas un obstacle mais un appui à la consolidation de l'Etat.
Cette intégration de l'insularité ne peut être possible et fructueuse que si nous pouvons apporter des réponses à ces préoccupations :

- Comment l'insularité s'est-elle souvent constituée en entrave au bon fonctionnement de l'Etat ?
- Quelle option prendre pour faire de cette insularité une richesse à la réédification de l'Etat ?

2. 1975 à 1978 : de la fin du féodalisme à la construction d'un Etat fort

En 1975, pendant que les Comores proclament unilatéralement son indépendance, l'île de Maoré se distingue en restant attaché à la France. A cette date, les Comores ont donc raté une occasion importante qui aurait renforcé l'édification de la Nation. Une puissance mobilisation politique de masse autour de l'indépendance dans les quatre îles aurait été un succès infaillible pour la construction ou le renforcement d'une identité collective unifiée.

A partir du 03 août 1975 date du premier coup d'Etat comorien donnant naissance au régime révolutionnaire, les Comores se trouvent confronter à l'idée de rétablir l'unité de l'État comorien, en permettant aux Maorais de retrouver leur place dans un État fédéral avec une autonomie large accordée aux îles, engagements pris entre pris autour du Front National Uni (FNU) rassemblant l'opposition (Mouvement Populaire Maoré, MRANDA, UMMA) contre Ahmed Abdallah Abderemane incarnant le parti vert.

Après le coup d'Etat le Prince Said Ibrahim incarne le nouveau pouvoir par désignation de la majorité de l'opposition, qui pour eux, symbolise l'unité du pays. L'avantage du Prince Said Ibrahim sur Ahmed Abdallah, c'est qu'il a toujours eu des relations très cordiales avec les Maorais et leurs dirigeants. Après la mort de Saïd Mohamed Cheikh (1970), il a su leur parler et leur faire oublier, pour un moment, les vexations subies. Le MPM, intégré dans l'opposition à Ahmed Abdallah se dit prêt à travailler pour un État comorien dans l'indépendance si Saïd Ibrahim est au pouvoir.

Avancés et critiques :

- La décentralisation administrative et politique : «Là où il y a le peuple, il y a le pouvoir» (SirkaliyaMikowani).
- La lutte permanente pour la réintégration de l'île Comorienne Mayotte. Et ce jour aucun pays au monde n'a reconnu la légitimité de la France sur l'île Comorienne de Mayotte. Ainsi, il a su sensibiliser le monde dont y compris les alliés inconditionnels de la France dans les concerts des Nations.
- La lutte pour l'instauration d'un État unitaire et laïque.
- La lutte pour l'unité nationale du peuple Comorien, dans sa diversité. Autonomie de gestion des îles : Twayifadzima. « PvatsudjokaYisiwaLidjoUbazafiyaYisiwaMwanayasho ».
- La revalorisation de la langue, cultures et spécificité Comoriennes ;
- L'alphabétisation de la population, (62 % en 3 ans).

Encadré 6 : L'édification de Nation sous Ali Soilihi

De 1975 à 1978, Ali Soilhi est parvenu a bousculé le système féodal qui gangrenait le pays pour mettre en place un régime où tous les comoriens sont égaux quel que soit des origines sociales ou insulaires.

La valorisation de la langue comorienne est un acte très important pour l'édification de la nation puisque le Shikomori, à côté de la religion, constitue un élément moteur pour l'identification du peuple comorien.

3. De 1978 à 1989 : De l'autonomie des îles au retour du féodalisme

La Constitution du 1er octobre1978 qui a reconnu l'instauration d'un système fédéral prenant en compte la gestion autonome des îles telle que souhaité par le Mouvement Populaire Maoré et les autres mouvements politiques du Front National Uni. Cette reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie des îles a permis aussi d'instaurer l'autorité de l'Etat et le prestige de l'Etat. Ce fut un parmi les périodes de l'histoire des institutions politiques comoriennes où l'autorité de l'Etat était respectée. Mais c'est un régime accusé d'avoir favorisé le retour de la féodalité qui trouve ses racines dans les origines familiales. Au-delà des appartenances politiques, les origines territoriales (ville et village) constituaient un critère important pour la nomination à des postes de responsabilités. Etre originaire d'un des grandes villes du pays (Fomboni, Nyumashuwa, Domoni, Mutsamudu, Mitsamihouli, Foumbouni, Mbeni, Koimbani et autres) était un critère avantageux de nomination.

Avancés et critiques :

- Retour et renforcement du féodalisme ;
- Renforcement de l'Etat et présence de celui-ci dans les localités ;
- Garantie de l'autonomie des îles (1978-1982 ;
- Répartition des postes politiques par des critères subjectifs liés aux origines familiales, villageoises et insulaires ;

Encadré 7 : L'édification de la Nation sous A. Abdallah

Le régime Abdallah avait instauré un Etat fort présent dans l'ensemble du territoire sauf Mayotte. Il peut être justifié par la terreur des mercenaires et l'appui de la féodalité.

La mise en place d'un système fédéral tenant compte les spécificités insulaires de 1978 à 1982 avait apporté une certaine stabilité politique mais constatant un renforcement de pouvoirs des îles, Ahmed Abdallah a procédé à retoucher la légitimé des îles en nommant les Gouverneurs

4. De 1990 à 1996 : Du séparatisme à la Gendrocratie

Depuis la révision constitutionnelle de 1982 qui a dépouillé l'élément de base du fédéralisme qui avait pris en compte l'aspect insulaire, la forme de l'Etat est restée depuis lors unitaire fonctionnant avec des organes déconcentrés au sein duquel il n'existait qu'un seul ordre juridique. L'Etat était en quelque sorte le seul maître des lieux sur le territoire et la population. Il transmettait sa volonté uniformément sur tout le territoire et sur la population qui était soumise à un même et unique pouvoir.

En principe, la structure étatique était composée de telle manière que ce soient les gouverneurs et les préfets sans légitimité directe de la population qui représentent l'Etat dans l'espace local.

A partir de 1982 et au sein des îles, il s'est dégagé un sentiment d'exclusion et d'inégalité de développement. Ces frustrations construites autour de l'insularité ont suscité des positions violentes.

A sa prise du pouvoir en 1990 sous le Président Said Mohamed Djohar a subit les conséquences de la de la révision de 1982 qui a réduit le pouvoir de gestion autonome des îles et de leur participation d'une manière équitable dans la prise de décision.

La minimisation de l'aspect insulaire a créé un sentiment de « délégitimation » de l'Etat par les îles. Ainsi, Mohéli s'est soulevée contre les institutions étatiques. Des manifestations se sont accentuées et le pouvoir central perdra tout contrôle dans l'île. Fragilisé par les évènements qui tendaient à la division de la Nation, le Président Djohar fait une concession à travers une conférence nationale qui redéfinit un nouveau cadre institutionnel dont le but est de prendre en compte l'insularité dans la composante de l'Etat.

En 1991, une conférence nationale a été convoquée à l'initiative du gouvernement. La délégation mohélienne a, lors des discussions, revendiqué l'autonomie et l'égalité des îles, l'égale répartition entre les îles des plus hautes fonctions de l'Etat ainsi que les postes ministériels. Une partie de ces propositions ont été rejetés par les partis politiques proches du pouvoir qui considéraient qu'il y a dans ces revendications une menace à la cohésion sociale et à l'identité nationale au profit de l'insularité.

Cette contestation du pouvoir central a poussé la coordination mohélienne à se retirer de la Conférence et des négociations le 8 juin 1991 pour déclarer la rupture entre l'île de Mohéli et les autres îles en remplaçant le drapeau vert des Comores par le drapeau jaune et rouge des anciens Sultans de Mohéli. 2 mois après, le 10 août 1991 précisément, le Président Djohar se rend à Mohéli pour entamer des négociations avec les leaders du mouvement séparatistes et parviennent à un consensus de mettre en place un nouveau gouvernement le au sein duquel l'île de Mohéli obtient deux ministères. Cette considération insulaire a conduit à la signature

du Pacte de réconciliation nationale le 27 décembre 1991 entre les indépendantistes Mohéliens et le pouvoir central.

Derrière la réaction des sensibilités insulaires, le régime Djohar était caractérisé par la présence d'un système « Gendrocratique » selon lequel la gestion du pouvoir était aux mains de la famille du Président. Les bénéficiaires des nominations des postes clés étaient issus de sa famille de Mitsamihouli, de Domoni (Anjouan), et de Chouani (Hambu). La « Gendrocratie » est allé plus loin dans la gestion de l'Etat pendant le régime Djohar puisqu'elle se trouve impliqué dans plusieurs affaires de corruption notamment l'affaire Rowland Ashley. C'est un système très dangereux pour l'édification de la Nation puisque l'égalité de chance entre tous les comoriens sans distinction aucune n'est plus assurée. C'est un système qui met les origines familiales au centre de la gestion de l'Etat et qui renforce l'esprit du repli de l'individu sur soi. D'ailleurs, beaucoup redoutait que Djohar préparait sa succession pour un de ces gendres.

Critiques et avancés

- Faiblesse de l'Etat par rapport aux îles ;
- Familiarisation de la gestion de l'Etat ;
- Multiplications des scandales d'Etat liées aux détournements des derniers publics qui impliquaient ;
- Indulgence et impunité de l'Etat ;
- Absence de l'Etat dans les îles ;

<u>Encadré 9 :</u> L'édification de la Nation sous Saïd M. Djohar

De 1990 à 1993 pendant le régime de Saïd Mohamed Djohar la faiblesse de l'Etat constituait une menace grave pour la consolidation de la Nation. Les esprits indépendantistes insulaires ont pris une force importante contrairement aux régimes précédents.

Le degré d'appartenance nationale des îles dans la Nation s'est tellement diminué au point que les institutions de l'Etat se partageaient compte tenu des sensibilités insulaires et familiales. Démocratique soit-il, la période du Président Djohar, l'Etat était très faible. Ainsi, dira-t-on, qu'on a institué une démocratie faible.

4. **De 1996 à 2001 : De la faiblesse de l'Etat au retour du séparatisme insulaire**

En 1997, un an après l'adoption d'une nouvelle Constitution par le Président Taki, après celui de Mohéli, un autre mouvement insulaire se déclenche à Anjouan. A partir de cette date, les Comores ont été secouées par une crise qui a trait à la Nation, à la définition collective nationale, à l'identité d'un groupe humain insulaire.
La crise Anjouanaise a été une crise d'une grande véhémence, car elle a touché le fondement de la société, là où l'imaginaire collectif et celui de chaque membre de la société s'est retrouvé d'une manière fusionnelle à savoir la nation. Elle était devenue un facteur aggravant de déstabilisation de l'unité des Comores et était source d'une

grande violence. Au sein des séparatistes, deux groupes se distinguaient sur le nouveau statut à adopter pour l'île. D'un côté les indépendantistes qui réclamaient la création d'un *« Etat d'Anjouan »*, et de l'autre côté les rattachistes qui demandaient la *« recolonisation de l'île à la France »*.

De ce fait, l'île d'Anjouan a tenté de chercher son identité en dehors de son espace originel en contestant son appartenance dans la Nation. Il en résulte donc que ce conflit a posé le problème du vouloir *« vivre ensemble »*qui se justifiait, à tort ou à raison, par le fait que la Grande Comore exerçait son *« hégémonie »*. D'ailleurs c'est ce qui est ressorti dans les débats lors des différentes conférences organisées pour la réconciliation nationale (Antananarivo et Fomboni). Cependant, on constate que lors des discussions inter-comoriennes sur la construction d'un nouvel Etat, la place de l'île dans les institutions a toujours été au centre des réflexions.

Il faut souligner que pendant le régime Taki (1996 à 1998), il s'est manifesté un autre fait social lié au « villagisme » et au « gendrocratisme ». Le pouvoir était sous l'emprise des cadres de Mbeni et de la région de Hamahamet ; des affaires liées à l'Etat étaient confiées à son gendre notamment l'affaire Kamaria-air.

Critiques et avancés :

- Faiblesse de l'Etat par rapport aux îles : emprise des îles sur la République
- L'accentuation du séparatisme insulaire ;
- Le villagisme dans la gestion des affaires de l'Etat ;
- L'indulgence et l'impunité de l'Etat face aux actes de dislocation de l'Etat ;

<u>Encadré 10</u> : 1996-2001 : l'inexistence d'une politique de l'édification de la Nation

Pendant la période de 1996 à 2001, le séparatisme insulaire est réapparu et cette fois-ci a menacé l'existence même de l'Etat puisqu'il a mis fin à la République Fédérale Islamique des Comores pour donner lieu à un « Nouvel Ensemble Comorien ».

Il a été marqué par la faiblesse de l'Etat et le retour de la gendrocratie et du villagisme.

De 2001 à 2018 : De l'insularisme au villagisme

Par référendum, le 23 décembre 2001, les Comores ont adopté une nouvelle Constitution pour un « Nouvel Ensemble Comorien » dans l'objectif de répondre aux préoccupations des parties prenantes aux accords de Fomboni relatifs à la réconciliation nationale. Le but de celle-ci est modifiée toute l'architecture institutionnelle de l'Etat et de donner une large autonomie aux îles constituant l'Union des Comores en vue de permettre à cette dernière de disposer les pouvoirs régaliens tels que les relations internationales, la défense et la monnaie. Mais, cette autonomie née des accords de Fomboni sera, au cours des années, en grande partie un

concept égal à lui-même. La pratique constitutionnelle qui s'en est suivie au cours des mandats depuis 2002 jusqu'à la révision constitutionnelle de 2009 2018 ne se fera qu'au goût des dirigeants au détriment des îles.

En 2002, un an après le référendum Constitutionnel du 23 Décembre 2001, a lieu les premières élections des présidentielles de l'Union des Comores et des Iles Autonomes. Elu en Avril 2002, en même temps avec les Présidents des Iles de Ngazidja (Abdou Soulé Elbak,), d'Anjouan (Mohamed Bacar) et de Mohéli (Mohamed SaidFazul), le Colonel AzaliAssoumani a pris une position interprétative de la Constitution qui tend à réduire et à fragiliser l'autonomies des îles en partant sur la répartition des compétences portant notamment sur le contrôle des douanes, des sociétés publiques génératrices de recettes, des forces de sécurité.

En Grande-Comore, Abdou Soulé Elbak avait défié l'Etat de l'Union, en empiétant ses prérogatives. A Anjouan, le Colonel Mohamed Bacar s'est mis à fonder l'Etat dans l'Etat, en menaçant à chaque fois de rompre les engagements pris aux débuts du processus de réconciliation nationale. A Mohéli, Mohamed SaidFazul, quant à lui, jouait à monter les enchères. Juridiquement appuyés sur l'article 9 de la Constitution de 2001, Mze Abdou Soule El-bak, Mohamed Bacar et Mohamed SaidFazul, respectivement Présidents des îles de Ngazidja, d'Anjouan et de Mohéli, élus en 2002, ont menés un combat sans relâche contre le Président de l'Union sur les compétences et ce durant tout leur mandat.

Elu Président de l'Union des Comores à l'issu des élections du 14 mai 2006, Ahmed Abdallah Mohamed Sambi qui a remplacé le Colonel Azali, s'est retrouvé confronter au même scénario sur la concrétisation de l'autonomie des Iles à travers le partage de compétences.

Enfin d'éviter ce phénomène nouveau de conflit de compétences, Ahmed Abdallah Mohamed Sambi a misé sur l'élection des candidats issus de sa famille politique aux élections présidentielles des îles de 2007. L'idée est de gouverner sur consensus avec les Présidents des îles.

Mais à Anjouan, un nouveau conflit s'impose. Dans l'île où le Président de l'Union est originaire, le Président de l'île tente de prolonger son mandat. Le Président Sambi a décidé de constater la fin du mandat présidentiel de l'île de Mohamed Bacar en confiant provisoirement la présidence de l'île à Houmadi KAAMBI, président de l'Assemblée de l'île Autonome d'Anjouan. Celui-ci est chargé dans les cinq (5) jours de sa prise de fonction (…) de former un gouvernement d'union comportant les principales forces de l'Ile.

Ayant le contrôle des Forces de la Gendarmerie d'Anjouan, Mohamed Bacar, Président sortant de l'île, autonomiste convaincue pour certains, séparatistes pour d'autres, refuse d'exécuter les mesures provisoires prises par le Président de l'Union des Comores, qui selon lui, est un décret désignant au mépris de la Constitution d'Anjouan, un Président intérimaire. En effet, aux yeux des autorités anjouanaises, le

comportement du président SAMBI n'était rien d'autre qu'une machination ayant pour seule finalité la destruction de l'esprit de la constitution d'Anjouan et une mise en cause de l'autonomie des Iles avec comme conséquence la mise en cause de l'autonomie des Iles et de l'unité nationale.

Autonomiste, Fédéraliste, Insulariste, Sécessionniste ou Séparatiste, les qualifications se confrontent quand on parle de Mohamed Bacar, ses compagnons et ses milices. De ce fait, on constate qu'aux Comores l'Unité nationale est conditionnée à l'autonomie des îles.

Mais il n y'a pas que l'esprit insulaire qui a dominé pendant cette période (2001 à 2018). Le constat fait pendant les régimes qui ont succédés, d'autres phénomènes compromettant l'édification de la nation ont fait leur apparition dans la gestion des affaires de l'Etat. Faudrait-il rappeler la dynastie de Sambi et les Makabayila des grandes villes, l'âge d'Ikililou et les mohéliens de la présidence (YinundeYatru) et enfin le régime du clan familial de Mitsoudje mise en place par le Président AzaliAssoumani. Ces différents régimes successifs ont montré ses faiblesses sur la consolidation de la nation puisque la gestion des affaires étatiques sont réduits à un groupe social subjectif qui ne répond à aucun critère de compétences.

Avancés et critiques

- Continuité du séparatisme insulaire
- Domination de l'insularité
- Autonomie large des îles
- Réapparition du féodalisme et du villagisme.

<u>Encadré 11 :</u> 2001 à nos jours : inexistence d'une politique de l'Edification de la Nation

Avec la constitution de 2001, on a cru inauguré la fin du séparatisme insulaire, du villagisme et de la féodalité. Pourtant, tous ces méfaits qui gangrènent les Comores depuis 1975 ont réapparu en même temps.

Des conflits de compétences entre les îles et l'Union pendant le régime Azalai 1 (2001-2006), du séparatisme insulaire au féodalisme pendant le régime Sambi (2006-2011), de l'insularisme à la faiblesse de l'autorité étatique pendant le régime Ikililou (20.11-2016), de la familiarisation du pouvoir pendant le régime Azali 2 (2016-2018).

Les Comores observent une culture ancestrale de paix et d'hospitalité. Le pays a su préserver cet héritage d'une société paisible, harmonieuse, conviviale, ouverte et tolérante.

Cependant, l'évolution institutionnelle, politique, économique et sociale a révélé différentes sortes de menaces contre la sécurité et parfois contre l'existence même de la nation. D'autres menaces émergeantes (trafics illicites, grand banditisme, grandes maladies endémiques, dégradation des écosystèmes, pollutions marines etc...) rendent impérieuse la formulation et l'adoption d'une politique de sécurité nationale.

En 2014, le Président IKILILOU DHOININE a préfacé le livre « Katiba sur la défense et la sécurité nationale ». Ainsi, les Forces de défense et de sécurité des Comores se sont dotées pour la première fois d'une Stratégie Nationale de Défense et de Sécurité.
Le secteur « défense et sécurité », par son importance et sa pertinence, a trouvé sa place dans les thématiques pour les Assises Nationales. L'enquête effectuée s'est donc inspirée des travaux du livre « Katiba », enrichie par les contributions issues aussi bien des ateliers thématiques des assises que celle des fiches de contributions citoyennes préparées à cet effet.

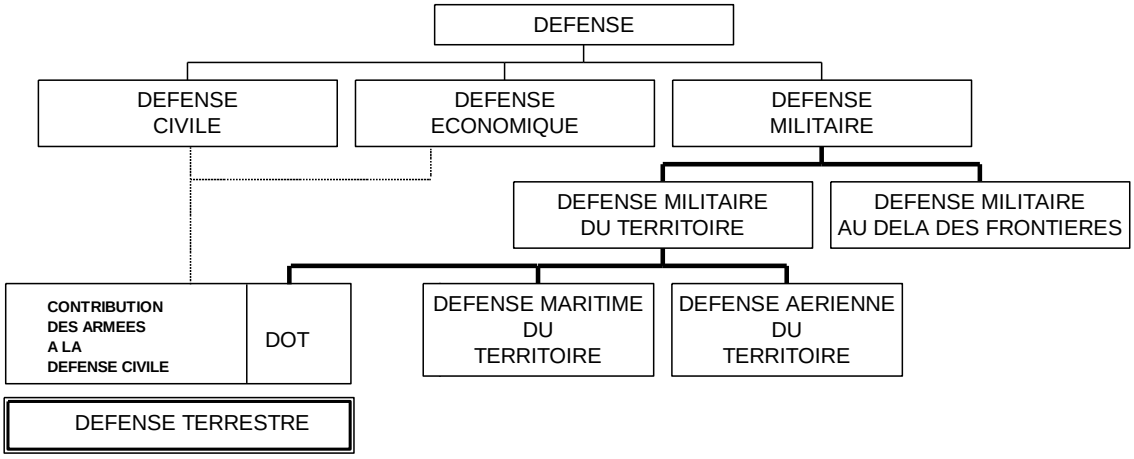
Cependant, le secteur de la défense et la sécurité a fait apparaître certaines imperfections à cause d'une stagnation et une insuffisance des moyens qui ont durablement dégradé le système de sécurité et de défense en Union des Comores, qui n'est pas en mesure de répondre efficacement aux exigences de notre temps, qu'il s'agit de prévenir les menaces ou de protéger la population.

Les Comores ont comme priorité la mise en œuvre de la stratégie globale de défense et de sécurité, laquelle a pris en compte les contextes international, économique et stratégique du monde actuel. L'accroissement de la menace terroriste, sur terre que sur mer, les tensions régionales qui peuvent apparaître, les nouvelles menaces représentées par le narcotrafic et la criminalité internationale, le pillage des ressources naturelles, l'émergence de nouveaux pôles de puissance régionale, les risques induits par la prolifération d'armements, la mondialisation, les évolutions technologiques et les dérèglements climatiques liés au réchauffement constituent des caractéristiques majeures de son environnement.

En vue de sensibiliser davantage les autorités nationales et les citoyens sur le sujet, il convient donc de présenter la situation globale en procédant à la définition des notions de défense et de sécurité, de ressortir les menaces qui guettent notre pays dans ce domaine et de présenter un diagnostic de l'outil de défense et de sécurité nationale pour aboutir à des recommandations afin de garantir un environnement sécuritaire meilleur, gage de tout développement économique du pays.

B. Notions de défense et de sécurité

Figure 1 : Organigramme sur la Défense



Définitions

La défense : selon le petit Larousse est définie comme étant l'action qui consiste à résister contre une agression, à une attaque. Selon le concept militaire français la notion de défense est donc vaste : elle concerne la défense civile, la défense économique et la défense militaire.

La sécurité : La sécurité est définie comme étant un moyen mis en œuvre pour prévenir un danger ou un risque.

La défense militaire : Elle est composée de la défense militaire du territoire et de la défense militaire au-delà des frontières.

- **La défense militaire terrestre** : Elle est définie comme une organisation du commandement qui assure la coordination de l'action :
- des armées, lorsqu'elles participent à la défense civile, dans le cadre des missions de service public, pour faire face à des risques majeurs naturels ou technologiques et lors de l'application des plans de sécurité générale ;
- des forces armées, lors de la mise en œuvre des mesures de défense opérationnelle du territoire.
-

Elles recouvrent l'ensemble :

- des actions menées par les armées dans le cadre de leur participation à la défense civile ;
- des missions confiées aux forces armées lorsque le gouvernement décrète la défense opérationnelle du territoire.

La défense civile

Elle comprend un ensemble de mesures préparées, mises en œuvre ou coordonnées par l'autorité civile, en ayant pour objet de

- pourvoir à la sécurité des pouvoir publics et des administrations publiques ;
- assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ;
- protéger les organismes, installations, ressources d'intérêt général, qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie de la population ;
- prendre en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations ;
- entretenir et affermir la volonté de défense de la Nation.

La défense opérationnelle du territoire (DOT)

La défense opérationnelle du territoire a pour objet en tout temps de

- participer à la protection des installations militaires en présence d'une menace extérieure reconnue par le comité de défense ou d'une agression,
- assurer au sol la couverture générale du territoire national,
- s'opposer aux actions entreprises par l'adversaire à l'intérieur du territoire ;
- en cas d'invasion,
- mener les opérations de résistance militaires, qui avec les autres formes de luttes, marquent la volonté nationale,
- refuser la loi de l'ennemi et l'éliminer.

La défense terrestre

L'appellation « défense militaire terrestre », définie ci-dessus, incite assez logiquement à faire une analogie avec celle de défense militaire du territoire, qui, outre la défense opérationnelle du territoire, comprend également la défense maritime du territoire nationale et la défense aérienne du territoire.

C. Les risques et les menaces.

En matière de défense militaire, les situations de crises peuvent résulter d'évènements le plus souvent liés à des ***risques majeurs***, et dans certains cas, à des ***menaces*** dirigées contre la représentation de l'Etat.

C1- Lesrisques

Tableau 1 : Les risques en matière de défense

Risques (défense civile)	**Manifestation**
Danger plus ou moins prévisible, susceptible de causer des dommages physiques aux personnes et aux biens ou d'affecter la vie économique du pays Les risques sont : - liées à phénomènes géophysiques - liées à des phénomènes météorologiques (accidents ou catastrophes)	- catastrophes naturelles - accidents ou catastrophes technologiques - désordres ou troubles graves

- technologiques : défaillances techniques des installations ou négligences des personnes qui les servent	

C2- Les menaces

Tableau 2 : Les menaces en matière de défense

Menaces (DOT)	Manifestation
Manifestation par laquelle un Etat, un groupe organisé ou un individu marque sa volonté de nuire. Elle peut viser à perturber la vie économique ou à affecter de façon grave le fonctionnement des institutions de la sécurité nationale. Elle s'exerce directement ou indirectement, par des moyens en personnel ou matériel mis en œuvre par un adversaire, qui outre des actions de guerre classique, applique des modes d'action souvent utilisés par le terrorisme ou la subversion.	- Le renseignement - Le harcèlement - La fomentation de troubles - Le terrorisme.

D'une manière générale, notre pays fait face aux menaces ci-après (Cette liste n'est pas exhaustive) :

- Menaces liée à la porosité des frontières ;
- Incursions de groupes armés non étatiques ;
- Pillage des ressources maritimes, forestières, et minières ;
- Troubles à l'ordre public ;
- Narcotrafic ;
- Terrorisme, actes de malveillance, attentats ;
- Catastrophes naturelles majeures ;
- Accidents de tous types ;
- Piraterie maritime ;
- Déstabilisation de l'Etat ;
- Conflit foncier ;
- Accidents industriels ;
- Pillage des ressources forestières
- Violation de l'espace aérien ;
- Grande criminalité ;
- Cybercriminalité ;
- Velléités séparatistes ;
- Mutineries ;
- Extrémisme religieux ;
- Déstabilisation par un Etat voisin ;

- Conflit avec un Etat voisin ;
- Conflits et violences intercommunautaires

La prévention et le traitement des menaces exigent une réelle volonté politique et une mobilisation effective de moyens et de ressources afin d'espérer atteindre les objectifs indiqués.

A cet effet, le pays doit optimiser l'efficacité des acteurs de la sécurité, obtenir l'adhésion de la population, s'assurer une implication plus effective de la coopération régionale et internationale.

D. Diagnostic des Forces de défense et de sécurité.

Il est nécessaire de se pencher sur le passé de l'Archipel pour retracer l'histoire des forces de défense et de sécurité, d'en comprendre les fondements et d'analyser la situation actuelle à la lumière des facteurs internes et externes qui impactent la politique de défense et de sécurité.

D1- Les facteurs internes.

a) Les Forces de défense et de sécurité à travers l'histoire des Comores.

L'histoire des forces de défense et de sécurité a été marquée par deux périodes : la période coloniale et la période postcoloniale.

La période coloniale.

La première période est marquée par la prise en charge de la sécurité et de la défense, comme de toutes les fonctions régaliennes, par la puissance coloniale, lorsque la Capitale était à Dzaoudzi, plus tard à Moroni. Les principaux outils de défense et de sécurité existants étaient la Légion étrangère cantonnée à Voidjou, Moroni et la Garde des Comores composée d'anciens militaires comoriens de l'armée française, basée à l'emplacement actuel du CNDRS.

Une unité de gendarmerie composée de gendarmes du cadre français d'outre-mer et d'auxiliaires de gendarmerie basée au camp du commandement de la gendarmerie nationale à Moroni, constituait l'outil de la police administrative et de la police judiciaire. Elle était suppléée par une police urbaine dirigée par un commissaire de police français, avec des antennes dans les chefs-lieux des îles.

La sécurité et la défense étaient sous la tutelle du Haut-commissaire de la République française. La Police était dirigée par un commissaire de police français, directeur général de la sûreté. Pour disposer de la force publique, le Président du Conseil de Gouvernement comorien devait solliciter une autorisation auprès du Haut-commissaire de la République, représentant la France.

La période postcoloniale.

Le 6 juillet 1975, la Chambre des députés des Comores proclame unilatéralement l'indépendance des Comores, érigeant le pays en Etat, en rupture avec l'Accord de

1973 sur l'accession des Comores à l'indépendance, « dans l'amitié et la coopération avec la France. »

La protestation des élus de l'île comorienne de Mayotte, amplifiée par le mouvement séparatiste dans l'île, a abouti à une rébellion. L'île s'est désolidarisée des trois autres îles et s'en est tenue aux conditions et au rythme imposés par la France pour devenir une entité française de fait.

Le nouvel Etat indépendant s'organise. Il est reconnu par la communauté internationale comme une entité composée de quatre îles, mais le nouveau pouvoir n'en contrôle que trois.

La France abandonne le nouveau pouvoir comorien, quitte les trois îles avec son administration et ses forces de sécurité et de défense pour les positionner à Mayotte. La Garde des Comores constituera l'embryon de la nouvelle Force de défense et de sécurité.

La situation évolue très vite et en moins de trois semaines, le 3 août 1975, un Coup d'Etat organisé par Ali Soilihi, un homme politique du sérail, renverse le Président Ahmed Abdallah Abdérémane qui a proclamé l'indépendance. Le nouveau pouvoir impose son système politique, ses institutions et sa conception de la sécurité et de la défense. Il s'est écarté de la conception traditionnelle d'organisation de l'Etat, impose un régime révolutionnaire vertical. Il a fait appel à des mercenaires dirigés par Bob Denard, un ancien militaire français, connu en Afrique pour des participations à des opérations de déstabilisation, afin de maintenir la stabilité et contenir des rebellions régionales à Ngazidja et à Ndzuwani.

Pour constituer les forces de sécurité et de défense, il a été créé une armée populaire « Djesh la Mapindruzi », une police politique « le Commando Moissi. »

La gendarmerie a été remplacée par une branche sécuritaire appelée « Djesh la amani na hutowadhulma », installée dans chaque chef-lieu des régions. Ali Soilih, l'homme fort du régime, dirigeait la défense au sein de l'Exécutif.

Les principes démocratiques, l'universalité des Droits de l'Homme n'étaient pas une préoccupation majeure pour ces nouvelles forces de sécurité et de défense.

Elles sont au service du régime pour son implantation, sa pérennité et sa mainmise sur le pays et la population. Par ses excès, le Commando Moissi a donné une image contraire aux fonctions et aux attributions des forces de défense et de sécurité d'un Etat démocratique.

Le Coup d'Etat du 13 mai 1978 a mis un terme à l'expérience révolutionnaire du président Ali Soilihi, initié le 3 août 1975. Le nouveau Chef de l'Etat comorien, Ahmed Abdallah Abdérémane a repris la création d'une force de défense et de sécurité classique, qui rompt définitivement avec la conception révolutionnaire de son prédécesseur.

Cette nouvelle ossature de défense et de sécurité est fondée sur la création des forces armées comoriennes (FAC), de la gendarmerie, de la police fédérale et de la garde présidentielle.

Des dysfonctionnements sont apparus par la prééminence de la Garde Présidentielle (GP) d'un effectif supérieur au reste des forces armées, qui disposait de **considérations particulières,** de moyens importants et d'un encadrement des mercenaires, dirigé par Bob Denard. **La GP était un outil politique et sécuritaire au service du régime et un levier économique et d'enrichissement au bénéfice des mercenaires.** Sa prééminence et son rôle dans la répression politique ont déstabilisé les forces de sécurité et de défense. La GP entre les mains de Bob Denard a été aussi le bras séculier de puissances extérieures. Les mercenaires l'ont transformée en base arrière **pour des opérations expéditives à l'étranger au profit d'intérêts non comoriens.**

Les jeux d'alliances et les conflits d'intérêts ont poussé ces mercenaires à assassiner leur protecteur, le Président Ahmed Abdallah Abdérémane, le 26 novembre 1989. A la demande des nouvelles autorités comoriennes, l'armée française est intervenue pour neutraliser Bob Denard et ses hommes, et assurer leur exfiltration du territoire comorien.

Cette étape a causé un réel traumatisme au sein des forces de sécurité et de défense. La Garde présidentielle a été honnie. Les militaires comoriens de la GP, orphelins de leur « père » Bob Denard, ont été indexés par la population à cause de leur arrogance et de leur complicité dans la brutalité meurtrière des militants politiques et des défenseurs des droits de l'homme durant le règne du Président Ahmed Abdallah Abdérémane.

Les élections présidentielles de mars 1990, jugées démocratiques et transparentes par la communauté internationale, ont donné une légitimité au nouveau pouvoir pour reconstituer une nouvelle Force de défense et de sécurité.

Par la suite, il a été opéré une fusion entre les forces armées comoriennes (FAC) et la Garde présidentielle (GP). La nouvelle entité a pris la dénomination de Force Comorienne de Défense (FCD). La Police et la Gendarmerie n'ont pas connu des modifications de structures, mais de nouveaux responsables ont été nommés au sommet de la hiérarchie.

La mentalité « mercenariale » perceptible chez de nombreux anciens GP, la nostalgie du Chef mercenaire, des comportements contraires à la discipline militaire et une présence permanente du politique dans le fonctionnement de l'outil de sécurité et de défense, n'ont pas permis de cicatriser les blessures de l'histoire et d'impulser une éthique nouvelle.

En septembre 1995, Bob Denard a été de retour pour déposer le Président Saïd Mohamed Djohar et imposer de nouvelles autorités. En 1997, par un souci d'apaisement et d'unification des forces, pour croire contenir les rébellions et les divisions internes dans l'armée, il a été créée une nouvelle structure, appelée Armée nationale de Développement (AND).

Le séparatisme dans l'île d'Anjouan a remis en cause l'effort de reconstruction d'une force de défense et de sécurité harmonisée et disciplinée. Les dirigeants séparatistes dont des officiers de l'armée, se sont emparés des forces militaires présentes dans l'île pour les fusionner et constituer la « Force de Gendarmerie Anjouanaise » (FGA).

Ils ont créé des milices et les ont armées pour être au service de la défense du séparatisme et pour pourchasser, sinon anéantir toute résistance.

Les divisions au sein des forces de défense et de sécurité se sont accrues. Les efforts des forces loyalistes se sont concentrés sur la défense de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale. Une intervention militaire, appuyée par la communauté internationale sous les auspices de l'Union africaine, baptisée « Opération démocratie » a mis un terme au pouvoir sécessionniste dans l'île de Ndzuwani. L'unité nationale retrouvée a autorisée l'affirmation des forces de sécurité et de défense sur l'ensemble du territoire.

Mais les conflits de compétences sur la sécurité intérieure et le partage des forces entre le pouvoir central et les Exécutifs des îles autonomes allaient encore une fois hypothéquer la volonté affirmée d'asseoir un outil maîtrisé de sécurité et de défense.

La police a traversé une profonde crise. D'aucuns la voulaient nationale pour être mise à la disposition des Chefs des Exécutifs des îles. D'autres la disaient entièrement sous la tutelle insulaire. Cette incompréhension a créé une confrontation qui a été tranchée par la révision constitutionnelle de 2009 en faveur d'une unification de la police concrétisée en 2011.

b) Les Forces de défense et de sécurité d'aujourd'hui

Aujourd'hui, les forces et de défense de sécurité, composées de militaires et de policiers, présentent une perception d'unité et de loyauté. Il reste que persistent des frustrations, des dysfonctionnements, un déficit de capacités et de moyens. Ce qui handicape la performance et l'efficacité.

Elles sont actuellement constituées d'une part, de l'Armée nationale de développement sous la Tutelle de la Présidence de la République et, d'autre part, de la Direction Générale de la Police nationale et de la Direction Générale de la Sécurité Civile, relevant du Ministère de l'Intérieur.

Depuis 1996, l'Armée nationale de développement regroupe la Force Comorienne de Défense (FCD), la Gendarmerie nationale, l'École Nationale des Forces Armées et de la Gendarmerie (ENFAG), le Service de Santé Militaire (SSM) et le Groupement de Sécurité des Hautes Personnalités (GSHP).

En mai 2010 est officiellement créée l'unité de la Garde-côtes comorienne, faisant partie intégrante de l'AND. Il n'existe pas en revanche de structures dédiées au soutien et à la logistique pour cette nouvelle unité.

La Police Nationale est conçue sur le modèle de la Police Nationale française et comprend l'ensemble de tous les services.

Le recrutement au sein des forces n'a pas toujours été opéré selon un processus régulier. Il s'ensuit un constat de vieillissement de la population des militaires et des policiers. De plus, les règles d'avancement définies par les textes ne sont pas respectées ce qui donne une pyramide des grades avec d'importantes déficiences.

L'organisation, les missions et le fonctionnement de l'AND sont fixés par les lois 97/06 (révisée en 2014), 97/09 et 97/10. Un projet de révision des deux dernières lois a été entamé en 2012 lors de la création de la Garde-côtes comorienne, mais n'a

jamais été soumis à l'Assemblée Nationale. Cet enlisement, entraîne un décalage entre les textes en vigueur et la pratique sur le terrain. De plus, les lois fondatrices portant organisation et statut des militaires font référence à de nombreux décrets présidentiels qui n'ont jamais été élaborés.

Ainsi, les responsabilités, les prérogatives et les rapports hiérarchiques ne sont pas clairement définies.

Il en est de même du décret n°11-026/PR du 11 mars 2011 fixant les modalités d'application de la loi n°10-015/AU du 31 juillet 2010 portant création, organisation, fonctionnement, missions et attributions de la police nationale qui est partiellement appliqué d'une façon discrétionnaire, au gré de considérations partisanes.

S'appuyant sur les trois lois fondatrices de l'organisation de la défense, les règlements de service intérieur et celui de discipline générale doivent être élaborés et le décret relatif à la police, entièrement appliqué sur tous les personnels concernés.

De plus, l'analyse de la situation organique montre que les unités de l'AND et de la Police souffrent à des degrés différents d'un sous-effectif en personnel, doublé pour certaines fonctions, d'un déficit de connaissances techniques préjudiciables au bon fonctionnement du service.

Les textes fondateurs qui devraient régir ces structures sont marginalisés. Les promotions obéissent souvent à des critères non objectifs. Les formations sont rares et quelquefois attribués à l'aveuglette. L'éthique est équivoque et des fois inexistante. Les recrutements sont fondés sur des critères électoralistes. Le cadre de vie est délétère. Les moyens sont très limités et les budgets maigrichons.

S'ajoute l'étouffement de ces outils de sécurité et de défense par la politique. Elle pénètre le recrutement, les promotions, le fonctionnement. Elle essaie même de lui attribuer des rôles qu'ils ne doivent pas assumer dans un Etat de droit.

Pourtant, l'armée et la police semblent être républicaines. Elles acceptent le contrôle civil de l'armée. Elles s'investissent dans les missions qui sont les leurs parfois avec une prise de risque évidente.

Mais, cette mainmise politique et le déficit d'une considération véritable dans l'octroi des moyens sont une réelle épine dans le pied d'institutions aux responsabilités élargies par les nouveaux défis sécuritaires internes et les responsabilités internationales de l'Etat dans la chaîne de sécurité collective régionale et mondiale.

L'histoire des Forces de sécurité et de défense en Union des Comores montre que des tentatives de réforme ont été menées plusieurs fois. La création de l'Armée nationale de développement en 1997 procédait d'une démarche propre à simplifier son fonctionnement, à réduire les coûts et à la rendre plus efficace. Toutefois, elle a été incomplète et n'a pas permis d'aboutir aux résultats escomptés.

L'expérience des Forces de Gendarmerie anjouanaises fusionnant des Forces de défense et de sécurité en un corps unique, a semblé être une solution d'efficacité et apporter une des solutions possibles dans toute réforme à entreprendre. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que le caractère totalitaire et dictatorial du pouvoir insulaire n'a pas plus pesé et obscurci une évaluation objective de l'expérience.

Au-delà de la responsabilité de connaître, de protéger, de prévenir et d'agir qui sont les fondements stratégiques de la sécurité, l'Union des Comores mérite bien un outil performant de sécurité et de défense. Elle l'aura hérité de son histoire, jalonnée de récits épiques et de sacrifices consentis pour la défense du territoire contre l'invasion coloniale, de ces vaillants guerriers des différents royaumes et chefferies des Sultans batailleurs, des défenseurs de l'intégrité territoriale…

En effet, l'histoire de l'Archipel des Comores montre que depuis longtemps l'âme guerrière est présente dans le collectif comorien. Pourtant, avec un lourd passif d'actions de mercenaires sur son sol, de Coups d'Etat ou tentatives de Coups d'Etat, de déstabilisations diverses, l'Archipel possède un outil militaire très jeune. Hérité des de l'ancienne puissance coloniale, les forces de défense et de sécurité ont peu évolué depuis les années 1970. Le premier outil de défense de l'Union des Comores remonte à la création de l'AND en 1997.

Il faut dire que les précédentes actions réussies de sauvegarde de la Nation face à des déstabilisations en 1992, en 2001 et en 2008, sont des exemples de bravoure, de loyauté, d'engagement et d'abnégation.

Les trente ans de contreperformance ont sapé le fondement éthique et les forces morales des forces armées de l'Union des Comores, fragilisées par la pénurie budgétaire. Le peu de matériel tactique roulant ou naviguant encore disponible n'est pas ou peu entretenu. Les infrastructures déjà vétustes, il y a trois décennies, ont continué de se dégrader.

Les Forces de défense et de sécurité comoriennes sont devenues exsangue à force d'immobilisme et doivent être rebâties de fond en comble.

Il s'agit d'un objectif de long terme. On peut raisonnablement penser qu'il faudra une quinzaine d'années pour l'achever. Cette réalité ne doit pas paralyser les énergies et servir d'alibi à cet immobilisme traditionnel qui bloque les initiatives et dissuade les plus audacieux. Il faut, au contraire, dans le même temps enclencher une action dynamique pour répondre aux besoins de première urgence.

Ainsi, la réforme des forces de sécurité et de défense s'inscrit bien dans une double perspective : celle de l'immédiat et celle du long terme. Les mesures d'urgence et de court terme destinées à rendre à l'outil de sécurité et de défense une capacité opérationnelle de base, prépareront le terrain à la mise en œuvre des mesures de fond qui ancreront la réforme dans le temps et lui donneront un caractère irréversible.

c) Sécurité, défense et société : Ruptures et évolutions

La société comorienne, éduquée dans une culture teintée de fatalisme, est en général légaliste. Elle entretient le culte du Chef et de l'autorité. Elle a une fascination aveugle pour tout pouvoir. Elle érige la dignité et l'honneur en vertu. Elle s'est montrée d'une compréhension goguenarde, hier, avec le colon. Elle s'est pliée au diktat des forces coloniales et plus tard elle a manifesté une admiration pour son armée naissante.

Toutefois, elle sait se montrer frondeuse. L'évolution approximative et des fois négative de la gouvernance, les difficultés à maîtriser la vie au quotidien, ont changé peu à peu le regard du citoyen sur les forces de sécurité et de défense.

On commence à percevoir et vivre les brutalités policières, les bavures diverses, les pouvoirs exorbitants des hommes en tenue qui enfreignent les règles de droit et l'éthique professionnelle.

L'image idyllique, telle que la percevaient et souhaitaient les comoriens, d'une Force de défense et de sécurité, nourrie aux sources de l'éthique républicaine, de la discipline, du patriotisme, de la rigueur professionnelle, prompte à défendre la nation et sécuriser les citoyens, s'est effritée.

Entre 1989 et 2008, l'armée, la gendarmerie et la police sont perçues comme une force négative, foyer de frondes et de rivalités internes.

Lorsqu'ensuite, les forces de défense et de sécurité ont subi les Coups d'Etat et autres déstabilisations venus de groupes armés étrangers, avec souvent une certaine complicité interne manifeste et une incapacité notoire de riposte, ou lorsqu'elle a préféré défendre le pouvoir au détriment du citoyen, elle a vite été affublée du péjoratif sobriquet de « nelé yi lalé » (Elle mange et dort).

L'assassinat du Président Ahmed Abdallah Abdérémane, le 26 novembre 1989, la tentative de Coup d'Etat de 1992, le Coup d'Etat qui a renversé le Président Saïd Mohamed Djohar en septembre 1995, le fiasco de l'opération militaire de l'AND à Ndzuwani en août 1997, dans une tentative de chasser le pouvoir séparatiste, suivie du ralliement de certains de ses éléments aux forces sécessionnistes, le Coup d'Etat d'avril 1999 perpétrée par l'armée qui s'est installée au pouvoir, sont restés dans la mémoire collective pour justifier la déception et le désarroi de la société, face à l'outil de sécurité et de défense.

La société soutiendra sa Force de défense et de sécurité, lui renouvellera son estime et son admiration encore lorsqu'elle aura accompli des faits d'armes. Quand elle a repoussé une tentative de Coup d'Etat ou traqué avec succès des mercenaires étrangers infiltrés dans le territoire en 2001, elle a été applaudie et chantée. Quand, en 2008, appuyée par les forces de l'Union Africaine, elle a mis fin au séparatisme, à Ndzuwani, ce fut la gloire.

Ainsi, le sentiment inné de ne jamais vouloir être parmi les perdants mais toujours du côté de la victoire, réapparaît chaque fois que de besoin, pour prouver ce lien affectif de la société envers son outil de sécurité et de défense.

Quant aux relations étroites entre pouvoir politique et Force de défense et de sécurité, elles ont toujours été marquées du sceau de l'ambigüité ou de l'ambivalence. Ce sentiment puise sa source dans une méconnaissance profonde de son rôle, des attendus de l'outil et de son fonctionnement. Tantôt, le pouvoir se plaît à avoir un outil à son service pour le protéger, tantôt si elle est réfractaire à la manipulation, elle le considère comme une menace. L'instrumentalisation de certains éléments de l'AND, qui a abouti aux « rébellions », illustre bien cette situation.

Le citoyen croit, peut-être avec raison, que les divers courants politiques, religieux qui traversent la société se reflètent aussi dans les forces de défense et de sécurité.

Certains décèlent de réelles fractures liées à la difficulté d'asseoir un réel sentiment national partagé. C'est ainsi que la population a intégré dans sa perception et dans son langage des catégorisations d'insularités, régionalistes et communautaristes, qui se retrouveraient au sein des forces de sécurité et de défense. Il est évident alors qu'apparaît l'image d'une force divisée et partisane. En outre, plus l'homme en tenue est éloigné de la capitale, plus il se croit détenir des pouvoirs illimités et a une tendance à s'exonérer du respect des normes.

En retour, les forces de sécurité et de défense souffrent d'un déficit de communication. Elles sont fermées sur elles-mêmes, presque hermétiques, entourées d'un certain mystère. A l'instar des armées modernes dans des sociétés en perpétuelle évolution, elles ont besoin de s'ouvrir, d'aller à la rencontre du citoyen. L'amélioration de l'accueil des usagers, leur accompagnement dans le respect des droits humains et des procédures établies, enlèveraient l'ignorance du citoyen sur le rôle des forces de sécurité et de défense. S'estomperaient alors tantôt la peur tantôt le doute qu'il éprouve chaque fois qu'il est en face d'un homme en tenue.
La nécessité d'une force unie par la même éthique, autour de mêmes objectifs et du même destin est à construire.

d) La problématique de l'île comorienne de Mayotte.

Les problèmes de défense et de sécurité humaine.

La proclamation unilatérale de l'indépendance le 06 juillet 1975, a aidé les séparatistes mahorais à rompre l'unité du territoire colonial pour se mettre sous la protection institutionnelle de la France. Cette évolution s'est accélérée et l'île est ancrée de fait dans le giron français pour devenir plus tard, en mars 2011, un département d'outre-mer.

Au fil des ans, des comoriens des trois autres îles s'installent à Mayotte malgré les restrictions et les interdictions administratives des autorités françaises. Ce processus continue de nos jours. L'accueil de ces comoriens de Mwali, de Ngazidja et de Ndzuwani est toujours conflictuel. Les relents des violences aveugles contre ces comoriens des trois autres îles et ceux jugés patriotes, lors de la sécession de Mayotte, sont perceptibles. Une haine vivace traverse la société mahoraise et constitue une ligne de fracture. L'administration française pourchasse ceux qui ne sont pas détenteurs d'un titre de séjour. Ils sont arrêtés et immédiatement expulsés vers Ndzuwani sans ménagement.

Les expulsions sont exécutées d'une manière expéditive, souvent en contradiction avec le respect des droits de la personne humaine. De nombreux enfants sont à l'abandon, en errance, dans des localités mahoraises, parce que leurs parents, appréhendés dans la rue, ont été expulsés sans avoir eu l'autorisation de passer par leur domicile. Leur statut juridique est controversé. Les autorités françaises veulent les expulser alors que la loi exige leur accompagnement, dans ce cas, par un des parents au moins ou par un tuteur.

Le Centre de rétention administrative est mal vécu par ses pensionnaires. C'est un lieu, il est vrai de transit, mais aussi de contrariétés et de frustrations diverses. Sa gestion de la personne humaine est souvent dénoncée par certaines organisations humanitaires et des élus français. Les abords de la côte mahoraise sont surveillés par les forces françaises afin de dissuader les passeurs et empêcher toute entrée à Mayotte sans autorisation administrative. L'île rebelle est devenue une attraction et une menace multiforme pour les trois autres îles.

La sécession mahoraise : une menace pour le pays.

L'île de Mayotte est perçue par certains comoriens comme une réussite économique. Elle est devenue un « centre de jalousie » qui attire. Nombreux s'y installent pour gagner leur vie dans des conditions souvent difficiles.

Dans la traversée de Ndzuwani vers Mayotte, les vedettes dénommées « Kwassa-kwassa », qui assurent le transport clandestinement, mettent en péril la vie des passagers. Il arrive souvent que ces embarcations de fortune, toujours bondées, chavirent. Démunis de moyens élémentaires de sécurité, les passagers se noient. Le pays compte aujourd'hui plus de six mille morts. Ce bras de mer de 70 kms, est considéré comme le plus grand cimetière marin du monde.

Il se développe dans l'île une délinquance, attribuée par la population et certaines autorités françaises, à ce qu'elles considèrent comme les « clandestins ». Il est vrai que la surpopulation, le mal-vivre et les difficultés diverses d'adaptation à une société de consommation génèrent de la délinquance. Elle recrute dans la catégorie des marginalisés et des sans-emplois. On assiste à des dénonciations des sans-papiers aux autorités. Des quartiers entiers, dans certaines localités sont, incendiés pour chasser les « étrangers ».

Mayotte est devenue l'une des bases-arrières et le lieu de passage des déstabilisations du pouvoir comorien. Les groupes de mercenaires qui ont opéré ou tenté d'opérer à Moroni, ont leur logistique à Mayotte. L'île a facilité les agissements des séparatistes anjouanais dans l'organisation et l'encadrement. Elle a été leur lieu de repli quand ils avaient été pourchassés par l'opération « Démocratie aux Comores » qui a mis fin au pouvoir séparatiste. Des délinquants poursuivis soit à Moroni, soit à Mamoudzou, peuvent se soustraire à la justice parce qu'il n'existe pas d'accord sur une entraide judiciaire entre les deux entités. Cette situation favorise la persistance de l'impunité et le développement de menaces diverses.

e) Les risques internes de la défaillance de défense et de sécurité

Un outil de défense et de sécurité performant est la colonne vertébrale d'un vivre ensemble commun et harmonisé. L'autorité politique, dans le respect des normes universelles des droits de l'homme, a alors entre ses mains les moyens d'une gouvernance fondée sur la stabilité et le respect. Le peuple a alors confiance dans les institutions et ses dirigeants. L'histoire nous apprend que lorsqu'il y a défaillance de l'outil de défense et de sécurité, l'Etat est menacé. S'entrouvre un moment de flottement, de désordre, et même d'anarchie, préjudiciable à l'ensemble de la population.

- **Le désordre et la dilution de l'Etat.**

Le déficit d'un outil de défense et de sécurité efficient diminue la capacité de la gouvernance et affaiblit l'autorité de l'Etat dans sa capacité à répondre aux exigences de la paix civile et des libertés des citoyens. Ainsi, la défaillance de l'outil engendre aussi des conséquences négatives sur la sécurité humaine.

Le tissu social s'effiloche, les institutions de l'Etat sont inefficaces et segmentées. Le pouvoir semble absent.

L'autorité n'est plus perçue comme protectrice. Chaque citoyen croit être lui-même acteur de sa propre sécurité dans une confusion générale de chocs d'intérêts individuels et/ou partisans. Ainsi, le pouvoir perd la capacité de juguler le développement des incivilités, de la délinquance, des passe-droits.

Cette incapacité du pouvoir à réunir la population autour des normes communes convenues, d'un vivre ensemble partagé et d'assurer sa protection est le premier stade de l'anarchie et de la dilution de l'Etat.

- **La désintégration du pays.**

Le second et ultime stade ouvre la voie à une déstructuration complète de l'Etat. C'est le règne du chaos. Cette implosion du pays touche alors tous les secteurs. Aucune autorité n'est ni reconnue, ni représentative. La légitimité disparaît.

Une telle situation met en danger la sécurité internationale de l'Etat et de son environnement immédiat. L'image du pays se ternit. La voix de l'Etat devient inaudible et sa représentativité inexistante. Très vite, le partenariat international en souffre et l'autarcie devient la règle. C'est la porte ouverte à un pouvoir fort de la rue ou d'ailleurs où le droit n'est plus la priorité.

Assumer ses responsabilités et ses engagements de maillon dans la chaine de sécurité internationale.

Par sa situation géostratégique, l'Union des Comores fait face à des obligations importantes et cardinales dans la sécurité régionale et mondiale. A ce titre, le pays est un maillon de la chaine de sécurité collective. A cet effet, elle doit se doter d'une force de défense et de sécurité réactive, créer des partenariats de suppléance et s'efforcer d'adhérer à la doctrine globale de sécurité régionale.

Sans toutefois renoncer à garder une capacité autonome d'appréciation de situation, l'Union des Comores doit s'intégrer à la communauté régionale et internationale du renseignement, dans un esprit de partage et de confiance.

Enfin, elle doit être en mesure de répondre aux demandes de participation aux opérations de maintien de la paix afin de participer à l'effort commun de sécurité.

D.2 Les facteurs externes.

a) Situation géostratégique majeure de l'Union de Comores.

La situation géographique de l'Union des Comores n'est pas une zone neutre en termes de sécurité.

- **Dynamique de la position géostratégique.**

A l'entrée du canal du Mozambique, non loin des côtes de l'Afrique de l'est, les quatre îles de l'archipel des Comores sont dans une zone déclarée par les Nations Unis : « zone de paix » ce qui n'a pas diminué l'influence géostratégique. En effet, seul pays musulman aux confluents des mondes animiste et chrétien et non loin des influences arabo-musulmanes, l'Union des Comores peut constituer un relais d'un islamisme extrémiste et radical.

Victime du hasard, le pays se doit de tirer profit de sa position pour transformer ce handicap en outil d'affirmation et de développement.

- **Le sud-ouest de l'Océan Indien : zone d'influence et de convoitise.**

Cette position, à la fois difficile et privilégiée, attire différents intérêts et différents enjeux. Route maritime d'importance, carrefour d'échanges commerciaux appelé à se développer dans la prochaine décennie, avec des richesses naturelles prometteuses, l'Union des Comores est assise sur une zone de convoitise. Elle est perméable à la piraterie maritime, aux flux migratoires et terroristes.

La fragilité du pays l'expose à différents agissements qui peuvent nuire à sa sécurité : terrorisme, blanchiment d'argent sale, crimes transnationaux, cimetière de déchets toxiques, pollutions diverses, pêche illégale, pillage de ressources, gangrène par la mafia internationale, trafics divers et variés, … . Agrégeant les dangers tant internes qu'externes, ce pays peut être perçu par ses voisins comme une menace potentielle à leur propre sécurité.

b) Une zone à risques cyclonique, sismique et volcanique.

L'union des Comores est un Etat archipel, d'origine volcanique, en zone tropicale. Son volcan, le Karthala, est toujours en activité. Par ailleurs, une éventuelle éruption pourrait s'accompagner de mouvements au niveau de la fracture des plaques tectoniques pouvant engendrer tremblements de terre et tsunamis. Enfin, bien que protégé par Madagascar, le pays est régulièrement frappé par des dépressions tropicales qui peuvent s'avérer violentes, en période de « Kash-kazi ».

Les conséquences de ces chants de la terre, de ces soubresauts du climat peuvent neutraliser les réponses éventuelles de l'Etat et déstabiliser la population. L'insularité devient alors un facteur multiplicateur de ces conséquences néfastes. Les difficultés de liaison, de communication, le déficit de moyens logistiques et une éventuelle difficulté de coordination peuvent paralyser les efforts des secours.

c) L'Union des Comores dans la sécurité mondiale

- **Généralités**

L'Union des Comores, membre de l'Organisation des Nations-Unies, est liée par sa Charte. Elle respecte donc les dispositions du chapitre V relatif au Conseil de Sécurité à qui il est conféré la responsabilité de la sécurité mondiale. Elle doit pouvoir participer alors aux opérations de maintien de la paix.

Membre de l'Union africaine, elle adhère à l'architecture sécuritaire du continent sous les auspices du Conseil de paix et de sécurité. C'est ainsi qu'elle participe à la Force est-africaine en attente (EASF).

Enfin, elle est engagée dans des constructions institutionnelles bilatérales qui accroissent sa sécurité mais aussi ses responsabilités. Ainsi, l'Union des Comores est intégrée dans plusieurs cercles sécuritaires qui amplifient son rôle de maillon dans la chaîne mondiale de maintien de la sécurité.

Les engagements de l'Etat comorien en matière de sécurité et de défense sur les plans régional et international.

Dans la région, l'Union des Comores est membre à part entière de la Commission de l'Océan indien depuis 1986, suite aux accords de Victoria. Elle est engagée dans les efforts de cette organisation régionale pour la lutte contre la piraterie maritime qui constitue un véritable fléau dans le sud-ouest de l'Océan indien. L'Unité Anti-piraterie maritime de la Commission de l'Océan indien, installé en République des Seychelles, symbolise l'articulation des volontés politiques des Etats membres pour sécuriser la région.

Le pays a créé une unité de Garde-côtes. Celle-ci assure en particulier le secours en mer et une surveillance régulière de la zone maritime, mais plus globalement toutes les missions liées aux actions de l'Etat en mer. C'est ainsi qu'elle participe à la lutte contre la pollution marine liée au dégazage volontaire de pétroliers et contre le trafic de drogues. Elle améliore les infrastructures liées à la sécurisation de la navigation aérienne et maritime par un appui multilatéral. Elle répond ainsi, aux exigences sécuritaires du transport aérien et maritime international.

Sa participation au dynamisme du Centre africain contre le terrorisme, permet de mutualiser les efforts pour une bonne visibilité. Depuis des années, elle est un membre actif d'Interpol et bénéficie de son appui dans divers domaines.

Elle a conclu des partenariats avec certains pays pour renforcer ses capacités techniques et opérationnelles en matière de sécurité et de défense.

d) Les risques externes de la défaillance de défense et de sécurité.

L'Union des Comores est un Etat archipel qui n'assure pas et n'assume pas totalement le contrôle et la surveillance de ses frontières. Les points d'entrée souffrent d'un déficit de professionnalisme et de rigueur. Ses nombreux villages côtiers, ses zones de vide sécuritaire sont propices à toute entrée illégale ou non contrôlée. Le manque de sensibilisation sur la nécessité d'une participation à la surveillance du territoire pour ces villages et ces zones contribue à la perméabilité du territoire. La menace de porosité des frontières semble pour certains, dans la hiérarchie de la gouvernance, une notion lointaine.

Ainsi, l'Union des Comores est surexposée à une multitude de menaces les plus aigües venant de l'extérieur.

- **La piraterie**

Phénomène ancien, la piraterie maritime a, au cours de la dernière décennie, retrouvé une vigueur. L'un des foyers de cette nouvelle piraterie s'étend aux portes même du pays et son ampleur a nécessité la mise en place d'une opération navale permanente de la part des nations occidentales.

1. **L’islamisme radical**

Pays de tolérance, l’Union des Comores en tant que pays musulman comme d’autres est en bute à une idéologie nouvelle manipulant l'islam en vue d'un projet politique. Cette transformation du système politique et social d'un État en faisant de la charia, dont l'interprétation univoque est imposée à l'ensemble de la société, l'unique source du droit. Directement liée à la globalisation du monde moderne, cette menace est importée sur le territoire en provenance des foyers actifs de l’islamisme radical.

2. **Le mercenariat**

Pendant longtemps le pays a vécu sous la menace et la coupe réglée des mercenaires. Ces soldats de fortune, véritable substitut des forces armées nationales, ont profondément marqué le collectif comorien.

L’impact négatif laissé par le mercenariat demeure particulièrement visible dans la faiblesse des institutions étatiques comoriennes.

D’une part, la construction d’un véritable Etat-nation a été minée depuis la formation de l’Etat comorien. Beaucoup de Comoriens trouvent qu’il y a un lien assez fortement ancré entre les velléités séparatistes et les années durant lesquelles la politique du pays a marché au rythme des mercenaires.

D’autre part, la Garde Présidentielle comorienne sous la gouverne des mercenaires a commis des violations graves et systématiques des droits de l’homme. Il a été observé aussi bien des disparitions forcées et des tortures que des viols et des exécutions sommaires des populations comoriennes (civils comme militaires).

Ces crimes rapportés restent sans poursuites judiciaires, ni sanctions prononcées à l’encontre des auteurs. S’agissant des victimes, les blessures ne sont pas encore cicatrisées et le droit à la mémoire très limité tellement les événements macabres ont créé des mémoires superposées.et difficiles d’entretenir.

Le retour forcé d’Anjouan dans l’Union des Comores ne cesse de poser la question des armes naguère détenues par les séparatrices. Tellement le processus de désarment des séparatistes a été conduit avec légèreté. L’’ombre d’un investissement de ces caches d’arme dans les activités des mercenaires plane toujours sur l’Union des Comores. Ils sont beaucoup à penser que ces armes pourraient alimenter les réseaux des mercenaires. Enfin, les problèmes de pauvreté, l’absence d’investissement étranger, de l’accès très limité aux droits économiques et sociaux des populations comoriennes par rapport aux populations des Etats insulaires voisins, etc., sont également imputables à cette époque du mercenariat qui n’a pas permis au pays de se doter des dirigeants charismatiques et à ces dirigeants et au peuple comorien de se fixer sur les vrais enjeux de développement et de sécurité humaine.

Toutefois, les mercenaires hérités de la décolonisation africaine, ont disparu sous leur forme originelle.

3. **Le terrorisme**

Depuis les années soixante, le terrorisme s'est imposé sur la scène internationale en tant que fait, mais aussi en tant qu'espace et objet de réflexion. Cette démonstration d'une nouvelle forme de guerre asymétrique touche l'ensemble des pays du globe. A ce titre, c'est une menace qui doit être prise en considération à part entière dans l'élaboration des politiques publiques nationales et internationales.

En général, l'Union des Comores peut ne pas connaître de mouvements terroristes actifs sur son sol en termes d'action brutale. En revanche, du fait de la porosité de ses frontières, de son insularité et d'un déficit de surveillance, le pays héberge incontestablement des cellules dormantes en amont ou en aval d'actions dans la région ou vers des objectifs potentiels d'opportunité.

L'état économique du pays caractérisé par une précarité accrue, un chômage de masse, une jeunesse désœuvrée et la prolifération du prosélytisme musulman encadré par des touristes étrangers venant de pays sensibles, justifie la nécessité d'une vigilance supplémentaire. Ainsi, l'archipel est un excellent terreau pour le recrutement.

Par ailleurs, les ateliers sur les Assises Nationales ont noté que :

- Des cas de terrorisme sont avérés aux Comores (en exemple : un franco-comorien arrêté au Liban appartenant à l'Etat Islamique et l'affaire du navire « Zoulficar » pris en otage par les pirates somaliens) ;
- L'adhésion des Comores aux instruments internationaux de lutte contre le terrorisme (12 des 17 principaux instruments juridiques internationaux) ont été ratifiés;
- Des efforts ont été réalisés sur le plan national (réformes législatives : nouveau code pénal et nouveau code de procédure pénale votés, mais non promulgués)

4. Les trafics divers et variés.

L'espace maritime comorien semble être une zone de non droit caractérisée par la multiplication des trafics divers et variés. Il est relevé, entre autres, un trafic d'êtres humains, un pillage des ressources halieutiques, le transit des drogues, le dégazage des cales de pétroliers, la piraterie maritime et la contrebande.

Ces phénomènes doivent être vigoureusement combattus par une action vigilante.

e) Les menaces et les risques amplifiés par la mondialisation

1. Les effets multiplicateurs négatifs de la mondialisation.

Le grand marché du monde, les échanges devenus de plus en plus faciles font bénéficier l'Union des Comores de bienfaits de la société moderne. Par contre, parallèlement à ces bienfaits, la mondialisation exporte ses méfaits sous la forme d'une aggravation des menaces traditionnelles et d'une addition de nouvelles menaces plus insidieuses auxquelles les Etats ne sont pas préparés.

2. La crise financière mondiale.

La globalisation des économies et de la finance mondiales rétrécie les possibilités des pays à faibles revenus. L'aide internationale s'assèche de plus en plus car les pays industrialisés généralement contributeurs connaissent eux-aussi des difficultés croissantes.

Il n'y a aucune recette mondiale pour contenir les dérapages. Les économies les plus faibles se meurent parce que le jeu de la concurrence est devenu féroce.

Dans chaque pays, la cohésion sociale est affectée, l'unité nationale fragilisée, les gouvernances débordées. Se développe alors une économie souterraine de survie qui ouvre la voie à de la violence, à un non-respect du droit. La corruption se développe pour devenir endémique sans heurter les normes établies. Le sentiment d'impunité et la méfiance palpable du citoyen vis-à-vis de l'institution judiciaire renforcent le délitement de la société.

Les projets immobiliers touchés, voire annulés par la crise de 2008, est un parfait exemple de cet impact évident sur l'économie de notre pays.

3. **L'exploitation criminelle des flux immatériels**.

L'espace de l'information est un lieu d'échanges ouvert aussi à tous les trafics et à toutes les manipulations diverses. Les réseaux sociaux, nouvel outil de communication, transforme le monde en un petit village et rapproche les hommes avec leur ingéniosité, leur sincérité et leur fourberie. Les sites d'information sont piratés, fouillés et vidés. Il s'agit véritablement d'une guerre dans le cyberespace. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de sécuriser les réseaux d'information pour garantir la confidentialité et sauvegarder l'intimité.
Le gouvernement comorien doit éviter d'exposer sur l'espace public la réflexion, l'échange d'information et assurer la sécurité de sa communication.

La sécurité et la défense dès lors qu'elles dépendent du réseau public de communication ne sont pas à l'abri de la cybercriminalité. Le pays peut être coupé du monde par une malveillance ou un dysfonctionnement technique des systèmes de communication.

Dans ce pays fragile, hypersensible aux conflits, l'absence de communication est une tragédie.

4. **Les pourvoyeurs non étatiques de sécurité.**

Les responsables politiques et ceux des forces de défense et de sécurité doivent se rendre à l'évidence de l'existence des acteurs non étatiques, pourvoyeurs des services de sécurité. Ce sont les sociétés de gardiennage et de surveillance et les sociétés de sécurité privées. Ils jouent certes un rôle important dans un monde où la sécurité devient un bien marchand, mais il revient à la gouvernance de réglementer et d'encadrer le champ d'actions de ces sociétés afin d'éviter qu'il y ait des débordements qui risquent de nuire au bon fonctionnement normal des forces de défense et de sécurité comoriennes.

<u>Encadré 5 :</u> Les domaines prioritaires en matière de Défense et Sécurité

Ainsi, les travaux en ateliers et les fiches de contribution citoyenne ont permis de classer ce diagnostic dans trois domaines :

1. **Domaine politique.**

- Le Ministère de la défense n'existe pas ;
- Loi fondatrice de l'organisation des forces de défenses et de sécurité non conforme à la réalité ;
- Pas de réelle compréhension de la défense par les élus ;
- Retard dans la mise en application du « livre Katiba » sur la stratégie nationale de défense et de sécurité en Union des Comores ;
- Pas de réelle compréhension de la Défense par les élus ;
- Le budget de fonctionnement des FDS est toujours déficitaire ;
- Infrastructures des FDS vétustes ;
- Absence de contrôle parlementaire sur l'outil défense et sécurité ;
- Politisation des Forces de Défense et de Sécurité.

2. **Domaine militaire**.

- Pas de réel suivi administratif (effectifs, matériels, …) ;
- Hétérogénéité de la formation (surtout les officiers) ;
- Instruction et entrainement insuffisants.

3. **Domaine communication**.

- Image négative des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) (ex : répression) ;
- Peur latente réciproque entre le politique et le militaire ;

La Nation comorienne doit être protégée. De ce fait, l'Etat se doit d'inscrire la Défense et la Sécurité dans une vision stratégique pérenne, se mettant au diapason des menaces et risques dans les domaines, international, sous régional, interne, économique, environnemental, religieux, etc.…, tenant compte surtout à leur évolution pour mieux s'y adapter.

CHAPITRE II : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I. CONCLUSIONS

Ce rapport présente un examen descriptif et analytique de l'évolution politique et institutionnelle des Comores depuis l'époque coloniale à nos jours. Il fait le bilan des 42 années d'indépendance et rend compte des principales leçons à retenir pour chaque régime politique qu'a connu notre pays. Il se veut de relever les difficultés et les éléments à mettre en valeur pour doter au pays des institutions modernes et fortes capables d'assurer son développement.

En 42 années d'indépendance, les Comores n'ont pas pu se développer à l'instar des pays voisins de l'Océan indien comme Seychelles et Maurice ou des pays insulaires africains comme le Cap-Vert. Les coups d'Etat et tentatives de coup d'Etat, avec des soubassements aussi bien endogènes qu'exogènes, les multiples révisions constitutionnelles (cause de la fragilité et l'inefficacité des institutions étatiques), la centralisation du pouvoir, le népotisme et la corruption, ont installé le pays dans une instabilité quasi-chronique. Toutes ces crises n'ont pas permis au pays de poser les fondements d'un Etat moderne et fort.

Avec l'avènement de l'Union des Comores, les expériences relatives aux conflits politiques, institutionnels et à la violence électorale des dernières années sont le témoignage de l'existence de questions non résolues constitutionnellement par les divers acteurs : pouvoir, opposition, société civile.

Dans ce contexte, la gouvernance politique n'a jamais été la préoccupation majeure des gouvernants. Du coup, la consolidation de l'Etat est reléguée au second rang des préoccupations nationales, de la même manière que l'édification d'une Nation comorienne.

II. RECOMMANDATIONS :

Eu égard à l'étendue des difficultés et dysfonctionnements relevés dans les institutions publiques nationales, il est légitime de procéder à certaines suggestions tendant à l'amélioration de celles-ci :

II.1. Sur les institutions politiques

B. Une réforme profonde de l'Etat visant à réduire le coût des institutions en supprimant ou en adaptant celles-ci

1. La forme de l'Etat

Il est recommandé l'abandon du fédéralisme exacerbé et la redéfinition de l'autonomie des îles dans une configuration d'un **Etat unitaire** fortement **déconcentré** et véritablement **décentralisé.**

- Revenir à un Etat unitaire fortement déconcentré et véritablement décentralisé qui prend en compte les aspirations légitimes des populations locales et qui rapproche le pouvoir et surtout les institutions administratives, judiciaires, économiques, financières et sociales aux populations sur l'étendue du territoire.
- Redéfinir de façon claire et soutenue l'autonomie accordée aux entités insulaires en tenant compte du coût financier de l'autonomie des îles.
- Initier une véritable déconcentration du pouvoir et des services en redéfinissant et en dynamisant les missions des principales autorités
- Renforcer la décentralisation administrative et la décentralisation fonctionnelle (ou par services).
- Réduire et/ou Supprimer la superposition des institutions pléthoriques et budgétivores.

2. La nature du régime politique

Il est recommandé l'instauration d'un **régime présidentiel** :
Il faudrait instaurer un régime présidentiel en supprimant les vice-présidents et en maintenant les gouverneurs tout en définissant leurs attributions dans la Constitution. Dans ce régime, les trois pouvoirs (Exécutif, législatif et judiciaire) seraient strictement séparés.

C. Les institutions centrales de l'Etat

1. La présidence tournante (2 propositions) :

Scénario 1 : Reformer profondément la tournante à travers les actions suivantes :

- Prolongement du mandat du Président (7 ans) ;
- Renouvellement du mandat présidentiel ;
- Opter pour une élection présidentielle générale à deux tours en supprimant la primaire.

Scénario 2 : Supprimer la tournante simplement et maintenir un Etat unitaire décentralisé.

2. Le pouvoir exécutif monocéphale

Un président de la République qui serait élu au suffrage universel direct à deux tours (dans les deux scénarios 1 et 2). Il nomme un vice-président qui coordonne l'action des ministres.

1. Les Vices présidents

Il est recommandé de :

- Supprimer les postes de vice-président
- Supprimer leurs pensions après mandat

Ce cas de figure aurait un impact sur le mandat du Président actuel, car élu par liste avec les vice-présidents.

2. **Le pouvoir législatif (Parlement monocaméral)**

Il est fortement recommandé de :

- Définir un profil des députés
- Augmenter le nombre des députés pour mieux représenter les Iles
- Mettre en place un quota de jeunes et de femmes
- Mettre en place des garde-fous pour maintenir la cohésion des partis politiques (Cas des députés déserteurs ou démissionnaires)

3. **Le pouvoir judiciaire**

Il est fortement recommandé de :

- Mettre en place un vaste programme de réforme incluant le renforcement des ressources humaines, la mise en place de mécanisme de contrôle et de consolidation de son indépendance ;
- Rapprocher la justice des justiciables en adoptant une « carte judiciaire ».
- **Supprimer la Cour Constitutionnelle et l'intégrer au sein de la Cour Suprême :**

La Cour Constitutionnelle a démontré ses limites et on peut légitimement suggérer sa suppression et la dévolution de ses attributions à la Cour Suprême des Comores. Ceci est d'autant plus légitime que les membres de la Cour Suprême bénéficient d'une garantie d'indépendance et d'impartialité. Elle a l'avantage de regorger des juristes chevronnés et hautement rodés aux arguties juridico-politiques du pays. **Une Chambre constitutionnelle ou Assemblée plénière peut statuer en matière constitutionnelle et électorale**.

- **Supprimer la Haute Cour de justice et redéfinir le statut pénal des élus et des ministres :**

- Supprimer la Haute Cour de justice et traduire simplement les élus devant les juridictions de droit commun ;
- Adopter une loi devant définir le statut pénal du Président de la République, les membres du gouvernement et les élus, ainsi que la notion de haute trahison.

4. **La place de la religion dans la République**

Parce que le Conseil des Ulémas n'est jamais mis en place, il faudrait le supprimer et la remplacer par le *Muftorat* de la République, une institution qui, non seulement existe d'emblée mais s'est véritablement imposée.

- Consacrer légalement le *Muftorat* et l'ériger en organe collégial avec un Conseil sous l'autorité d'un Mufti ;
- Sa mission serait de donner des avis sur les questions religieuses. Il serait composé d'un Bureau permanent à la tête duquel serait placé le *Mufti* et un Conseil dont les membres seraient représentatifs des îles. Il serait rattaché à la Présidence de la République.
- Définir et renforcer clairement les attributions du département ministériel en charge des affaires islamiques (mission de régulation et de promotion).
- Maintenir les juridictions cadiales pour connaitre du statut personnel (mariage, filiation, héritage, etc.) dans l'organisation judiciaire de proximité

D. Les institutions insulaires

Pour l'administration des îles et pour coordonner l'action des communes et des préfectures et, eu égard au caractère pléthorique et budgétivore de ces institutions. Il est recommandé de :

1. Soit nommer les gouverneurs des Iles et supprimer les conseils des îles et les commissariats ; ce qui réduira considérablement le coût de ces institutions et dégager des ressources pour financer l'éducation et la santé.
   Ils seront assistés par une administration dirigée par un Secrétaire général sous l'autorité des gouverneurs (qui coordonneraient l'action des préfets).

2. Soit élire les gouverneurs (Exécutifs) et maintenir donc les Conseils des Iles (législatifs) ; ce qui maintiendra les coûts élevés du fonctionnement de ces institutions.

Quel que soit le scénario retenu, l'autonomie des Iles sera garantie.

E. Les droits et libertés fondamentaux du citoyen

Concernant les droits et libertés fondamentaux, il est fortement recommandé de :

- **Définir dans la Constitution les droits et libertés fondamentaux du citoyen**

II.2. Sur la démocratie et la consolidation de l'Etat de droit

A. L'amélioration de la justice administrative et suppression de la Cour Constitutionnelle et son intégration au sein de la Cour Suprême des Comores

1. La justice administrative

Il est recommandé de :

- Mettre en place des tribunaux administratifs dans les îles ;
- Former les juges dans les matières administratives et fiscales ;
- Assurer le respect des droits fondamentaux de l'expropriation (indemnisation juste et préalable des propriétaires) ;
- Instituer un Médiateur de la République pour défendre les droits et libertés des citoyens devant l'Etat ;
- Renforcer les inspections dans les administrations de l'Etat ;
- Créer une Ecole Nationale d'Administration ;
- Recouvrir le domaine public de l'Etat.

2. La justice constitutionnelle

Il est recommandé de :

- Supprimer la Cour Constitutionnelle et constituer une Chambre constitutionnelle au sein de la Cour Suprême.

3. La Haute Cour de justice

Il est recommandé de :

- Supprimer la Haute Cour de justice et traduire les élus devant les juridictions de droit commun ou devant la Cour Suprême ;
- Adopter une loi devant définir le statut pénal du Président de la République, des membres du gouvernement et des élus, ainsi que la notion de haute trahison.

4. Le fonctionnement et l'efficacité de la justice

Il est recommandé de :

- Sensibiliser et former les citoyens sur le processus judiciaire ;
- pérenniser le système de « justice foraine » pour rapprocher la justice aux justiciable (justice de proximité) ;
- Déconcentrer le service public de la justice en mettant en place des tribunaux dans les chefs-lieux des préfectures pour connaitre des affaires simples ;
- Favoriser l'accès à la justice des plus indigents en rendant effective le système de l'aide juridictionnelle et le mécanisme « d'avocats commis d'office » pour les affaires pénales ;
- Créer la maison des avocats devant permettre au justiciable d'accéder au service d'avocat à moindre coût ;
- Mettre les juges dans des conditions de vie meilleures pour lutter contre la corruption en leur allouant un salaire décent ;

- Lutter de façon radicale pour éradiquer la corruption (dans tous les secteurs) ;
- Prendre toutes les mesures devant assurer l'indépendance de la justice ;
- Appliquer le système des concours pour l'accès à la profession des magistrats ;
- Appliquer le système d'élections avec un mandat pour la promotion et la nomination aux postes stratégiques (Chefs des juridictions pour les magistrats du siège et le parquet) ;
- Systématiser les enquêtes de moralité pour le recrutement des magistrats ;
- Rendre fonctionnel le Conseil Supérieur de la Magistrature et prendre en compte ses avis dans les nominations des magistrats du siège ;
- Organiser la section disciplinaire du Conseil Supérieur de la magistrature de telle manière qu'elle soit composée non seulement par des juges mais aussi des avocats, des hauts fonctionnaires de l'Etat, de la police et de la gendarmerie lorsqu'il doit prononcer des sanctions ;
- Rendre effective la publication des jugements rendus pour accession par tous et appréciation avant toute exécution ;
- Renforcer les capacités de l'appareil judiciaire (humain, matériel, financier……..) ;
- Adapter les textes avec les réalités sociale, nationale et internationale actuelles ;
- Mettre en place un juge d'application des peines (JAP) pour éviter les ordres d'élargissement inopportuns ;
- Promulguer les deux lois votées en 2014 portant code pénal et code de procédure pénale) ;

5. Le respect et la protection des droits de l'Homme

Il est recommandé de :

- Constitutionnaliser le contenu des droits et libertés fondamentaux dans tout leurs détails ;
- Sauvegarder les libertés fondamentales et les libertés publiques, ainsi que les droits de l'Homme ;
- Offrir aux justiciable la possibilité d'être assisté par un avocat lors des gardes à vue ou de détention provisoire ;
- Permettre la présence d'un avocat lors des perquisitions ;
- Présenter un mandat lors des arrestations par la police ou la gendarmerie ;
- Lutter contre les détentions abusives et arbitraires ;
- Définir la liberté d'expression et la recadrer ;
- Vulgariser le code de l'information ;
- Renforcer les capacités des auxiliaires de justice ;

- Prendre en charge les orphelins en ouvrant des orphelinats pour protéger ces enfants au lieu de les laisser aux mains d'organismes étrangers (fondation Damien, Caritas……) ;
- Respecter les instruments internationaux des droits et libertés fondamentaux, de lutte contre la torture et traitements dégradants et ratifier ceux qui le sont pas à ce jour ;
- Revoir les conditions de détention dans les prisons pour le respect de la dignité humaine ;
- Augmenter la capacité d'accueil des prisons en construisant des prisons et en améliorant les conditions de détention ;
- Distinguer les prisonniers politiques des autres prisonniers de droit commun ;
- Maintenir la perpétuité comme alternative de la peine de mort ;
- Prévoir des sanctions exemplaires pour les juges et les gendarmes et policiers qui envoient des gens en prison pour des affaires civiles
- Réparation financière par l'Etat des détentions arbitraires

B. Sur l'instabilité et la violence politique

Pour mettre fin à l'instabilité politique, à la violence politique et autres crises séparatistes, il est recommandé de :

- Renforcer l'Etat de droit et la démocratie pour éviter les coups d'Etat ;
- Prendre toute mesure pour empêcher les coups d'Etat et le séparatisme ;
- Encourager et renforcer le rôle des partis politiques et des organisations de la société civile en matière de patriotisme et civisme ;
- Faire des révisions constitutionnelles conformes aux conditions et formes constitutionnelles ;
- Eviter les révisions sur mesure et dont l'objet est de s'éterniser au pouvoir au-delà du mandat constitutionnel ;
- Appliquer la bonne gouvernance dans tous les domaines publics ;
- Résorber le chômage des jeunes ;
- Mettre en place un fonds de garantie d'investissement pour les jeunes ;
- Renforcer et veiller à la sécurité nationale ;
- Faire une enquête de moralité pour les personnes désirant intégrer l'armée ;
- Renforcer le statut républicain de l'armée ;
- Instaurer un Comité « Vérité-Réconciliation » sur les coups d'Etat, les assassinats politiques et le séparatisme ;
- Exprimer une volonté réelle pour le changement ;
- Non-ingérer dans les affaires militaires ;
- Professionnaliser de l'armée nationale ;
- Mettre en place un tribunal militaire ou former les magistrats de droit commun dans les matières militaires ;
- Revenir au système d'internat afin de réunir l'élite nationale ;
- Réinstaurer le système de service national et militaire ;

- Muter les fonctionnaires militaires de l'Etat dans les différents endroits des îles ;
- Instituer une journée nationale spéciale pour les présidents assassinés ;
- Interdire l'incitation à la haine (manipulation citoyenne) ;
- Constitutionnaliser la revendication de l'île comorienne de Mayotte et renvoyer à une loi organique pour détailler les grandes lignes de la doctrine politique nationale sur ce contentieux.

II.3. Sur la décentralisation et l'édification de la Nation

A. Un Etat déconcentré et fortement décentralisé

1. Pour ce qui est de la déconcentration

Il a été fortement recommandé que l'Etat doit déconcentrer ses services centraux pour rapprocher le pouvoir de décision proche des citoyens.

- Gouverneur nommé au niveau de l'Ile : revoir les compétences des Gouverneurs et les définir clairement par des textes juridiques répondants aux réalités comoriennes ;
- Un Secrétaire général nommé par le vice-président ;
- Bien définir les missions des services déconcentrés (Préfets et autres) afin de rendre effective la présence de l'Etat dans les îles ;
- Elaboration des textes juridiques précisant les compétences des préfets et des communes et les rapports entre eux.
- Garantir la présence des services de l'Etat tels que les Ministères et autres Directions Générales dans les îles ;

2. Pour ce qui est de la décentralisation

2.1. Le gouvernorat

Dans la configuration institutionnelle recommandée, l'Ile n'est plus une administration décentralisée. Il est placé à sa tête une autorité (Gouverneur) déconcentrée.

2.2. Les Communes : collectivités territoriales de base

Il a donc été recommandé de :

- Mettre en place un cadre de concertation entre le Ministère de tutelle, le Commissariat Général au Plan, le service déconcentré du Commissariat au Plan au niveau insulaire, et les Communes en vue de planifier les Plans de Développement Locaux ;
- Redéfinir un cadre juridique d'attribution de compétences des Communes ;

- Révision de la loi régissant les Communes en redéfinissant la Commune par la ville et le village pour faciliter l'autofinancement et l'intégration des habitants et notables dans le processus ;
- Définir des critères d'éligibilité des Maires qui comprendront en compte leur niveau de compréhension des missions qui leurs sont dévolues.

2.3. La décentralisation fonctionnelle

Il faut renforcer la décentralisation fonctionnelle (ou par services) au niveau de l'ensemble du territoire national.

B. L'édification de la Nation comorienne

Désormais, cet aspect doit être sérieusement pris en compte par les décideurs politiques.

D'emblée, des efforts considérables devront être déployés afin de bâtir un Etat crédible doté d'institutions efficaces et inspirant la confiance des citoyens. Ainsi, il faudrait mobiliser toute la population au service de l'édification de la Nation grâce à une adhésion massive de celle-ci, en particulier de la représentation de chacune des îles, aux grandes décisions stratégiques, et par l'assurance que tous les citoyens profitent de la richesse nationale.

Les partis politiques devront être encouragés à avoir une idéologie politique et être restructurés afin d'une représentativité nationale. Ils devront drainer la population autour des valeurs du patriotisme, civisme et de tolérance. Il faudrait entre autres :

- Reconnaitre un statut de l'opposition pour l'équilibre politique ;
- Subventionner les partis politiques ;
- Trouver un mécanisme devant empêcher les élus de changer de parti en cours de mandat.

Pour cela, il va falloir adopter une constitution crédible, garantissant l'unité nationale et le refus de toute politique d'exclusion susceptible de créer des clivages.

Ensuite, le secteur de l'éducation parait un élément clé de réussite. En misant sur la modernisation de l'éducation et de l'apprentissage, le pays se doterait d'une population tout aussi engagée qu'active. Dans ce cadre, l'Université des Comores devrait servir de base à la mise en place de cette politique en créant des « Pôles universitaires » dans chacune des îles pour permettre le « vivre ensemble » des enfants du pays.

La santé devrait être aussi une des priorités de l'investissement social en essayant de prolonger l'espérance de vie, le recul de la mortalité infantile et maternelle et le contrôle des maladies transmissibles.

Par ailleurs, il faudra prendre en compte, dans les textes légaux, les éléments ci-après afin de consolider la Nation :

- La religion comme ciment de la Nation ;
- Le sport ;
- La culture ;
- La langue ;
- L'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique (à partir de concours) ;
- L'instauration d'un service national ;
- La création d'un fonds de solidarité nationale.

II.4. Sur le système de Défense et de Sécurité

A. Les Forces de défense et de sécurité

La défense et la sécurité des intérêts nationaux et surtout la protection de la Nation comorienne est l'un des missions fondamentales pour consolider les bases d'un Etat fort.Ainsi, sont retenues les recommandations suivantes dans les domaines ci-après :

Domaine politique

1. **Dans l'immédiat**

- Adopter les textes fondateurs relatifs à la réorganisation des FDS ;
- Mettre en œuvre le livre Katiba sur la stratégie nationale de défense et de sécurité, en Union des Comores ;
- Avoir une volonté politique du changement
- Non intervention du politique dans les FDS.
- Faire un état des lieux des accords et conventions signés (absence d'archivage, de suivi), par une commission d'audit interministérielle.
- Mettre aux normes ISPS le port de Moroni (normes de sécurisation – travail à achever).

2. **A moyen terme**

- Déterminer les ports utilisables
- Créer un ministère de la défense
- Renforcer l'Etat de droit
- Doter le pays d'une stratégie d'intervention
- Favoriser la coopération internationale des Services de renseignement
- Adapter le cadre législatif
- Mettre en place un mécanisme régional de protection et de sécurité basé aux Comores
- Partager les connaissances et l'expérience

Domaine militaire

1. **Dans l'immédiat.**

- Spécifier les rôles des forces de défense et de sécurité
- Réaliser un recueil des textes existants
- Disposer d'une armée républicaine ;
- Réaliser un état des lieux des besoins militaires et de la police afin de répondre aux missions régaliennes des corps de défense et de sécurité.
- Mettre à la retraite tout militaire qui a atteint l'âge requis
- Mettre en place des tableaux d'effectif clair pour les FDS
- Mettre en place un Rapport sur le moral une fois par an
- Sécuriser immédiatement les eaux maritimes (renforcement des garde-côtes)
- Faire la promotion de la composante maritime
- Renforcer la coordination en matière de renseignement
- Créer un organe de centralisation de renseignement

2. **A moyen terme.**

- Renforcer les capacités institutionnelles
- Renforcer les capacités de la COSEP (direction de la protection civile) et la coopération avec l'OIPC
- Activer le comité de défense
- Intégrer les droits humains dans la politique de défense nationale
- Renforcer les capacités opérationnelles des FDS
- Mettre en place un état-major mixte d'intervention
- Protéger les frontières maritimes
- Rendre performant le laboratoire de la police scientifique
- Mettre en place une police de proximité
- Professionnaliser les corps de défense et de sécurité
- Prendre en compte la composante « genre »

Domaine de la communication

1. **Dans l'immédiat.**

- Améliorer les relations entre les hommes en tenue et la population (cours d'éducation civique)
- Développer les relations civilo-militaires
- Mettre en place de journées portes ouvertes (sensibilisation, lobbying)

2. **A moyen terme.**

- Investir sur l'esprit patriotique de l'Armée nationale
- Favoriser la prise de conscience de la population sur le besoin d'un maintien de la sûreté nationale
- Crédibiliser l'institution militaire à l'égard de la population

B. Sécurité intérieure

- Protéger le territoire et les institutions
- Assurer la protection des personnes et des biens
- Professionnaliser le renseignement et fluidifier la fonction d'information des services extérieurs de l'Etat
- Lutter contre le Terrorisme, la radicalisation et les trafics illicites
- Lutter contre l'usage des stupéfiants

S'agissant de la protection du territoire et des institutions, les risques et les menaces prioritaires recommandés sont :

- les menaces liées à la porosité des frontières ;
- les risques liés à l'absence de sécurité maritime ;
- les activités et attaques terroristes ;
- la criminalité organisée dans toutes ses formes ;
- les crises majeures résultant de risques naturels, sanitaires, technologiques, biologiques, industriels, ou accidentels ou volontaires tels le déversement des hydrocarbures ;
- le pillage des ressources maritimes ;
- les agressions par un groupe armé non-étatiques contre le territoire national.

C. Sécurité civile

- Disposer des moyens de veille et d'alerte précoce
- Avoir un réseau d'information opérationnel
- Promouvoir une gestion efficiente des ressources humaines
- Disposer des moyens techniques d'intervention à tous les échelons
- Rendre opérationnel la direction générale de la sécurité civile et l'OVK
- Coordonner et rendre effective la complémentarité des différents acteurs
- Améliorer la politique de réduction des risques
- Rendre adéquat un cadre juridique

D. Terrorisme

Il est recommandé :

D'élaborer une stratégie de lutte contre le terrorisme basée sur l'équilibre de quatre fonctions (Connaitre, Protéger, Prévenir et Agir) :

- Mise en place d'une plate-forme d'échange d'informations opérationnelles ;
- Coordonner les organes concernés par la lutte contre le terrorisme (DNDPE, DRI, CLAT, AND, DGSPN, Aviation civile, service de renseignement financier de la BCC, Douanes, contrôle aux frontières…….) ;
- Mise en place de la chaîne pénale anti-terroriste ;
- Promulgation des lois votées en 2014 sur les nouveaux codes judiciaires (code pénal et code de procédures pénales) ;

- Voter les lois sur la cybercriminalité ;
- Développer la coopération régionale et internationale avec d'autres organismes de sécurité.

E. Conclusion

La nécessité d'un outil de défense et de sécurité performant pour l'intégrité territoriale et l'unité nationale est un impératif dès la sortie des Assises Nationales.

Il a été prouvé que toute société humaine, pour son harmonie et pour sa survie a besoin d'une autorité légitime et reconnue. C'est ainsi que, de tous temps, l'Histoire politique montre que tout pouvoir structure son outil de défense et de sécurité pour la pérennité de la nation et pour son développement. Ceci, dans tous les aspects que couvrent les champs de la sécurité.

Les Forces de défense et de sécurité sont alors le dernier rempart et l'ultime recours dans la sauvegarde de la nation. Cette sacralisation de l'outil de défense doit s'accompagner des hommes, des capacités et des moyens appropriés pour être à la hauteur de la mission reçue, toujours dans l'effort constant de s'inscrire dans les normes universelles des droits de l'homme.

Il va de soi que ces Forces de Défense et de Sécurité sont républicaines, au service de la Nation. Ainsi la nouvelle vision de défense et de sécurité nationale peut s'intituler **: « Les Comores, un archipel de tolérance, de paix et de sécurité ».**
Elle a comme ambition de faire des Comores :

- **Un havre de paix** garantissant à chacun protection et sécurité
- **Un seul et unique pays,** la patrie de tous les Comoriens, où les habitants et les dirigeants respecteront les spécificités et la personnalité propre de chaque île, gage de paix et de cohésion nationale
- **Une continuité territoriale** garantie dans tous ses aspects toujours avec le sentiment profond de servir l'intérêt général
- **Un pays** dont l'Etat sera devenu le solide rempart équitable et impartial contre toutes les formes d'agression et d'injustice
- **Un pays** dont l'Etat assistera les personnes vulnérables et les victimes des différentes catastrophes, où tous les habitants auront les mêmes droits à la protection, à l'éducation, à la santé et au bien-être
- **Un pays** qui aura réussi à renforcer davantage la cohésion sociale
- **Un pays** uni et une nation réconciliée où les droits de chacun sont scrupuleusement respectés sans considération d'origine sociale ni insulaire. Et où l'Etat de droit, l'égalité de tous devant la loi, la transparence et la bonne gouvernance seront une réalité au quotidien
- **Un pays** où les décisions de l'Etat ne perdront jamais de vue la responsabilité première d'assurer la sécurité de ses citoyens
- **Un pays** qui aura triomphé des frustrations

- **Dans ces nouvelles îles Comores**, les acteurs publics et privés, les organisations de la société civile, les citoyens, à quelque échelon qu'ils soient doivent se sentir concernés et se mobiliser en faveur de cet idéal
- **Dans ces nouvelles îles Comores**, il faudra enfin transmettre aux futurs générations cet idéal généreux pour que s'ouvre devant elles un nouvel horizon dégagé des nuages qui avaient assombri, un temps, la marche du pays vers ce qu'on a appelé « la réconciliation des cœurs et des esprits », gage du vivre ensemble commun et du développement harmonieux pour tous.
- **Dans ces nouvelles îles Comores**, la tolérance, le respect des droits et des libertés de chacun, l'ouverture vers le monde, l'éthique de la responsabilité gui devront toutes les décisions publiques en vue d'ancrer à jamais la paix, la solidarité et la fraternité dans les cœurs.

  Enfin, cette vision à atteindre se décline ainsi : **« les Comores, un pays de tolérance, de paix et de sécurité.**

AXE 2 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Conseiller Technique Principal

Mr Oubeidi Mze Cheih

Consultants thématiques

AsnaouiMohadji
Fouzna Said Abdoulfatah
DrHousni Mohamed Abdou
MihidhioirSagaf
Mohamed Ahmed Youssouf
Said Ahmed Said Djaffar
Said Ibrahim Abdou Dahalani
Salim Abdallah Youssouf

Chapitre I : Budget, Monnaie et Comptes Publics

I.1 : Recettes et système fiscal : Financement de l'action publique

A. Note introductive

A la veille de l'indépendance des Comores en 1975, le pays a hérité d'une infrastructure rudimentaire qui ne pouvait pas répondre aux exigences d'un pays indépendant désireux de développer son économie. Le Budget du territoire de 1970 à 1976 se présentait ainsi (en millions de Kmf) :

Tableau N°1 : *Budget du territoire de 1970 à 1976*

	1970	**1971**	**1972**	**1973**	**1974**	**1975**	**1976**
RECETTES							
Impôts sur les revenus	185	175	227	227	323	255	218
Taxes et droits à l'importation	639	765	769	803	1.292	1.194	875
Autres impôts indirectes	63	87	87	83	84	94	27
Revenus domaniaux	15	16	16	15	42	19	11
Bénéfices départements Etat	168	191	191	265	211	112	112
Autres recettes	9	34	38	49	69	41	728
Total Recettes	**992**	**1.229**	**1.276**	**1.402**	**2.021**	**1.715**	**1.971**
DEPENSES							
Dépenses fonctionnement	**1.195**	**1.445**	**1.571**	**1.572**	**2.398**	**2.474**	**3.400**
Déficit Courant	-203	-216	-296	-350	-377	-759	-1.000
Recettes en capital	61	83	185	163	257	96	-
Dépenses en capital	266	300	435	629	1,063	603	1.500
Déficit budgétaire global	-408	-434	-546	-816	-1.183	-1.266	-2.500
Financé par aide française	395	462	401	559	896	404	-
Aide d'autres origines	-	-	-	-	-	-	2.500
Ressources du Trésor	992	1.229	1.276	1.402	2.021	1.715	1.971

***Source** : Banque Mondiale et Ministère des Finances*

Le budget du gouvernement central se divisait en trois parties : le budget ordinaire, les budgets annexes des travaux publics et le budget d'investissement. De plus, les taxes à l'importation et droits d'accise sur les produits pétroliers étaient versés à un "Fonds des Routes" utilisé pour subvenir à une partie des dépenses d'entretien des routes. Les municipalités et communes recevaient 10% des droits de patentes. En 1975, 70% des recettes domestiques ont été perçues par le service des douanes, tandis que les impôts directs ne représentaient que 15% car il n'existait pas beaucoup d'entreprises commerciales pour payer des impôts et seule une petite partie de la population occupe des emplois salariés.

B. Diagnostic de la situation : Période 1975 – 1978

A la veille de l'indépendance, la population active était évaluée à 184.000 personnes, dont moins de 7% avaient un emploi salarié. En 1976, le secteur public représentait le principal employeur, fournissant plus d'un tiers de l'emploi total, 2 hôpitaux et 5 centres médicaux.

Avant l'indépendance, le PIB était 70 millions$ (17 milliards FC) 1$=248 F CFA, il est actuellement 285 milliards. La croissance économique 4 ans avant l'indépendance était de 6 à 7%. Au 31 décembre 1976, la dette publique était de 32 millions$ (7,9 milliards FCFA) dont 15 millions restaient à verser. En 1976, les paiements au titre du service de la dette correspondaient à 5 % des recettes d'exportation.

L'interruption de l'assistance technique et financière de la France et le départ de presque toute la communauté française ont rendu la situation budgétaire critique : on estime à 1.500 coopérants partis avec un effet négatif immédiat sur l'économie, diminution brutale de l'activité commerciale, beaucoup de sociétés ont cessé leur activité. Aucune relève de l'assistance technique. Le lycée est fermé faute d'enseignants. Le PIB a baissé de 13% en 1975 et de 9% en 1976.

Le déficit de la balance commerciale, qui avait considérablement augmenté jusqu'en 1975, a été presque entièrement résorbé en 1976 grâce à la très forte réduction des importations. En partie celle-ci a été rendue possible par le départ des français, mais même les importations de produits essentiels, tels que les pièces de rechange des véhicules, ont fortement diminué.

Au début de 1977, la situation budgétaire était encore critique. Toutes les réserves du Trésor étaient engagées. Le Président Ali Soilihi a licencié la plupart des employés de la fonction publique en décrétant purement sa dissolution, même si par la suite, il a réengagé seulement une minorité d'entre eux.

A cela, s'ajoutent 2 catastrophes imprévues : Les évènements de Majunga (arrivée aux Comores de 18.000 personnes à caser au rythme de 1.200 par jour) et l'éruption volcanique de Singani : il fallait évacuer durant des semaines les habitants de Singani et Hetsa, ce qui a fini par achever la trésorerie disponible.

Un Plan intérimaire a été élaboré et couvrait la période de Janvier 1978 au 31 Décembre 1982 dont l'objectif principal est l'autosuffisance alimentaire et comme

objectif économique et budgétaire : augmentation des recettes d'exportation et le plein emploi

Le Président Ali Soilihi avait quand même entamé la mise en place d'une nouvelle organisation politique et administrative (les Moudrias) dans les différentes îles avec la participation des communautés villageoises. La Moudiria est considérée comme l'unité de base du développement. Elle est le centre de gravité auquel va trouver toutes les activités : Centre administratif (état civil, cadastre, maintien de la paix, Enquêtes et stat.), centre d'encadrement pour la production (initiation aux paysans des nouvelles techniques agricoles, entrepôt de stockage des semences, outillage...) et point de vente (des produits de première nécessité, y compris les périssables car la Moudiria sera équipée de chambres froides.

Dans le cadre de cette nouvelle organisation du pouvoir local, le Liwali de chaque bayou se verra déléguer le contrôle de la plupart des dépenses relatives aux activités de leur ressort et les Moudirias recevront des pouvoirs leur permettant de percevoir directement des revenus auprès de leurs contribuables.

Il a également entrepris la réforme de l'enseignement par l'alphabétisation permettant d'écrire le comorien en lettres latines (Alifoubé). A rappeler que les Comoriens qui n'ont pas été à l'école publique française écrivaient le comorien jusqu'alors avec des lettres de l'alphabet arabe.

Le Président Ahmed Abdallah reprenait le pouvoir en 1978

Pour relancer la croissance, les nouvelles autorités ont contractés des prêts auprès des bailleurs de fonds internationaux pour la construction des infrastructures économiques et sociales indispensables au développement

Ces investissements ont été rendus possibles grâce à des prêts et non des dons, et dont la plupart a été consentis à des conditions non concessionnelles. On empruntait parfois à 8% alors que pour les pays en développement les taux ne dépassaient pas 1%.

Pour accompagner le Budget de l'Etat, le Président Abdallah a créé des sociétés d'Etat telles que l'ONICOR, la Société Comorienne des Hydrocarbures - SCH, la société de Tabac, l'Etablissement Hahaya.

Il **a organisé également une conférence de bailleurs de fonds à Moroni** qui a permis la relance du développement économique et social du pays par la mise en place des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires, hôtelières et par la conception et la réalisation du projet CEFADER- CADER pour le développement du monde rural.

La croissance économique avoisinait les 7% par an et un accroissement du revenu réel par habitant de 1,7% l'an. Mais après les grands chantiers qui ont permis à notre pays de rattraper en partie le retard accumulé, il fallait commencer à payer la dette. Et à partir de 1985, les arriérés commençaient à apparaitre. Mais pour

mieux comprendre la situation, il convient de jeter un regard sur l'architecture institutionnelle.

Il faut rappeler qu'en 1980, les institutions reflétaient pleinement la structure fédérale de l'Etat avec son Gouvernement central et les trois Gouvernorats, responsable de chacune des trois îles. Les budgets combinés des gouvernorats étaient de la même taille que le budget de l'Etat. Les Gouvernorats remplissaient des fonctions de police, de service agricole, d'enseignement, de santé, d'action sociale et de réglementation de travail.

En effet, l**a Constitution de 1978 attribuait aux gouvernorats la totalité des impôts directs plus un reversement de 40% des droits indirects perçus par l'Union**. Chaque Gouvernorat avait un Budget indépendant souvent approuvé en déficit par le Conseil de l'Ile. Comme il n'y avait pas de consolidation entre le Budget fédéral et le budget de chaque île, le Trésor finançait les déficits des Iles par des avances de trésorerie en laissant s'accumuler les arriérés. C'est un peu ce qui se passe actuellement : les Iles recrutent mais c'est l'Union qui paie**.**

Pour mobiliser les ressources fiscales : Création de l'AGI

L'AGI regroupait sous une même direction la Direction des Impôts et celui des Douanes pour en faire une administration unique de collecte des impôts directs et indirectes (Douanes)

Malgré les ressources générées par l'AGI, la situation financière des gouvernorats devenait préoccupante à cause notamment des dérapages budgétaires et des déficits successifs au nouveau des Iles. C'est ainsi qu'en 1984, les gouvernorats ne recevaient plus d'impôts directement mais une ristourne globale fixée à 46% des recettes totales.

Là également, des chevauchements et des doubles emplois entre le gouvernement central et les Iles continuaient, **la réponse du gouvernement était de procéder au transfert pur et simple des attributions et des services des gouvernorats au gouvernement central**. Par la suite, les Gouverneurs n'étaient plus votés mais nommés par le pouvoir central.

Tableau N° 2 : *Quelques chiffres disponibles sur le budget 1984-1989*

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Recettes et dons, total	**14 542**	**17 025**	**18 543**	**18 181**	**17 545**	**19 241**
Recettes	5 550	5 796	6 901	5 775	7 508	8 853
Recettes fiscales	5 359	5 484	6 569	5 406	6 865	6 486

Recettes non fiscales	191	312	332	369	643	2 367
Recettes exceptionnelles	--	--	--	--	--	--
Dons	**8 992**	**11 229**	**11 642**	**12 406**	**10 037**	**10 388**
Aides budgétaires	1 793	2 744	2 418	3 241	3 193	3 239
Financement de projets &ass. tech.	7 199	8 485	9 224	9 165	6 844	7 149
Autres aides budgétaires	--	--	--	--	--	--
Dépenses et prêts nets, total	19 254	21 356	22 860	21 110	20 240	20 619
Dépenses courantes	**15 773**	**17 001**	**19 241**	**18 222**	**16 480**	**17 290**
Depenses courantes primaires	7 939	9 497	10 246	10 203	12 174	12 245
Traitements et salaires	3 749	4 739	4 837	5 400	6 080	6 209
Biens et services	2 582	3 096	3 028	2 794	4 049	4 364
Transferts	888	763	1 385	1 139	866	734
Intérêts de la dette	720	899	996	870	1 179	938
Dette extérieure	--	--	--	--	--	--
Dette intérieure	--	--	--	--	--	--
Assistance technique sur projets des bailleurs	7 834	7 504	8 995	8 019	4 306	5 045
Dépenses en capital	3 318	4 016	3 188	2 677	3 514	3 361
Budgétaires (financées sur ressources propres)	777	553	951	1 036	761	801
Financées sur ressources extérieures	2 541	3 463	2 237	1 641	2 753	2 560
Dépenses prioritaires de réhabilitation						
Prêts nets	163	339	431	211	246	-31
Balance primaire						
Solde global (base ordonnancement)	-4 712	-4 331	-4 317	-2 929	-2 695	-1 378
Dons exclus	-13 704	-15 560	-15 959	-15 335	-12 732	-11 766
Variation nette des arriérés	-2 764	-1 459	-162	3 434	2 459	869
Intérêts sur la dette extérieure	704	518	631	572	809	774
Arriérés intérieurs	-3 468	-1 977	-793	2 862	1 650	95
Variation des comptes au Trésor						

Solde global (base encaissement)	-7 477	-5 790	-4 480	505	-236	-509
Dons exclus	-16 469	-17 019	-16 122	-11 901	-10 273	-10 897
Financement	7 477	5 790	4 480	-505	236	509
Extérieur (net)	7 432	5 874	4 542	-137	388	1 038
Tirages PIP (identifiés)	3 176	2 482	2 008	495	215	455
Amortissement	-796	-857	-1 107	-2 805	-1 645	-1 643
Arriérés en principal	147	416	539	1 407	1 487	1 523
Intérieur (net)	45	-84	-62	-368	-152	-529
Financement bancaire	--	1 123	4	-708	-243	1 215
Dépôts à vue au Trésor	--	--	--	--	--	--
Financement non bancaire	45	-1 207	-66	340	91	-1 744

Source *: CREF – Ministère des Finances*

C. Diagnostic de la situation : Période 1990-2000

Mr Said Mohamed Djohar élu le 11 Mars 1990, Président de la République Fédérale Islamique des Comores, après avoir assuré l'intérim depuis la mort du Président Abdallah.Le pays connait beaucoup d'acquis démocratiques : multipartisme, l'émergence du syndicalisme, l'apparition des radios libres et de la liberté d'expression. Cependant, les changements ministériels se succédaient à un rythme accéléré. Pendant cette époque agitée, on avait un peu négligé les objectifs à long terme concernant le développement**.**

Il faut noter que le mandat était marqué par quelques scandales financiers comme l'affaire Inter-trade ou encore l'Affaire Ashley qui a consacré la faillite d'Air Comores.

Pendant ce temps, la situation économique se dégradait, et sous la pression de nos partenaires au développement qui exigeait plus de rigueur afin que leur dette soit payée, le Gouvernement a fait appel au FMI et la Banque Mondiale en tant que pays membre. Des programmes d'ajustement structurels ont été imposés par les institutions de Bretton Woods. Parmi les mesures phares, il a été recommandé de privatiser la SOCOPOTRAM, de vendre le bateau Choungi, de mettre en concession la SCH, de céder Air Comores au privé, de mettre en concession l'EEDC, d'éliminer le monopole d'importation du riz, et ouvrir le marché pour le téléphone mobile. Ces programmes de privatisation, si elles étaient mises en œuvre, auraient bénéficié aux entreprises européennes.

Mais malgré ces programmes d'ajustement, la situation ne s'est pas améliorée, les arriérés de salaires ainsi que ceux de la dette extérieure continuent de s'accumuler.

C'est ainsi qu'un coup d'Etat met fin au mandat du Président Djohar les 27 et 28 septembre 1995.

Tableau N° 3 : ***Quelques chiffres disponibles sur le budget 1990-1995***

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Recettes et dons, total	21 019	19 977	21 218	21 252	23 699	20 950
Recettes	10 766	8 657	10 170	10 473	11 066	11 478
Recettes fiscales	7 378	6 583	8 687	9 110	9 798	9 901
Recettes non fiscales	3 388	2 074	1 483	1 363	1 268	1 577
Recettes exceptionnelles	--	--	456	--	--	--
Dons	10 253	11 321	10 592	10 779	12 633	9 472
Aides budgétaires	2 340	4 112	1 130	2 610	2 418	793
Financement de projets &ass. tech.	7 913	7 209	8 873	7 104	10 215	8 679
Autres aides budgétaires	--	--	590	1 065	--	--
Dépenses et prêts nets, total	22 144	22 527	23 518	19 709	28 549	27 022
Dépenses courantes	18 523	19 330	15 919	16 638	20 136	21 477
Dépenses courantes primaires	13 070	14 030	12 562	13 038	14 836	15 977
Traitements et salaires	6 820	7 202	6 525	6 075	6 871	7 728
Biens et services	4 421	5 005	4 624	5 207	6 008	6 110
Transferts	891	980	733	1 025	1 048	1 327
Intérêts de la dette	938	843	680	732	910	812
Dette extérieure	--	--	--	--	--	--
Dette intérieure	--	--	--	--	--	--
Assistance technique sur projets des bailleurs	5 453	5 300	3 358	3 600	5 300	5 500
Dépenses en capital	3 560	3 197	7 685	5 342	8 019	5 545
Budgétaires (financées sur ressources propres)	811	606	1 314	1 091	638	475
Financées sur ressources extérieures	2 749	2 591	6 371	4 252	7 382	5 070
Dépenses prioritaires de						

réhabilitation						
Prêts nets	61	--	-86	-2 271	393	--
Balance primaire						
Solde global (base ordonnancement)	-1 125	-2 549	-2 300	1 543	-4 850	-6 071
Dons exclus	-11 378	-13 870	-12 892	-9 236	-17 483	-15 543
Variation nette des arriérés	1 404	-3 201	1 818	-1 017	-263	2 903
Intérêts sur la dette extérieure	686	-2 636	-1 873	499	-786	630
Arriérés intérieurs	718	-564	3 691	-1 516	523	2 273
Variation des comptes au Tresor						
Solde global (base encaissement)	279	-5 750	-482	525	-5 113	-3 168
Dons exclus	-9 974	-17 071	-11 074	-10 253	-17 746	-12 640
Financement	-279	5 750	482	-525	6 204	3 456
Extérieur (net)	680	4 899	90	1 325	4 462	2 961
Tirages PIP (identifiés)	289	682	856	748	2 467	1 891
Amortissement	-1 538	-1 772	-1 946	-2 132	-7 970	-3 544
Arriérés en principal	1 482	-5 090	-153	-2 635	1 108	2 609
Intérieur (net)	-959	851	391	-1 850	1 742	495
Financement bancaire	-407	851	-71	-1 850	1 372	897
Dépôts à vue au Trésor	--	--	--	--	--	--
Financement non bancaire	-552	--	462	--	370	-402

Source *: CREF – Ministère des Finances*

Par la suite, des élections présidentielles ont eu lieu et ont consacré l'élection du Président Mohamed TakiAbdoulkarim le 16 Mars 1996. C'est sous sa présidence que s'est déclenchée la crise séparatisme d'Anjouan. Malgré l'arrivée d'un nouveau Président, la crise économique et financière s'est accentuée, rendant les équilibres macroéconomiques aléatoires**.**

Il faut quand même préciser que, déjà sous Ahmed Abdallah, **les relents séparatistes commençaient à germer**. **A Anjouan**, certains dignitaires et d'anciens soldats de l'armée française originaires de cette île, ont adressé au président français, François Mitterrand, un courrier pour lui faire part de leur volonté de se détacher de l'archipel

et leur désir de se rattacher à la République française. **A Mohéli, sous la présidence de Djohar,** le mouvement sectaire ou sécessionniste (Embargo) a vu le jour. A Anjouan, l'organisation pour l'indépendance - OPIA, organise une pétition adressée au Président français sur le souhait des Anjouanais de se rattacher à la France et a aussi adressé une lettre à l'Ambassadeur de France à Moroni pour demander le rattachement d'Anjouan à la France.

Entretemps, la situation économique se dégradait. Des manifestations d'étudiants éclatent à Anjouan pour réclamer le paiement des arriérés de salaires. Le Président Taki demande à son Premier Ministre de mettre en place une commission de contrôle de la gestion financière de l'Etat. Des « opérations mains propres » ont été menées pour récupérer les biens de l'Etat. Le Conseil des Ministres donne un avis favorable au démarrage d'un programme national destiné à accueillir en 5ans plus de 5.000 investisseurs et leurs familles pour la plupart venant de Hong Kong. D'autres réformes ont été engagées.

Suite au décès du Président Taki, le 6 novembre 1998, **un gouvernement de salut national, dirigé par le Premier ministre Abbas Djoussouf, ancien opposant au Président Taki, avait été institué le 24 novembre 1998.** En accord avec la Constitution, le président du Haut Conseil de la République, M. Tadjiddine Ben Saïd Massonde, est devenu Président p.i. Il était chargé d'organiser des élections présidentielles avant le 6 février 1999.

Cependant, le refus de l'île d'Anjouan de participer aux élections, une Conférence comorienne inter-îles a été organisée à Antananarivo du 19 au 23 avril 1999. Mais la délégation anjouanaise refusait de de signer l'accord d'Antananarivo, prévoyant pourtant une large autonomie des îles, C'est ce qui a provoqué à Ngazidja un climat de tension.

Des exactions ont été commises et des centaines d'Anjouanais avaient ainsi été conduits au port et contraints à prendre le bateau pour Anjouan.

C'est dans ce climat de violence que le 30 avril 1999, le Colonel Azali a pris le pouvoir et dissout la Constitution et toutes les institutions, y inclus l'Assemblée Fédérale. Ce coup d'état militaire avait été immédiatement condamné par la Communauté Internationale, qui avait demandé un retour à l'état de droit.

A Anjouan, le Colonel Abeid continuait la présidence de l'île. Entretemps, des contacts étaient établis entre les Colonels Azali et Abeid qui ont organisé des réunions à Mohéli pour tenter d'obtenir la signature de l'accord d'Antananarivo par la délégation anjouanaise. Echec. Les différentes missions de l'OUA ne sont pas parvenues non plus à résoudre la crise politique que traverse le pays depuis 1997.

La situation restait donc extrêmement tendue. L'OUA a fini par lancer un ultimatum au Colonel Abeid suivi par un embargo international dès mars 2000. Malgré cela, Les Colonels Azali et Abeid ont quand même continué leur démarche entreprise en juillet 1999 pour dénouer la crise séparatiste par un dialogue inter comorien. Ces démarches se sont finalement conclues par la signature de l'accord à Fomboni de 26 août 2000.

Sur le plan économique, le Colonel Azali (arrivait au pouvoir le coup d'Etat d'Avril 99) ne ménageait aucun effort pour renouer avec les partenaires au développement, en premier chef la Banque Mondiale et le FMI.

Ainsi, l'année 2000 a vu la reprise de la coopération entre la République Fédérale Islamique des Comores et les Institutions de Brettons Wood. En effet le remboursement par le Gouvernement Azali des arriérées au titre du service de la Dette Extérieure de la Banque Mondiale ont permis le démarrage des projets ayant un impact économique et social comme le Projet FADC, projet Education III et projet Santé).

Tableau N°4 : ***Quelques chiffres disponibles sur le budget 1996-2000***

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Recettes et dons, total	18 195	21 011	17 812	18 885	15 556
Recettes	10 909	12 828	10 865	12 079	11 017
Recettes fiscales	9 568	11 968	9 277	10 509	9 723
Recettes non fiscales	1 341	860	1 588	1 570	1 294
Recettes exceptionnelles	--	--	0	0	0
Dons	7 286	8 182	6 947	6 806	4 539
Aides budgétaires	1 380	250	0	0	0
Financement de projets &ass. tech.	5 906	7 932	6 947	6 359	4 513
Autres aides budgétaires	--	--	0	447	26
Dépenses et prêts nets, total	23 353	23 076	24 229	19 174	17 220
Dépenses courantes	18 239	17 512	13 648	14 138	13 493
Depenses courantes primaires	13 873	13 012	11 886	13 055	12 066
Traitements et salaires	8 285	8 553	7 190	6 430	6 093
Biens et services	4 149	3 307	3 121	4 642	4 169
Transferts	662	265	615	1 033	844
Intérêts de la dette	777	887	960	950	960
Dette extérieure	--	--	890	880	890
Dette intérieure	--	--	70	70	70
Assistance technique sur projets des bailleurs	4 366	4 500	1 762	1 083	1 427
Dépenses en capital	5 115	5 564	7 390	5 531	4 157
Budgétaires (financées sur ressources propres)	703	400	360	192	130
Financées sur ressources extérieures	4 411	5 164	7 030	5 339	4 027

Dépenses prioritaires de réhabilitation			0	0	0
Prêts nets	--	--	0	0	-35
Balance primaire					
Solde global (base ordonnancement)	-5 159	-2 065	-6 417	-289	-1 663
Dons exclus	-12 444	-10 247	-13 364	-7 095	-6 202
Variation nette des arriérés	2 755	404	2 677	624	1 965
Intérêts sur la dette extérieure	590	122	887	534	551
Arriérés intérieurs	2 166	281	1 790	90	1 413
Variation des comptes au Tresor					
Solde global (base encaissement)	-2 403	-1 661	-3 740	336	301
Dons exclus	-9 689	-9 844	-10 687	-6 471	-4 238
Financement	2 403	1 661	3 740	-336	-4 985
Extérieur (net)	2 536	1 695	1 593	-504	-4 575
Tirages PIP (identifiés)	2 872	1 731	1 845	63	940
Amortissement	-6 138	-4 045	-3 782	-4 367	-3 766
Arriérés en principal	2 369	1 671	3 530	3 801	2 933
Intérieur (net)	-133	-34	2 147	168	-410
Financement bancaire	-133	-34	1 615	-21	-210
Dépôts à vue au Trésor	--	--	532	-11	0
Financement non bancaire	--	--	0	200	-200

Source *: CREF – Ministère des Finances*

D. Diagnostic de la situation : Période 2000 – 2006

A partir de 2001, les efforts entrepris en matière de politique économique commençaient à porter leurs fruits : Paiement régulier des salaires et élimination des arriérés, le cauchemars des années blanches a disparu, le prix de la vanille a flambé (multiplié par 6), mise en place du téléphone portable, création de la première Université, Création de Comores Telecom et SNPSF, achat de groupes électrogènes etc… **le Gouvernement était devenu le 2ème bailleur après la Banque Mondiale car les charges financières ont été sérieusement contenues. Raison de ce succès : pas d'assemblée ni d'institutions budgétivores.**

Après l'Accord de Fomboni, un référendum constitutionnel a eu lieu le 23 Décembre 2001 dans des conditions jugées satisfaisantes par la communauté internationale. La nouvelle constitution prévoyait un système de gouvernement organisé sur deux niveaux : l'Union – le gouvernement fédéral proprement dit – et les gouvernorats avec des Exécutifs au niveau des îles. **L'Union a un parlement composé de 15 représentants désignés par les Assemblées des îles et de 18 représentants élus au suffrage universel**. 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. La Présidence est tournante entre les îles

La nouvelle architecture institutionnelle prévoit 32 ministres, 88 députés avec 4 parlements, une Cour Constitutionnelle, une Cour Suprême … etc.

Il faut rappeler que la Constitution de 2001 prévoyait, en dehors des compétences exclusives réservées à l'Union, des interventions dans les « matières de la compétence partagée », mais sans en définir clairement le champ. C'est ce manque de précision qui a été à l'origine des conflits de compétences.

Un vide similaire caractérisait les relations financières entre l'Union et les îles, la constitution se bornant à prévoir que les îles doivent jouir de l'autonomie financière : l'Article 11 de la Constitution de 2001 prévoyait seulement qu'une loi organique fixera la quote-part des recettes publiques attribuée respectivement à l'Union et aux îles. Ce sont les tentatives de fixation de cette quote-part qui sont à l'origine du mécanisme de partage des recettes. En fait, sans les quotes part, il est impossible de mettre en place un mécanisme de partage de recettes.

Depuis 2003, des quotes-parts et des mécanismes de partage ont été proposés à travers les Lois de Finances sans jamais donner les résultats escomptés**.**Et, jusqu'à présent, le document juridique qui fixe le mécanisme de partage des recettes reste la Loi de Finances.

A ce stade il convient d'exposer un bref historique sur l'épineux problème de partage des recettes (quote-parts) entre l'Union et les Iles Autonomes

Avec l'adoption de la nouvelle Constitution, un mécanisme de partage de recettes sensé mettre fin aux conflits de compétence a été proposé. Il convient de faire le

point sur l'historique du mécanisme de partage qui en découle afin de proposer des solutions viables à terme.

Première version des quotes-parts

C'est au cours de la préparation du Budget consolidé en décembre 2002 que la première version des quotes–parts a vu le jour.

Il faut préciser d'emblée que la définition de cette première version des quotes-parts n'avait pas pris pour base l'exécution réelle du Budget : Elle était plutôt basée sur les facteurs suivants:

- la répartition de la population dans chaque île,
- les indicateurs de pauvreté ou de développement,
- le principe de solidarité
- les compétences qui pourraient être dévolues aux nouvelles entités, étant entendu que la Constitution de 2001 n'avait pas clairement définie la répartition des compétences.

En effet :

- Concernant la population, la répartition est la suivante : Ngazidja 50%, Anjouan 42% et Mohéli 8%.
- En ce qui concerne l'indice de pauvreté, la situation est la suivante : Ngazidja 34%, Anjouan 61% et Mohéli 56%. On remarquera donc que Mohéli a un faible taux démographique mais avec un indice de pauvreté élevé.

Compte tenu de ces considérations, le mécanisme de partage des recettes a été établi sur une formule intégrant des éléments démographiques, avec un léger ajustement pour Mohéli (petite taille) et Anjouan (pauvreté relative) :

Tableau N°5 : *Quote-part des îles sur le partage des recettes* en 2002

	Union	**Ngazidja**	**Anjouan**	**Moheli**
	28%			
Poids démographique	---	50%	42%	8%
Indice de pauvreté		34%	61%	56%
Allocation sur base démographique		37%	30.25%	5.75%
Allocation après ajustement		**32.5%**	**30.5%**	**9%**

Source : *CREF – Ministère des Finances*

Toutefois, Il a été recommandé que, dès lors qu'une clé de répartition sera adoptée par le futur Parlement de l'Union, sa révision devra se faire périodiquement, comme suggéré dans le rapport du Département des Affaires Fiscales du FMI.

Mais l'absence d'accords sur la répartition des compétences n'a pas permis d'exécuter le Budget consolidé sur la base de ces quotes-parts ;

Outre les conflits, il convient également de rappeler que la fixation de ces quotes-parts avait pris en compte l'hypothèse d'une intégration budgétaire effective de l'Ile Autonome d'Anjouan dans le Budget des quatre entités.

Or, l'intégration de l'Ile Autonome d'Anjouan n'était que théorique : En effet, les autorités d'Anjouan recouvraient l'ensemble des recettes et procédaient également à l'exécution des dépenses.

Au total, cette première version desquotes-parts n'a pas connu d'exécution satisfaisante, même si elle avait l'adhésion formelle des autorités des Iles Autonomes.

Deuxième version des quotes-parts

Après l'accord de Beit Salam du 20 décembre 2003, un Comité d'Harmonisation composé de membres de la Communauté internationale et de représentants de toutes les entités composant l'Union des Comores, a été mis en place. Sa première tâche est de préparer le budget de la période transitoire couvrant le premier semestre 2004 et ensuite valider cette première version, sur la base des charges effectives de chacune des entités composant l'Union des Comores.

A l'issue des travaux du Comité d'Harmonisation, le budget de l'Union et des Îles Autonomes, pour la période transitoire, a été approuvé selon le décret N° 04-020/PR du 18 février 2004 et se présente comme suit en millions de francs comoriens :

Tableau N°6 : *Quote-part des îles sur le partage des recettes* en 2004

RUBRIQUES	**UNION**	**GRANDE COMORE**	**ANJOUAN**	**MOHELI**	**TOTAL**
Recettes propres		**470**	**269**	**38**	**777**
Recettes à partager	3 587	1 535	2 362	570	**8 054**
TOTAL DES RECETTES	**3 587**	**2 005**	**2 631**	**608**	**8 831**
Salaires	2 059	1 308	1 944	420	**5 731**
Fonctionnement	1 458	697	687	188	**3 030**
Investissements	70	-	-	-	**70**

Dette publique	775	-	-	-	**775**
TOTAL DES DEPENSES	**4 362**	**2 005**	**2 631**	**608**	**9 606**

Source : CREF – Ministère des Finances

Ce nouveau mécanisme, basé sur les recettes réelles, avait le mérite de permettre à l'Union et aux Iles autonomes d'assurer un fonctionnement de leurs administrations.

En revanche, ce mécanisme de partage des recettes ne tient pas compte suffisamment de la saisonnalité des recettes réelles pour pouvoir réagir avant que des arriérés ne puissent apparaître en matière de paiement de la dette ou des salaires.

Enfin, compte tenu des maigres ressources disponibles, ce système de répartition automatique ne permettait pas l'arbitrage nécessaire (comme cela se fait couramment sur les plans de trésorerie) afin d'éviter que des arriérés apparaissent dans des domaines aussi sensibles que les salaires ou la dette extérieure.

C'est ainsi que les tensions de trésorerie et la pression qui pesaient sur les dépenses sensibles ont amené l'Union, les Îles Autonomes d'Anjouan et de Mohéli à contourner régulièrement ce mécanisme.

Il convient de noter que l'établissement de ce budget, comme cela a été relevé dans les conclusions de l'audit du budget transitoire, appelait les observations suivantes :

- les prévisions de certaines recettes étaient difficiles à rapprocher de la réalité entraînant des problèmes de recouvrement ;
- les budgets établis par chaque entité (Union et Îles Autonomes) présentent des incohérences avec le budget global qui, à son tour, comporte des non dits en particulier sur les prévisions de collecte des recettes à partager pour chaque entité ;
- les nomenclatures budgétaire et comptable ne sont pas harmonisées (existence de rubriques comptables non prévues dans le budget et inversement)

Sur la base de toutes ces considérations, le Comité budgétaire, qui remplace le Comité d'harmonisation, a été chargé à nouveau de la préparation du Budget du second semestre 2004.

Troisième version des quote-parts

Compte tenu de tous ces problèmes, le Budget du second semestre a été établi sur la base des quote - parts suivants :

Tableau N°7 : *Quote-part des îles sur le partage des recettes* en 2005

	Quote-part
Salaires (Union, Ngazidja, Anjouan, Mwali)	67,28%
Pensions (Union, Ngazidja, Anjouan, Mwali)	7,16%

Dette et contributions internationales	8,99%
Cotecna	2,08%
Fonctionnement UNION	9,03%
Fonctionnement NGAZIDJA	1,98%
Fonctionnement NDZOUANI	2,00%
Fonctionnement MWALI	1,48%

Source : CREF – Ministère des Finances

Cette version n'a pas donné les résultats escomptés car les tensions de trésorerie se sont accentués : Il faut rappeler qu'à la fin du Mois de Juin 2004, les arriérés de salaires impayés représentaient 5 mois de salaires. Ceci constitue une régression importante par rapport aux efforts déployés depuis 1999 pour payer les salaires régulièrement à la fin de chaque mois, jusqu'en décembre 2003.

Du reste, durant la période 2000 à 2003, les recettes et dépenses ont toujours fait l'objet d'un Plan de Trésorerie préalablement accepté en début de mois par les principaux services financiers (Impôts, Douanes, Trésor et Budget) afin de garantir une exécution satisfaisante du Budget.

Or, il faut savoir que les quoteparts ont, dans la pratique, remplacé le plan de trésorerie, avec sa répartition automatique qui n'obéit à aucune logique de priorité. Sa rigidité ne permet pas la flexibilité indispensable pour gérer une trésorerie extrêmement volatile et irrégulière.

Quatrième version des quotes-parts

Dans les Budgets 2005, 2006, 2007 et 2008, des aménagements ont été opérés mais dans la même logique que les années antérieures. La part du service la dette extérieure est fixée à 20,1 % et les paiements au titre des pensions de 5,5 %. Le reste est réparti comme suit : Union (37,5 %), Ngazidja (27,4 %), Anjouan (25,7 %) et Mohéli (9,4 %).

Cinquième et dernière version des quotes-parts

Dans le Budget 2009, le schéma de répartition reste toujours dans la même logique comme l'indique les articles 6 et 7 de la Loi de Finances :

Article 6*: -Les recettes à partager sont arrêtées à 21 826 millions de francs comoriens.*

Ces recettes sont allouées aux charges comme suit :

- *Recettes d'ordre : 1 581 millions de francs comoriens ;*
- *Dette publique et contributions internationales : 3 754 millions de francs comoriens ;*
- *Pensions : 1 1088 millions de francs comoriens ;*
- *Prestations de services : 507.8 millions de francs comoriens ;*
- *Fonds Routier : 452 millions ;*

Articles 7 : ***- Le solde à partager est de 14 441.93 millions,*** *réparti journellement entre l'Union et les Iles Autonomes selon les quote - parts suivantes :*

Entité	***Quote-part***	***Montant en milliards***
Union	*37,5%*	*5 415,72*
Ngazidja	*27,4%*	*3 957,09*
Anjouan	*25,7%*	*3 711,58*
Mwali	*9,40%*	*1 357,54*

Comme il n'y a pas d'alternative au système des quotes-parts, ils continuent de figurer jusqu'à maintenant (2017) dans les Lois de finances, alors qu'il est difficile de les appliquer

Tableau N°8 : ***Quelques chiffres disponibles sur le budget 2000-2005***

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Recettes et dons, total	15 556	22 235	26 929	25 482	24 489	28 829
Recettes	11 017	16 904	21 521	22 335	21 648	24 058
Recettes fiscales	9 723	14 475	18 038	19 622	18 926	21 126
Recettes non fiscales	1 294	2 429	3 483	2 713	2 640	2 902
Recettes exceptionnelles	0	0	0	0	83	30
Dons	4 539	5 332	5 408	3 147	2 838	4 740
Aides budgétaires	0	1 487	1 130	0	103	0
Financement de projets &ass. tech.	4 513	3 689	3 317	3 147	2 736	4 740
Autres aides budgétaires	26	156	961	0	0	0
Dépenses et prêts nets, total	17 220	26 592	33 473	31 161	28 402	30 013
Dépenses courantes	13 493	21 256	24 172	22 769	21 870	22 572
Budgétaires	12 066	18 037	21 284	20 262	20 019	21 558
Traitements et salaires	6 093	9 615	10 703	11 493	11 554	11 732
Biens et services	4 169	7 714	7 909	5 297	6 864	6 064
Transferts	844	1 685	1 338	2 041	1 601	2 348
Intérêts de la dette	960	1 345	1 335	1 431	1 299	1 414
Dette extérieure	890	1 275	1 265	1 323	1 204	1 306

Dette intérieure	70	70	70	108	95	108
Assistance technique sur projets des bailleurs	1 427	896	2 887	2 507	552	1 014
Dépenses en capital	4 157	5 373	7 597	7 578	6 532	7 440
Budgétaires (financées sur ressources propres)	130	584	131	2 785	3 633	1 694
Financées sur ressources extérieures	4 027	4 789	7 466	4 793	2 899	5 746
Sur financement arechercher			0	0	0	0
Dépenses prioritaires de réhabilitation	0	0	0	0	0	0
Prêts nets	-35	-36	-69	0	0	0
Balance primaire			1 441	719	-2 001	2 220
Solde global (base ordonnancement)	-1 663	-4 357	-6 544	-5 679	-3 912	-1 184
Dons exclus	-6 202	-9 689	-11 952	-8 826	-6 751	-5 924
Variation nette des arriérés	1 965	1 743	969	2 226	1 038	0
Intérêts sur la dette extérieure	551	916	882	1 001	485	0
Arriérés intérieurs	1 413	827	87	1 225	553	0
Variation des comptes au Tresor			n.a.	n.a.	1 554	0
Solde global (base encaissement)	301	-2 614	-5 575	-3 453	-1 320	-1 184
Dons exclus	-4 238	-7 946	-10 983	-6 600	-4 158	-5 924
Financement	-4 985	2 614	5 575	3 453	1 399	119
Extérieur (net)	-4 575	4 603	6 189	3 333	1 055	119
Tirages PIP (identifiés)	940	3 395	7 036	4 153	1 517	2 020
Tirages prêts à l'ajustement	0	1 926	0	0	0	0
Amortissement	-3 766	-2 240	-1 603	-1 638	-1 206	-2 195
Arriérés en principal	2 933	1 237	755	818	744	294
Intérieur (net)	-410	-1 989	-613	120	344	0
Financement bancaire	-210	-1 596	112	81	344	0
Dépôts à vue au Trésor	0	-102	-228	-1	0	0
Financement non bancaire	-200	-290	-498	40	0	0

Source : CREF – Ministère des Finances

E. Diagnostic de la situation : Période 2006 - 2011

Porté au pouvoir par une véritable vague populaire, dans le cadre de la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union des Comores, le deuxième Président issu de la seconde alternance démocratique,Monsieur AHMED ABDALLAH MOHAMED SAMBI, a été élu avec majorité de 64%.

Face à la persistance de la crise séparatiste, En mars 2008, les forces coalisées de l'Union Africaine, appuyées par les troupes du Soudan, de la Tanzanie, le Sénégal et la Lybie, sous le commandement conjoint de l'Armée Nationale de Développement, ont réussi un débarquement, restaurant l'autorité de l'Etat sur Ndzouani.

Sur le plan économique, le Président Sambi a commencé par l'amélioration du réseau routier de la capitale, complètement délabré. Ainsi, fin2006, la route Moroni-Hahaya et toutes les routes de la capitale Moroni, ont été bitumées à l'aider des fonds des investisseurs arabes qui avaient rachetés l'hôtel Galawa.

Il a conclu des accords avec certains pays arabes pour l'acquisition de la citoyenneté comorienne. Une loi relative à la vente de cette citoyenneté a été élaborée et approuvée de ce fait par l'Assemblée de l'Union dans des conditions tumultueuses.
Toujours sur le plan économique, notre pays a obtenu le point de décision, avant dernière étape vers le point d'achèvement de l'IPPTE. Une conférence pour les Comores a été organisée à Doha pour financer le développement, notre pays a été raccordé au câble sous-marin en fibre optique Eassy, à large bande et à haut débit, qui alimente toute l'Afrique de l'Est., sans parler du projet phare du Président Sambi, le projet Habitat ainsi que le programme de la citoyenneté économique.

Malgré la volonté affichée de rétablir les équilibres macroéconomiques, notre pays n'a pas su tirer profit de toutes ces réformes structurelles. Des arriérés de salaires qui avoisinaient 5 mois se sont accumulés mais heureusement pris en charge par l'Emir du Qatar. Le pays continue de vivre toujours au-dessus de ses moyens.

Tableau N°9 : ***Quelques chiffres disponibles sur le budget 2006-2010***

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Revenus et Dons, après transferts du compte spécial	29 533	33 945,1	41 965,1	44 775,6	58 868,7
Revenu Collecté	21 555	21 160	23 378,8	26 401,5	28 874,8
Fiscaux	17 260	16 678,1	18 288,2	20 514,8	22 448,6
Direct and Indirect taxes	8 955	10 706	9 006	10 867	11 513,6
***Dont:*Impôts sur le Revenu, Bénéfices e**	7 759	6 314,5	4 159,3	4 339,4	4 886,4
	839,6	4 391,6	4 741,3	6 513,8	6 569,2
***Dont:*Impôts sur les Biens et Services**	840	4 391,6	2 631,0	3 404,7	3 497,5
taxes on excises			2 110,3	3 109,1	3 071,8
autres	357	0,0	105,8	13,4	58,0
Impôts sur le Commerce International	8 305	5 972,0	9 169,4	9 648,1	10 935,0

Non-Fiscaux	4 295	4 482,2	5 090,6	5 886,6	6 426,2
			1 088,3	3 045,5	3 649,7
Distribution des Revenus	21 555	21 160	23 378,8	26 401,5	28 874,8
Revenu Versés au Compte Spécial (-)	-14 195	-13 054,0	-12 287,4	0,0	0,0
Revenu reçus du compte spécial (+)	14 194	11 327,3	9 807,8	0,0	0,0
Revenu disponible après transfert	21 555	19 433,6	20 899,2	26 401,5	28 874,8
Dons Extérieurs	7 978	12 784,8	18 586,3	18 374,1	29 993,9
Aide Budgétaire	738	2 122,3	2 857,3	7 743,1	18 584,0
Aide Projet (y compris Assistance Technique)	7 240	9 284,5	15 729,0	10 631,0	10 972,9
					437,0
Autres dons (non projet)		1 378,0			
Dépenses et Prêts Nets	33 599	37 313,7	46 338,2	43 627,1	44 656,8
Dépenses Courantes	25 766	27 039,9	29 855,0	34 240,2	33 069,0
Dépenses Courantes Primaires	22 165	23 595,5	26 489,6	29 805,7	29 631,3
Salaires, Soldes et Pensions	13 205	15 052,1	15 689,9	17 034,4	18 500,4
Biens et Services	5 568	5 326,9	8 121,9	7 446,8	7 552,7
Transferts et Subventions	3 392	3 216,5	2 677,8	5 324,5	3 578,2
Intérêt sur la Dette	1 144	820,3	1 273,5	1 069,5	989,7
Extérieure	926	652,7	887,9	714,8	784,3
Intérieure	218	167,6	385,6	354,7	205,3
Maintenance des Projets (financement extérieur)	1 024	1 390,3	944,6	1 585,0	677,0
Assistance Technique	1 433	1 233,8	1 147,3	1 780,0	1 771,0
Dépenses d'Investissement	7 832	10 273,8	16 483,2	8 938,9	11 587,8
Financées sur Ressources Intérieures	1 250	1 227	1 758,2	1 562,9	2 514,8
Financées sur Ressources Extérieures	6 182	7 669,3	14 725,0	7 326,0	9 073,0
Financées sur Fonds de Contrepartie	401	1 378,0	0,0	50,0	0,0
Prêts Nets	0	0,0	0,0	448,0	0,0
Solde Intérieur Primaire	-3 284	-3 661,7	-4 869,0	-4 967,2	-3 271,3
Dons Compris	-4 065	-3 368,6	-4 373,1	1 148,4	14 212,0

Hors Dons	-12 044	-16 153,4	-22 959,4	-17 225,7	-15 781,9
Net Accumulation d'Arriérés	1 436	-2 288,7	309,0	430,5	-8 312,9
Extérieurs	413	-5 317,2	231,6	-271,3	110,0
Intérieurs	1 023	3 028,5	77,4	701,8	-8 422,9
Paiement d'Arriérés	6 105	-1 441,7	7 424,8	9 662,4	13 643,3
Extérieurs	0	-5 456,2	0,0	271,3	14,3
Intérieurs	6 105	4 014,5	7 424,8	9 391,1	13 629,1
***Dont:*Salaires, Solde et Pensions**	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Accumulation d'Arriérés	7 541	7 182,0	7 733,8	10 092,9	5 330,4
Extérieurs	413	139,0	231,6	0,0	124,2
Intérieurs	7 128	7 043,0	7 502,2	10 092,9	5 206,2

Source : CREF – Ministère des Finances

A. Diagnostic de la situation : Période 2011 - 2016

À la suite d'un compromis avec son prédécesseur, conformément aux accords sur la période intérimaire, **Monsieur IkililiouDhoinine est investi chef de l'État comorien le 26 mai 2011, alors qu'il a été élu le 26 décembre 2010.**

Le régime s'est distingué par le paiement régulier des Agents de l'Etat de par les fonds provenant de la citoyenneté comorienne

Sous le mandat du Président Ikililou, beaucoup de réformes structurelles ont vu le jour : Création de l'AGID, création de la Direction Générale de la Comptabilité publique, mise en place de l'Autorité de régulation des marchés publics, mise en place de la commission anti-corruption, le compte Unique du Trésor.

La France a accordé fin 2012 une aide budgétaire globale de 3M€ destinée au financement partiel du programme économique et financier et affectée à des dépenses additionnelles de lutte contre la pauvreté (santé, emploi).

L'enveloppe du 10ème FED pour les Comores s'élève à 48,1M€ sur la période 2008-2013, avec une concentration sur les infrastructures de transport (27M€, soit 60%) et l'éducation (11,25M€, soit 25 %), en plus d'une enveloppe transversale « gouvernance » de 6,75M€.

Les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé, respectivement les 17 et 20 décembre 2012, l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE). Cette décision ouvre la voie à des annulations de dette significatives (176 M$ au titre de l'initiative PPTE et de celle d'allégement de la dette multilatérale).

Malgré ces réformes, le pays n'a toujours pas réussi à rétablir les équilibres macroéconomiques au point où des arriérés de paiement de salaires de 4 mois se sont accumulés à Fin septembre 2015, mais heureusement pris en charge par l'aide budgétaire saoudienne.

Tableau N°10 : ***Quelques chiffres disponibles sur le budget 2011-2015***

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Revenus et Dons, après transferts du compte spécial	50 906,9	65 355,8	60 237,3	60 450,3	66 552,7
Revenu Collecté	34 793,2	44 136,5	37 716,2	36 752,3	43 088,5
Fiscaux	23 520,1	26 849,2	29 535,9	29 940,4	28 941,8
Direct and Indirect taxes	12 412,0	17 599,7	24 201,8	24 714,4	25 295,1
***Dont:*Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-Values**	6 413,2	6 401,9	7 839,2	7 264,7	7 629,3
	5 526,5	10 733,1	16 039,0	16 901,7	17 408,9
***Dont:*Impôts sur les Biens et Services**	3 529,1	5 201,6	6 389,5	6 019,2	6 125,7
taxes on excises	1 997,4	5 531,5	9 649,5	10 882,5	11 283,2
Autres	472,3	464,7	323,7	547,9	256,9
Impôts sur le Commerce International	11 108,1	9 249,5	5 334,0	5 226,1	3 646,7
Non-Fiscaux	11 273,2	17 287,3	8 180,3	6 811,9	14 146,8
	8 768,6	12 788,2			
Distribution des Revenus	34 793,2	44 136,5	37 716,2	36 752,3	43 088,5
Revenu Versés au Compte Spécial (-)	0,0	0,0			0,0
Revenu reçus du compte spécial (+)	0,0	0,0			0,0
Revenu disponible après transfert	34 793,2	44 136,5	37 716,2	36 752,3	43 088,5
Dons Extérieurs	16 113,7	21 219,2	22 521,1	23 698,0	23 464,2
Aide Budgétaire	53,0	0,0	4 091,5	3 897,0	23 464,2
Aide Projet (y compris Assistance Technique)	15 134,6	19 008,4	18 429,6	19 801,0	0,0
	926,1	2 210,8	0,0	0,0	0,0
Autres dons (non project)					0,0
Dépenses et Prêts Nets	47 745,5	57 588,9	61 351,2	61 913,0	47 102,0
Dépenses Courantes	35 737,7	41 684,6	36 147,2	41 636,5	43 173,0
Dépenses Courantes Primaires	29 959,1	31 604,0	32 856,4	38 318,8	42 707,7

Salaires, Soldes et Pensions	18 408,6	18 277,7	18 582,0	21 423,4	23 712,6
Biens et Services	7 661,9	8 932,5	9 047,3	11 808,0	12 098,7
Transferts et Subventions	3 888,6	4 393,9	5 227,2	5 087,3	6 896,3
Intérêt sur la Dette	904,4	763,6	503,8	323,7	465,3
Extérieure	695,7	565,9	284,3	165,4	465,3
Intérieure	208,7	197,7	219,5	158,4	0,0
Maintenance des Projects (financement extérieur)	2 636,1	2 860,2	1 226,0	1 130,1	0,0
Assistance Technique	2 238,1	6 456,8	1 561,0	1 863,8	0,0
Dépenses d'Investissement	11 707,8	15 443,6	23 904,0	20 276,5	3 929,0
Financées sur Ressources Intérieures	1 416,9	5 747,2	8 261,0	3 469,5	3 929,0
Financées sur Ressources Extérieures	10 290,9	9 696,4	15 643,0	16 807,0	0,00
Financées sur Fonds de Contrepartie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Prêts Nets	300,0	460,6	1 300,0	0,0	0,0
Solde Interieur Primaire	3 417,2	6 785,3	-3 401,2	-5 036,0	-3 548,1
Dons Compris	3 161,4	7 766,9	-1 113,9	-1 462,7	19 450,8
Hors Dons	-12 952,3	-13 452,3	-23 635,0	-25 160,7	-4 013,4
Net Accumulation d'Arriérés	-5 810,8	-1 383,5	-2 036,8	-244,7	-4 174,2
Extérieurs	-191,9	-11,0	109,0	0,0	0,0
Intérieurs	-5 618,8	-1 372,5	-2 145,8	-244,7	-4 174,2
Paiement d'Arriérés	-8 176,7	-1 383,5	-2 145,8	0,0	-6928,1
Extérieurs	-191,9	-11,0	0,0	0,0	0,0
Intérieurs	-7 984,8	-1 372,5	-2 145,8	-2 082,7	-6928,1
***Dont:*Salaires, Solde et Pensions**	0,0	1 317,0	1 317,0	0,0	
Accumulation d'Arriérés	2 366,0	0,0	109,0	0,0	2754,0
Extérieurs	0,0	0,0	109,0	0,0	0,0
Intérieurs	2 366,0	0,0	0,0	1 838,0	2754,0

Source : ***CREF – Ministère des Finances***

F. Diagnostic de la situation : Période 2016 - 2017

Mr AzaliAssoumani est élu pour la seconde fois Président de l'Union des Comores. Dès le début de son mandat, il a rétabli l'électricité sur l'ensemble du territoire par l'achat de groupes électrogènes. Il a entamé l'aménagement de certains tronçons de route au niveau des îles. Il a permis de l'hôpital de Bambao-Mtsanga. Le pèlerinage à la Mecque sous le premier mandant d'Azali a été une réussite exceptionnelle. Il a fait démolir de l'hôpital El-Maarouf pour la construction d'un hôpital moderne de 7 étages de référence internationale. Il projette la construction d'un aéroport international de grande envergure à Hahaya.

Enfin, son objectif est de faire des Comores un pays émergent à l'horizon en 2030 de l'Union des Comores.

Cependant, il a rompu les relations diplomatiques des Comores avec l'IRAN, le QATAR et Il a déclaré la guerre contre le rite chiisme. Le FADC, Agence d'Appui pour le Développement des Comores financée régulièrement par la Banque mondiale et l'AFD est dissout. Enfin, la Commission de prévention et de lutte contre la corruption est dissoute.

G. Conclusions

1. Certaines institutions créées suite à des réformes structurelles ne sont pas opérationnelles ou ne fonctionnent pas comme elles devraient l'être, malgré le vote des lois et leur promulgation. Il s'agit notamment : de l'AGID, de l'ARMP et du Commission anti-corruption jusqu'à sa dissolution ;
2. Les Comptables et Agents comptables ne rendent pas compte de leur gestion (ORTC, El Maarouf et autres établissements hospitaliers, Al watwan, Université…) ;
3. Difficultés du contrôle de l'exécution du Budget en particulier au niveau des Gouvernorats ;
4. Retard de la procédure d'élaboration et d'exécution du Budget ;
5. Plusieurs documents et rapports autour de la gouvernance du Budget de l'Etat sont produits, reste l'application des recommandations ;
6. Non application de la nomenclature budgétaire et comptable officielle pour mieux garantir la traçabilité de l'engagement des dépenses ;
7. Absence de civisme fiscale qu'il faudra promouvoir ;
8. Système des quotes-parts qui n'a jamais fonctionné mais a été maintenu depuis 2002 afin de ne pas créer de nouvelles tensions avec les entités insulaires ;
9. Architecture institutionnelle coûteuse et non compatible avec les ressources existantes (multiplication des institutions à outrance, recrutement à tout de bras…) sans aucune adéquation avec les ressources disponibles pour chaque ;
10. Le système actuel sert surtout à payer des salaires, sans possibilités d'investissements en infrastructures. Le Budget 2017 a pour la première fois prévu le financement des investissements sur ressources internes mais les recettes n'ont pas suivi.

H. Recommandations

1. Faire un audit institutionnel en vue de maitriser les dépenses et d'éliminer les gaspillages budgétaires (institution budgétivores….);

2. Instaurer une culture de responsabilité primant les performances et sanctionnant les dérives ;
3. Mettre en place et appliquer les bonnes pratiques budgétaires et comptables ;
4. Exiger l'harmonisation entre l'Union et les Iles autonomes de la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur ;
5. Fusionner les FOP Union/Îles afin de disposer d'une FOP unique et performante
6. Appliquer les dispositions des statuts de la FOP et notamment le recrutement par voie de concours suivant une politique d'égalité des chances ;
7. Rendre effective l'application de la taxe sur l'enregistrement des terrains, la taxe foncière sur les terrains bâtis et non bâtis pour améliorer les recettes publiques ; cette mesure pourrait encourager la population à travailler leurs terrains au risque de perdre leurs droits de propriété qui reviendrait à l'État ;
8. Exhorter tous les responsables ayant prêté serment ou devant prêter serment de respecter leurs engagements ;
9. Ériger la Section de la Cour des Comptes en une Cour des Comptes à part entière ; un programme de renforcement des capacités de l'institution est nécessaire ;
10. Concrétiser l'unification de l'administration fiscale à travers l'opérationnalisation de l'AGID avec un commandement unique sur l'ensemble du territoire national ;
11. Renforcer les compétences et capacités des RH du Ministère des Finances ;
12. Créer une Direction Générale de la Législation fiscale et douanière (organe qui veillera à l'application de la législation) ;
13. Créer un ou des consortiums pour la commande des produits de premières nécessités (en plus du riz et des produits pétroliers rajouter la viande, la farine, huile alimentaire, sucre, viande, sel, poulet) afin d'améliorer à la fois les prix à la consommation (afin de les rendre accessible au plus démunis) et la prévision des recettes fiscales ;
14. Renforcer et améliorer les recettes internes à travers **une AGID rénovée et performante** et par l'application de la TRE à l'ensemble des personnes imposables et par l'amélioration du recouvrement de la TC. L'objectif poursuivi est d'assurer une bonne transition fiscale
15. Elargir de façon significative l'assiette fiscal en introduisant la TVA
16. Créer des nouvelles sociétés d'État dans le domaine productif pour permettre la création d'une valeur ajoutée nationale, la création d'emploi et l'augmentation des recettes de l'État;
17. Faire un stock tampon de sécurité des commandes du riz auprès des fournisseurs sur deux ans ou plus, en vue de stabiliser le prix et éviter les risques de change;
18. Veiller sur la légalité des actes pris par les gouverneurs conformément aux textes en vigueur et sur l'utilisation des ressources publiques (article 15 de la constitution);
19. Harmoniser les taxes des actes administratifs sur le territoire national;
20. Compiler dans un recueil (actualisation du recueil des textes juridiques par domaine), les textes de lois et règlements pris depuis 1995 sur les Finances publiques et autres domaines;
21. Élaborer un guide Méthodologique des dépenses a l'attention des administrations publiques et des sociétés d'État (marché gré à gré et appel d'offres);
22. Moderniser le financement des investissements de l'Etat et à travers l'émission des bons BCC pour tirer profit de la surliquidité des banques ;
23. Réorganiser les organes de contrôle des finances publiques pour les rendre plus efficaces ;
24. Fusionner les directions du contrôle financier et du contrôle des marchés publics (regrouper dans une direction unique) ;
25. Créer l'IGE (Inspection générale d'Etat) avec trois (3) principales missions : Audit, Enquêtes et expertises, et lutte contre la corruption. L'IGE doit être indépendant et publier ses rapports avec un corps constitué ;
26. Faire voter le budget avec une majorité simple ((1/2) +1) au lieu d'une majorité de 2/3
27. Doter la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale des Conseillers Experts en gestion des finances publiques qui l'appuie dans le cadre de ses missions de contrôle

28. Supprimer le système de quotepart : L'analyse historique du mécanisme de partage montre que les quotas préalablement définis doivent être abandonnés au profit d'un système plus souple (ristourne globale) car la saisonnalité des recettes ne permet pas de faire face aux dépenses dites prioritaires (salaires, dettes, etc…), et notamment en cas de baisse conjoncturelle des recettes ;
29. Les recrutements doivent se faire sur la base de concours et d'appels d'offre suivant des fiches de poste et des TDRs précises, assujettis avec des contrats d'objectifs et de performances ;
30. Sur le plan des objectifs, il faut mettre en place des critères de convergence au niveau de l'Union comme des Iles Autonomes. Ces critères, qui constituent un objectif à atteindre de façon progressive, sont les suivants :
    - La masse salariale sur les recettes fiscales doit être <= 35%
    - Les investissements publics internes sur recettes fiscales doivent être >= 20%
    - Le déficit extérieur courant, hors dons, sur PIB nominal doit être <= 5%
    - Le taux de pression fiscale doit être >= à 17%
    - Le solde budgétaire de base sur le PIB nominal doit être >=0
    - Le taux d'inflation annuel doit être <= 3% par an
    - L'encours de la dette intérieure et extérieure sur le PIB nominal <= 70%
    - L'accumulation d'arriérés de paiement intérieur et extérieurs doit être = 0

I.2 Contrôle et traçabilité de l'exécution budgétaire

A. Note introductive

Tout le long de l'histoire des Finances publiques dans notre pays, avec des hauts et des bas, des réformes importantes ont été acquises même si beaucoup reste à faire. Il s'agit de :

La mise en œuvre des réformes qui ont engendré de nombreux acquis :

- La Loi sur les Opérations Financières de l'Etat LOFE a été promulguée ;
- Création d'une Section des comptes dont la mission est de certifier les comptes publics Gestion informatisée des agents de l'Etat ;
- Création d'un site internet du Ministère des Finances accessible par le public sur les informations financières ;
- Création de la Direction Générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- Création d'une Direction autonome, chargée des contrôles financiers ;
- Unification des services du fisc de l'Union et des Iles par la création de l'AGID (Administration générale des impôts et des Domaines) ;
- Acquisition d'un logiciel moderne de gestion de la dette extérieure CS-DRMS;
- La loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est entrée en vigueur ;
- Adoption et mise en œuvre Code des marchés publics, et la formation de nombreux cadres et financiers du Ministère des Finances ;
- Informatisation du Ministère des Finances, avec pour objectif de connecter les services au même réseau. Ainsi, les services du Trésor, de la douane et des impôts seront organisés ensemble grâce à une plateforme de gestion des données SIMBA ;
- Adoption d'un logiciel de gestion des agents de l'Etat GISE ;
- Mise en place d'un compte unique du Trésor qui fonctionne ;
- Adoption et la mise en œuvre du nouveau Code des impôts ;
- Adoption d'un nouveau Code des Douanes ;

- Adoption d'un nouveau Tarif des Douanes ;
- Migration de Sydonia++ à Sydonia Word ;
- Plan de trésorerie annuel annexé au Budget ;
- Préparation de rapports budgétaires trimestriels ;
- Limitation du recours aux procédures exceptionnelles.

C'est incontestablement des acquis important pour le contrôle de l'exécution budgétaire. Il faut savoir que depuis 2003, le Ministère des Finances est soumis à la présentation d'une loi de règlement afin de permettre aux parlementaires d'apprécier l'exécution budgétaire.

Il y a également le rapport de la Section de la Cour des Compte qui présente généralement les procédures illégales ou les malversations ayant ponctué le Budget de l'Etat à travers un rapport sur l'exécution de la Loi de Finances. Le premier rapport est celui du Budget 2015.

Malgré ces acquis structurels, beaucoup reste à faire. En effet, il n'y a pas de manuel de procédures budgétaires permettant le contrôle et la traçabilité de l'exécution budgétaire. Le manuel des procédures budgétaires existant décrit seulement les grandes étapes de la préparation budgétaire. Il y a lieu d'élaborer un manuel opérationnel de préparation du budget qui fournirait des instructions détaillées aux ministères sur la préparation des propositions budgétaires.

La transparence du budget n'a globalement pas connu d'évolution significative même si une nouvelle nomenclature budgétaire a été instituée en 2009, pour améliorer la lisibilité du budget mais elle n'est pas encore complètement mise en œuvre. La qualité de l'information budgétaire fournie à l'Assemblée de l'Union s'est améliorée, mais elle reste faible.

L'administration de l'Union a du mal à suivre l'utilisation qui est faite des recettes propres des différentes entités.

L'exhaustivité du budget demeure affectée par l'existence d'opérations de l'administration centrale qui ne sont pas prises en compte dans les budgets et les rapports d'exécution budgétaire, et par l'incomplétude des opérations financées sur ressources extérieures contenues dans la loi de finances et les rapports budgétaires.

Sur le plan de la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, la planification de la trésorerie n'est pas utilisée à des fins de régulation budgétaire, car elle n'est pas mise à jour mensuellement, principalement à cause d'un manque de visibilité de la Direction du Budget à la fois sur le recouvrement des recettes et de suivi sur les dépenses.

Au niveau du contrôle interne, les organes de contrôles comme la DGCF (Direction Générale du Contrôle Financer), l'IGF (Inspection générale des Finances), la DNCMP (Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics) sont aujourd'hui en place, mais ce contrôle reste inefficace car les procédures ne sont pas respectées et aucune sanction n'est appliquée. Par ailleurs, aucun rapport d'activité des organismes de contrôle interne n'est rendu public.

B. Conclusions

1. Une concertation régulière et constructive avec les différents acteurs de la gestion des finances publiques, en particulier les autorités des îles autonomes, doit être davantage

développée afin de les associer plus étroitement dans le processus de décision concernant notamment : la préparation de la loi de finances, la collecte et la répartition des recettes, la sélection et la mise en œuvre des projets d'investissement, la maîtrise de la masse salariale et la centralisation des données comptables et financières ;

2. Le schéma actuel du fonctionnement institutionnel entre l'Union et les îles autonomes ne facilite pas une mise en place coordonnée et effective des réformes ;

3. Cette problématique se retrouve aussi du côté dépense au niveau du contrôle financier, de la fonction publique et de la gestion de la masse salariale, de l'investissement public, et de la gestion de la trésorerie et de la comptabilité publique. L'absence d'informations budgétaires, financières et comptables fiables, exhaustives et à temps fournies par les îles à l'Union, ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble de l'exécution budgétaire et d'en améliorer le suivi. Cela a des conséquences sur la crédibilité du budget et le pilotage des réformes. De leur côté, les îles considèrent que leur autonomie budgétaire est régulièrement remise en question ;

4. Des faiblesses persistantes et défis à relever existent à tous les niveaux de la programmation et de la préparation du budget. Les principales faiblesses incluent : L'absence d'un cadrage budgétaire pluriannuel, Le lien très faible entre le budget de l'État et les politiques et stratégies nationales et sectorielles et Le non stabilité du calendrier budgétaire qui est souvent serré et pas respecté dans la pratique.

C. Recommandations

1. Il convient de rendre officiel le principe du cadrage macro budgétaire pour améliorer la transparence budgétaire pour un Budget crédible ;
2. Un cadrage macro-budgétaire (CMB) est un cadrage macroéconomique dans lequel le secteur budgétaire (ou gouvernemental) joue un rôle central dans les interrelations entre agrégats macroéconomiques. Un cadrage macro-budgétaire à moyen terme projette sur trois ans les agrégats du cadrage macro-budgétaire tout en assurant la cohérence intersectorielle. Le CMB est bâti sur les interrelations entre les cinq secteurs macroéconomiques : secteur réel, secteur budgétaire, secteur extérieur, secteur monétaire et secteur privé ;
3. Compte tenu de la nécessité de rompre avec le passé, et accroitre les recettes intérieures et maitriser la dépense publique, un cadrage macro-budgétaire crédible doit être mis en place.

I.3 : Aidepubliqueaudéveloppement

L'Aide Publique au Développement est un des leviers de l'économie comorienne. L'APD représente 15 à 20% du PIB. Pendant les périodes d'Ajustement Structurel, l'aide publique au développement finançait aussi le déficit budgétaire annuel à hauteur de 10 à 15% du budget pour éponger l'équivalent de 2 à 4 mois de salaires.

Compte tenu de la faiblesse des investissements privés, les Comores dépendent de l'aide publique internationale dans le domaine de ses investissements. L'aide aux projets d'investissements correspondant environ à 40 % de l'aide dans les années 90 et employait de

nombreuses personnes dont un grand nombre d'expatriés généralement surpayés par rapport aux homologues nationaux de mêmes diplômes.

La dévaluation de 1994 n'a pas eu un effet d'augmentation en terme nominal de l'aide publique au développement en général, et de l'investissement public en particulier. Ainsi en 1994, les investissements publics ont été réduits de 39% par rapport à 1993 en termes réels.

Au cours des vingt dernières années, les Comores ont bénéficié de dons extérieurs évalués à 20 milliards de Kmf en moyenne par an soit 66% des ressources budgétaires internes du pays.

Dans le passé, les aides obtenues n'ont pas contribué au développement économique du pays. Lors de la Conférence des bailleurs de fonds de Maurice en décembre 2005, qui était prévue dans l'accord de réconciliation nationale de Fomboni, les Comores ont recueilli des engagements des bailleurs de l'ordre de 200M$ pour la réalisation d'un plan de financement sur 4 ans (2006-2009). Mais les promesses de cette table ronde n'ont pas été tenues.

Dès l'arrivée du président Ahmed Abdallah Sambi, il s'est employé à relancer nos partenaires traditionnels des Comores (Koweït, Libye, Émirats arabes unis). L'Iran en particulier s'est engagé à apporter une aide dans différents secteurs (agriculture, santé, pêche).

Il a également bénéficié d'une table ronde des bailleurs de fonds qui se sont réunis à Doha en Mars 2010, au Qatar où un montant de 600 millions de $ a été annoncé. Une réunion de suivi au niveau ministériel a eu lieu à Moroni en Février 2011 afin de concrétiser les promesses. Malgré les efforts déployés, les promesses n'ont pas été tenu à l'exception du projet Pêche qui peine à décoller.

Au niveau des finances publiques, la mobilisation de dons extérieurs permet d'atténuer le déficit global et d'amoindrir les financements inflationnistes ainsi que l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs qui entrave le fonctionnement de l'économie.

En matière de croissance, l'utilisation des revenus des dons permet de soutenir le rythme de l'activité économique, que ces fonds soient affectés à des projets d'investissement, à des secours d'urgence ou à l'apurement d'arriérés de salaires. Il convient toutefois de noter que pour l'essentiel, les dons sont destinés au financement de projets de développement.

Cependant, les dons comportent un inconvénient majeur, à savoir la dépendance des pays bénéficiaires vis-à-vis des ressources sujettes à des fluctuations. En effet, la dépendance de l'aide expose les récipiendaires à des incertitudes liées, d'une part, à sa propre situation socio-politique et d'autre part, à la conjoncture économique et aux changements de régime politique dans les pays donateurs.

Les dons, de par leur volume et leur nature, ne semblent pas appropriés pour un financement durable de l'économie. En effet, dans les pays en développement à forte croissance, le taux d'investissement (ratio des investissements publics et privés au PIB) avoisine 20% alors que les dons représentent environ 2% du PIB.

La plupart des pays industrialisés doivent leur développement à l'essor de l'entreprise privée. En d'autres termes, l'aide publique ne constitue pas, à long terme, un mode de financement approprié de l'économie.

Les structures de suivi mise en place pour planifier et coordonner l'aide au développement, notamment le Commissariat Général au Plan, ne disposent pas des moyens, des capacités techniques suffisantes. On continue d'improviser et de naviguer à vue.

Un autre facteur très important est celui de la gestion de l'aide (aides projets) : les coordinateurs nationaux des programmes financés par les partenaires au développement ne font pas la coordination requise avec la partie nationale, ce qui donne l'impression que l'État ne reste pas maître du développement du pays. Ce fait est exacerbé par la pratique consistant à nommer comme coordinateurs des projets des experts provenant des pays donateurs.

Cependant, la faiblesse des ressources humaines nationales amène les bailleurs de fonds à se tourner vers des appels d'offres internationaux pour attirer les meilleures compétences.

Actuellement, le niveau de l'aide publique au développement du pays se situe en moyenne entre 40 à 45 milliards KMF soit l'équivalent du montant total du budget de l'Etat. L'Union des Comores est en quête de financement pour le financement de sa stratégie nationale de développement (SCA2D).

Quelques pistes de réflexions

1. Le financement extérieur doit être orienté vers les investissements en infrastructures et vers le soutien de la production, de la création de richesses et de l'innovation.

2. IL convient de mener un audit de tous les engagements financiers relatifs à l'APD afin de comprendre les difficultés à absorber le financement disponible

3. Le pays doit s'investir davantage dans la mobilisation des ressources intérieures pour éviter la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Pour cela, il faut saluer les mesures en préparation par le Gouvernement et notamment : (i) le plan de redressement des Sociétés d'Etat, (ii) la révision des modes d'exonérations douanières, (iii) la création des nouvelles ressources internes, (iv) la sécurisation des recettes, … etc.

4. Les accords de dons doivent être orientés vers les objectifs déjà tracés dans le Plan d'Investissement Quinquennal (PIQ), et doit être accompagné d'un effort personnel du chargé de la gestion mais aussi d'un suivi permanent du haut responsable de l'APD et des Prêts (CGP/SGG).

I.4 : Politiquemonétaireetdéveloppementdumarchéfinancier

A. Note introductive

La Zone Franc a été officialisée en 1939 et la réforme monétaire de décembre 1945 créa le Franc des Colonies Françaises d'Afrique (FCFA).

Le 16 novembre 1950, la Banque de Madagascar et des Comores, a été transformée en établissement semi-public chargé de l'émission des billets ayant cours légal à Madagascar et aux Comores. Pendant cette période, les Comores sous dépendance française étaient

rattachées administrativement à Madagascar. Pour distinguer les billets ayant cours légal aux Comores à ceux circulant à Madagascar, le nom du pays « Comores » était marqué en rouge sur ces billets. La Banque de Madagascar et des Comores assurait le service de l'émission monétaire jusqu'au 21 décembre 1973, date à laquelle ce privilège lui a été retiré avec la promulgation de la loi N°73-1128.

Le 31 décembre 1974, l'Institut d'Emission des Comores fut créé, son siège social a été fixé à Moroni et son siège administratif à Paris.

Les politiques de développement économique qui ont longtemps marqué l'histoire, reposaient sur deux types de stratégies : une stratégie introvertie et une stratégie extravertie. Et aucun pays n'a pu échapper à l'une de ces deux stratégies. Par ailleurs dans l'histoire des iles Comores et après son arrivé à la tête du gouvernement entre (1975-1978), le président Ali Soilihi a mis en place une stratégie introvertie. Ces deux concepts se confondent par l'intérêt que l'on porte vis-à-vis du peuple. Ainsi, la stratégie extravertie est basée surtout sur la production destinée à l'exportation, ici l'intérêt est plus porté sur le monde que sur la population locale.

Alors que la stratégie introvertie repose sur l'intérêt du peuple plutôt qu'aux restes du monde. Apres 78, aucun gouvernement comorien n'a pu adopter une stratégie de développement reposant sur des bases solides.

Parmi ces contraintes, on peut citer le manque d'autonomie financière entendons par là, l'incapacité du gouvernement à contrôler sa monnaie. Le manque d'une stratégie de développement de base.

B. Diagnostic de la situation: Période 1975-1980

Le système financier comorien était composé d'une Banque Commerciale (BNC) et l'Institut d'Emission des Comores (BCC).

La Banque de Madagascar et des Comores assurait le service de l'émission monétaire jusqu'au 21 décembre 1973, date à laquelle ce privilège lui a été retiré avec la promulgation de la loi N°73-1128.

Le 2 janvier 1975, une convention précisant les modalités du transfert du service d'émission des billets et des monnaies métalliques à l'Institut d'Emission des Comores a été signée entre le Ministre de l'économie et des finances des Comores et le Secrétaire d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer. Cette convention prévoit l'ouverture, au nom de l'Institut d'Emission des Comores, d'un compte d'opérations dans les livres du trésor français ainsi que les conditions de fonctionnement de ce compte.

L'accession des Comores à l'indépendance, le 6 juillet 1975, s'est accompagnée du maintien du privilège d'émission de l'Institut d'Émission des Comores

Le 30 mai 1975, le décret N° 75-443 a fixé au 1er juin 1975, la date de prise en charge du service de l'émission monétaire par l'Institut d'Emission des Comores et mis fin au privilège d'émission de la Banque de Madagascar et des Comores.

L'accession des Comores à l'indépendance, le **6 juillet 1975,** s'est accompagnée du maintien du privilège d'émission de l'Institut d'Emission des Comores.

C. Diagnostic de la situation :Période 1980-1990

Durant cette période, le paysage monétaire et financier des Comores a complètement changé marqué par la création de la Banque Centrale des Comores - BCC pour remplacer l'Institut d'Emission des Comores dès le **1er juillet 1981.** La Banque Centrale des Comores est un établissement public de droit comorien, avec un capital de 3 milliards de francs comoriens, dispose de son siège social à Moroni et de deux succursales à Anjouan et Mohéli.

La BIC (Banque pour l'Industrie et le Commerce-Comores) a été créée en 1982 pour succéder à la Banque Commerciale des Comores mise en liquidation. Société Anonyme de droit comorien, son capital était réparti entre la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale (BIAO) 51 %, l'Etat Comorien 34 % et des Actionnaires Privés 15 % avant que le réseau de la BIAO ne soit cédé par son actionnaire majoritaire.

La Banque de Développement des Comores (BDC) a été créée en 1982 par l'Etat comorien pour remplacer la société de Crédit pour le Développement des Comores mise en liquidation en raison de sa mauvaise situation financière.

La loi N° 81-026/PR portant création de la B.D.C lui a fixé comme objectif de contribuer au développement économique du pays à travers le financement à moyen terme des activités de production et des prises de participation. Son capital de 300 millions de Fc est détenu par l'Etat comorien (50%), la Banque Centrale des Comores (16,7%) le tiers restant est réparti en parts égales entre l'Agence Française de Développement (16,7%) et la Banque Européenne d'Investissement (16,7%). La BDC intervient principalement dans les secteurs de l'industrie, du transport et de l'habitat avec un Conseil d'Administration composé de 6 personnes.

Ce marché restreint ne permettait pas au gouvernement comorien d'emprunter auprès de ces banques.

Mais plus encore, le statut de la Banque Centrale des Comores ne donnait pas plus de possibilités à l'Etat.

Selon L'article 34, du statut de la banque centrale et relatif à l'administration générale, stipule « Le conseil d'Administration est composé de huit membres au plus désignés pour la moitié par le Gouvernement Français ». Ainsi, toute décision d'une banque centrale émane du CA.

Autrement dit la décision de la BCC ; de réduire le taux d'intérêt afin de favoriser le refinancement des banques commerciales et donc l'octroi du crédit ou d'augmenter le taux d'intérêt afin de réduire l'inflation émane du CA.

L'article 38 du statut de la BCC, souligne « le CA délibère valablement lorsque au moins deux tiers de ses membres sont présents ou représentés ». Dans ce même article on peut lire : « les délibérations doivent être adoptées à la majorité absolue des membres du CA ».

Dans cette vision des choses, on peut remarquer que la structure du CA de la BCC montre clairement l'incapacité du gouvernement comorien à réaliser ou à financer des projets sans l'approbation de l'Etat français. Si les projets n'apportent aucun intérêt à la France. Ainsi, la présence d'administrateurs français garantie par les statuts des banques centrales confère à la France un droit de veto lors de la prise de décision.

Les accords de coopération monétaire en le gouvernement comorien et français signé en 1979, instituent 4 principes en renforts.

1- Principe de la parité fixe entre le Franc comorien et le Franc Français

La parité fixe entre leFranc Français et le franc comorien signifie que le franc comorien est rattaché auFranc Françaiset toute fluctuation du Franc Français entraine une fluctuation du franc comorien. Cela veut dire que, si le Franc Français se renforce par rapport aux devises étrangères, le franc comorien agit du même sens.

Conséquences :

- Une diminution de la compétitivité des produits de la zone euro et donc l'état comorien.
- Une grande difficulté à vendre des produits sur le marché mondial.
- Une économie faible accompagnée d'un appauvrissement des populations
- pertes de revenu lié aux exportations du fait que l'Euro est plus fort par rapport au dollar.

2- Principe de la libre La garantie de convertibilité illimitée du Trésor français

La convertibilité désigne la propriété d'une monnaie d'être librement échangeable à tout moment contre de l'or ou contre une devise étrangère, ce qui suppose que les autorités soient en capacité de satisfaire toute demande de conversion présentée. Elle est un facteur essentiel de la confiance dans une monnaie. Cette garantie est accordée par la France. En cas de choc sur la situation des comptes extérieurs de l'une des sous-régions de la Zone franc qui se traduirait, par exemple, par l'impossibilité pour les Etats de la sous-région d'assurer en devises le paiement de leurs importations, le Trésor français s'engage à apporter les sommes nécessaires en euros.

3- Principe de la libre transférabilité

Ce principe exige que tous les pays membres de la zone franc dont les Comores font partie, doivent déposer l'ensemble de leur réserve de change au près du trésor français. A partir de 2005, ce décret a été révisé suite à des multiples contestations de la part de certains leaders africains, la transférabilité des capitaux est fixée à hauteur de 50% pour la BCEAO et BEAC et 65% pour la BCC. Ce principe constitue un véritable outil de paupérisation pour la population comorienne. Car privé de ces ressources donc de ces devises, il devient alors impossible pour l'Etat de faire des transactions avec les restes du monde.

Conséquences

- Limite sur les importations des équipements nécessaires à la création d'entreprises, des matières premières nécessaires à la fabrication des produits industrielle.
- Fuite des capitaux vers la France, alors que le pays prône pour la lutte contre la fuite des capitaux
- Transfer sans contrepartie des revenus des entreprises françaises qui sont sur le territoire comorien

4- Principe de la centralisation de change (ou plutôt le compte d'opération)

Selon l'article 1 du statut de la BCC, relatif à la centralisation des changes et en conformité à l'article 6 de l'accord de Coopération monétaire entre la RFIC et la RF du 23 novembre 1979, il est ouvert dans les écritures de l'Agence Centrale du Trésor français à Paris, un compte au nom de la BCC. Ce principe recommande à la BCC de déposer 65% de ces disponibilités en devise qu'elle constituera auprès du trésor français dans un compte appelé « compte d'opération ». En contrepartie de quoi, la France se charge de garantir le franc comorien, autrement dit, elle se charge de convertir le Franc comorien détenu par n'importe quel agent économique.

Les conséquences :

- Incapacité de l'Etat comorien à engager des dépenses investissements (construction des infrastructures publiques, des routes, aéroports) et des dépenses de fonctionnement (paiement des fonctionnaires, paiement de la dette extérieure, entretien des institutions publiques).
- Réduction du pouvoir d'achat de la population du à leur incapacité de se procurer des biens et services dont ils ont besoin

D. Diagnostic de la situation : Période 1990-2000

Jusqu'aux années 90 le système n'avait pas changé et système financier ne répondait pas aux exigences du gouvernement. Avec un taux de bancarisation très faible et un effet d'éviction des riches sur les pauvres.

C'est ainsi, qu'en 1994, un accord de prêt a été signé entre la République Fédérale Islamique des Comores et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), portant sur le financement du projet Appui aux Initiatives Économiques de Base en milieu rural (AIEB). Il s'agissait de mettre en place un véritable outil de développement devant permettre de lutter contre la pauvreté et l'exclusion des populations les plus défavorisées, notamment en milieu rural.

Pour atteindre ces objectifs, il était nécessaire, dans un premier temps, de mobiliser l'épargne locale par le biais d'un réseau financier décentralisé mutualiste capable de mobiliser les ressources financières locales et de les orienter vers le secteur productif. Le système mutualiste a été choisi afin de permettre aux membres de se prendre en main, de cotiser pour une épargne qui peut ensuite leur servir sous forme de prêt

E. Diagnostic de la situation : Période 2000-2017

Jusqu'en 2005, Le système bancaire comorien n'a pas varié. Il était composé de trois banques : la BCC, la BIC et la BDC; des services financiers de la SNPSF (CNE) et de deux réseaux de caisses mutualistes décentralisées (SANDUK et MECK).

Le marché financier aux Comores est composé de quatre banques commerciales, deux caisses d'épargne, et deux compagnies d'assurance. Toutefois, le gouvernement Comorien ne peut pas emprunter auprès des banques commerciales ou des investisseurs privés par l'émission de titres (T-bills ou T-obligations). Ce qui constitue un frein pour l'accès au crédit par le secteur privé.

La politique des banques de la place est plus portée sur le financement des opérations commerciales telles que l'importation de riz, du ciment et autres produits alimentaires que le financement du secteur industriel. Cela a eu pour conséquence une émergence des petites épiceries dans le paysage économique local. Or, il y a un réel besoin de financement.

Le financement bancaire de l'économie est très limité. Les banques de la place hésitent à financer véritablement les PME en raison des impayés du secteur. L'horizon de prêt est le court et moyen terme car les banques hésitent à financer le long terme.

Conformément à l'article 20 de ses statuts, la BCC peut consentir à l'Etat un découvert, dont le montant ne peut excéder 20% de la moyenne des recettes ordinaires recouvrées par l'Etat durant les trois dernières années. Une enveloppe de 4 Mds de FC est mobilisable à ce titre (ce dispositif a notamment permis l'acquisition des groupes électrogènes en 2016).

Le système bancaire comorien, bien que relativement sain, ne présente pas la profondeur nécessaire pour financer le développement. En effet, le bilan consolidé des établissements de crédit (EC) est caractérisé par l'importance des dépôts à vue, et une faiblesse relative des fonds propres. De plus, dans le cadre du renforcement du dispositif prudentiel, les EC sont engagés dans un processus d'augmentation de leurs fonds propres (le capital social minimum est passé de 300 millions FC à 1 milliard FC) et d'exigence de couverture totale des crédits en souffrance (100% des crédits devront être couverts d'ici 2018).

En effet, dans un contexte post-IPPTE, le financement des besoins de l'Etat par le marché, à travers des émissions de titres avec une diversité de maturité, peut constituer une alternative intéressante. Cette orientation permettrait ainsi au Trésor public d'accéder à l'épargne intérieure pour la couverture de ses besoins et de diversifier les instruments financiers.

L'émission donnerait naissance à un marché des titres publics qui permettrait ainsi à la BCC de mener une politique monétaire d'Open Market, à travers la résorption des excédents de liquidité bancaire et la fourniture d'une garantie de qualité.

Toutefois, une attention particulière devra être portée aux effets d'éviction, eu égard de l'aversion au risque, qui conduirait les banques à détenir d'importantes parts de la dette publique (du fait de l'attractivité de la dette de l'Etat réputée très sûre) au détriment des octrois de crédits au secteur privé, qui seraient plus risqués.

En juin 2013, avec l'appui de la Banque Mondiale, la BCC a organisé des rencontres avec la diaspora comorienne installée en France, afin d'échanger sur leur adhésion à la mise en place d'un instrument financier, capable de mobiliser leurs ressources additionnelles (épargne) pour financer les projets de développement aux Comores.

La mise en place de ce véhicule financier s'est heurtée cependant à plusieurs interrogations, notamment :

a. L'absence de définition des projets bénéficiaires du fonds, source de motivation des souscripteurs, qui devront être également rentables, afin de pouvoir rembourser les mises de départ,
b. La gestion des fonds issus de la collecte, ce qui suppose également que le choix des projets est primordial, car la gestion du fonds génère des couts qu'il faudra évaluer et compenser, donc seuls les projets rentables (8 à 10%) sont susceptibles de couvrir l'ensemble des charges et commissions,
c. Le choix de l'émetteur des bons,
d. Les garanties apportées en cas de défaillance des projets financés.

F. Conclusions

1. Il apparaît prématuré de proposer un produit d'investissement tel qu'une obligation ou un fonds à la diaspora, compte tenu de l'absence de stratégie d'investissement bien définie par l'Etat, le manque de projets commerciaux ouverts à l'investissement susceptibles d'attirer des investisseurs institutionnels et la faiblesse du climat d'investissement.
2. En revanche, la bi bancarisation peut être un moyen efficace de mobiliserdes transferts de fonds pour le développement, à travers des mécanismes d'inclusion financière. Les récents développements législatifs en France permettent à présent la bi bancarisation en France et dans le pays d'origine. Les conditions préalables à l'ouverture de tels comptes sont les suivantes : (i) L'institution de crédit dans le pays d'origine est soumise à des conditions de supervision équivalentes à celles en vigueur en France ; (ii) un accord formel ait été conclu entre l'Autorité française de contrôle prudentiel et de résolution et l'autorité concernée du pays d'origine, suivant les dispositions de l'Article L. 632-13 du Code monétaire et financier ; (iii) les transactions bancaires proposées dans le pays d'origine et hôte sont les mêmes ; (iv) l'institution de crédit étrangère a conclu un accord avec une institution de crédit ou une société de financement approuvée en France pour la commercialisation des produits et des services bancaires ; et (v) l'autorisation préalable de l'Autorité française de contrôle prudentiel et de résolution a été obtenue.
3. Pour ce faire, la BCC doit signer un Protocole d'accord avec le régulateur français pour l'implémentation de la bi bancarisation, afin d'aligner ses conditions de supervision sur celles de la France et satisfaire aux exigences juridiques, réglementaires et institutionnelles pour correctement réguler et superviser cette nouvelle activité.

G. Recommandations

1. Mettre en place un marché monétaire par des émissions de bons du Trésor ou de la Banque centrale.
2. Mettre en place un mécanisme pour déplacer vers les Comores une partie de l'épargne de la diaspora

3. Mettre en place un système d'émission de titres publics auprès du Trésor.
4. Diversifier les supports de placement pour les épargnants et les investisseurs,
5. Offrir à la politique monétaire la flexibilité nécessaire pour une plus grande efficacité dans l'utilisation des instruments de régulation.
6. Développer le partenariat public-privé comme solution au financement des infrastructures
7. Mettre en place un Fonds de Garantie pour faciliter l'accès au crédit des PME
8. Orienter les fonds de la diaspora dans des initiatives de création d'emplois décents
9. Mener une Politique d'éducation Financière (augmenter le taux de bancarisation)
10. Faire (Veiller à renforcer la bonne Application) appliquer les textes relatifs au blanchiment d'argent (Douanes, Impôt, trésor), le Système et moyens de Paiement
11. Créer une banque d'investissements afin de soutenir les secteurs porteurs de croissance et de création d'emplois décents dont l'Etat sera actionnaire majoritaire
12. Revoir le statut de la BCC pour mieux répondre aux besoins du développement socio-économique du pays
13. Mener une politique de diversification de placement de nos réserves en devises
14. Recentrer les IMF dans leurs missions de bases

I.5 : Evolution de la Dette publique

A. Notre introductive

Après l'indépendance en 1975, les Comores ont hérité d'une infrastructure rudimentaire qui ne pouvait pas répondre aux exigences d'un pays indépendant désireux de développer son économie.

Pour engager le pays dans la voie de la croissance économique, les autorités ont mobilisé contractés des prêts auprès des bailleurs de fonds internationaux. C'est ainsi que les Comores se sont lancés, dans la construction des infrastructures économiques et sociales indispensables au développement.

B. Diagnostic de la situation : Période 1975 – 2000

Après l'indépendance en 1975, les Comores ont hérité d'une infrastructure rudimentaire qui ne pouvait pas répondre aux exigences d'un pays indépendant désireux de développer son économie.

Dès les années 80, la dette extérieure comorienne constitue un lourd fardeau et handicape sérieusement le développement économique du pays. Il trouve son origine dans l'expansion des grands projets d'infrastructures routiers et portuaires des années 1980.

Cette situation justifie l'idée des autorités de vouloir engager le pays dans la voie de la croissance économique, les autorités ont mobilisé des prêts auprès des bailleurs de fonds internationaux. C'est ainsi que les Comores se sont lancés, dans la construction des infrastructures économiques et sociales indispensables au développement.

Tableau N°11: Évolution de la dette extérieure de 1983 – 1996

	1983	1993	1996
Dette extérieure *(fin de période en millions)*	74 721	55 923	77 571
Service de la dette (% export)	8	46	284
Dette en % du PIB	100	75	88
Rapport dette / population	210 480	117 239	148 889

Source : *CREF – Ministère des Finances*

Pendant cette même année, le poids de la dette sur la population résidente était largement supérieur au revenu par tête (210 480 Kmf de dette par tête d'habitant contre 156 460 Kmf de revenu par habitant). Autrement dit, même en consacrant la totalité de ses revenus annuels, la population n'était pas en mesure de rembourser la dette.

Le service de la dette en pourcentage des exportations est passé de 8 % en 1983 à 284 % en 1996. En d'autres termes, les recettes totales d'exportation ne suffisent plus pour honorer le remboursement annuel de la dette (principal + intérêts), car celles - ci ne représentent qu'un peu plus du tiers du service de la dette.

Les investissements publics massifs des années 1980, en grande partie financés par de l'emprunt extérieur avaient certes engendré une forte croissance durant la période considérée, mais ils ont beaucoup alourdi le service de la dette dans les années 1990. Durant cette période, les charges de l'Etat avaient augmenté à un rythme disproportionné comparativement aux recettes ; le déficit primaire représentait - 6 % en 1990 ; les exportations de biens ne couvraient plus que 39 % des importations en 1990 contre 71% en 1976.

C'est dans ce contexte de dégradation globale des principaux indicateurs économiques que les Comores ont contracté pour la première fois dans leur histoire en décembre 1991, un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) d'une durée de trois ans avec le FMI/BM. Un Programme dont l'objectif principal était le rétablissement des grands équilibres macro-économiques à travers un assainissement des finances publiques et une politique de change.

C. Diagnostic de la situation : Période 2001-2017

Le stock de la dette extérieure au 31 Décembre 2011 était de 93,6 milliards de FC.

Tableau N°12 : ***Stock de la dette en 2011 (en KMF millions)***

Créanciers	Devise	Stock fin 2010	Encours fin 2011	Arriérés fin 2011	Stock fin 2011
Multilatéraux					

FMI	DTS	3 539,86	3 465,31		3 465,31
Banque Mondiale	USD	40 770,14	39 305,6		39 305,6
BAD/FAD	DTS	11 072,22	10 830,51		10 830,51
BEI	EUR	498,29	184,5		184,5
FIDA	DTS	2 632,13	2 447,52		2 447,52
BID	DTS	3 282,85	3 242,3		3 242,3
BADEA	USD	9 961,33	9 568,51		9 568,51
FMA	DTS	297,42	99 ,46	99,46	198,92
Fonds OPEP	USD	1 220,29	0	1 222,99	1 222,99
SOUS TOTAL		**73 274,53**	**69 143,71**	**1 322,45**	**70 466,16**

A- **Club de Paris**

France(APD)	EUR	1 164,11	365,54		365,54
France (NAPD)	EUR	3 327,34	1 164,11		1 164,1
France (COFACE)	EUR	812,49	3 037,42	1 131,6	4 169,02
Italie	EUR	214,24			
Sous-total		**5 518,18**	**4 567,07**	**1 131,6**	**5 698,66**
Hors Club de Paris					
Fonds Abu Dhabi	DEA	501,36		487,522	487,52
Fonds Koweitien	DKW	9 480,44	8 945,32		8 945,32
Fonds Saoudien	SAR	5 099,42	4 774,54	215,99	4 990,53
Maurice	USD	330,26	279,76		279,76
Bank of Tokyo	YEN			17,212	17,212
Sous-total		**15 411,48**	**13 999,62**	**720,724**	**14 720,342**
Autres Créanciers					
Dette Postale	EUR	2 324,77			
Dette Hospitalière	EUR	1 131,56		2 012,3	2 012,3
Cotecna	EUR	748,58	748,58		748,58

SOUS TOTAL		**4 204,91**	**748,58**	**2 012,3**	**2 760,88**
TOTAL GENERAL		**98 409,1**	**88 458,98**	**5 187,074**	**93 646,032**

Source : ***CREF – Ministère des Finances***

Or si on examine une des ratios de viabilité de la dette, on constate que pour le cas des Comores, le Ratio VAN de la Dette/Exportations= 346%. Or pour être éligible à l'IPPTE, il faut que le Ratio VAN de la Dette/Exportations soit supérieur à 150 %.

Avec l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2012, l'Union des Comores a vu son ratio d'endettement public passé de 40.3 % à moins de 17.5 % du PIB entre 2012 et 2015. Ainsi, le service de la dette extérieure représente moins de 5 % des exportations de biens et de services. Les Comores sont désormais classées parmi les pays à « risque d'endettement modéré » selon le nouveau cadre d'analyse de viabilité de la dette du FMI, qui intègre désormais les transferts de fonds de la diaspora. Toutefois, cette amélioration repose sur des hypothèses fortes rarement observées sur longue période aux Comores, comme un taux de croissance du PIB de 4 %, un taux d'inflation de 3 % et un ratio des investissements publics rapporté au PIB de 24 %. Il est ainsi recommandé au pays de ne recourir qu'aux dettes concessionnelles.

En 2016, elle est projetée à 1.589 millions contre 1.141 millions en 2017, soit une diminution de 448 millions en valeur absolue et de 28,2% en valeur relative. Elle se décompose ainsi : Dette extérieure : 641 millions et la Dette intérieure : 500 millions

A quoi a servi cette dette ?

Il faut savoir que la dette des Comores porte sur la période 1979 à 2006. Depuis, le pays n'a pas contracté de dette sauf celle du fuel lourd dont le remboursement commencera en 2029 et celle de la Fibre Optique dont le remboursement est assuré par Comores Telecom.

Tableau N°13 : ***Utilisation des ressources de la dette extérieure***

I. Agriculture et pêche

---

1) Réhabilitation des cocoteraies ---------- AID --------- 1.690.000

2) Services ruraux ---------- AID/FIDA --------- 3.116.400

3) D.R.I.de Mohéli (1er projet) ---------- CCCE ----------249.995

4) D.R.I.de Mohéli (2er projet) ---------- CCCE ----------300.000

5) B.R NioumakéléTsembehou ---------- FAD --------- 3.610.524

6) Vanille girofle ---------- FAD --------- 2.094.104

7) pêche artisanale ---------- FAD --------- 1.624.736

II. Télécommunications

---

1) Liaisons inter-îles ---------- BADEA/Koweit --------- 1.652.250

2) Réseaux urbains ---------- CCCE --------- 2.750.000

3) Faisceaux hertziens (Moroni-Hahaya) ---------- CCCE ----------500.000

III. TOURISME

---

1) Comotel réhabilitation. (Coelacanthe-Maloudja) ---------- CCCE ----------350.000

2) Restructuration Finance Comotel ---------- CCCE ----------250.000

3) urgence cyclone Elinah ---------- CCCE ---------- 90.643

4) Participation capital Comotel ---------- CCCE ----------150.000

5) Comotel Hôtel Ylang ---------- CCCE ----------500.000

6) Comotel prêt complémentaire ---------- CCCE ----------350.000

IV. Construction

---

1) Palais du peuple ---------- CHINE --------- 1.780.000

2) Station concassage ---------- CCCE ---------- 22.200

3) Bâtiment Ministériel---------- Hamramba-Chine ----------120.000

4) Réfection résidence présidence ---------- CCCE ---------- 75.000

V. Energie et eau

---

1) Adduction d'eau de Nioumakélé Chine

2) Adduction d'eau de Grande Com FKD ----------1.275.000 --------- 1.275.000

3) Le groupe voidjou---------- CCCE ----------724.923

4) Production et distribut d'elecCCCE----------2.900.000 --------- 1.069.524

5) Centrale de Voidjou CCCE---------- 5.620 ----------3.613

6) Réhabilisation du réseau CCCE ---------- 300.000 ----------0

7) Révision groupe thermique CCCE ---------- 150.000 ----------0

8) Etude ext. Adduction d'eau CCCE ----------90.000 ----------0

9) Stockagehydroc 1er phase Grd BISD ---------- 317.000 ----------317.000

10)Stockagehydroc 2em phase Anj BISD---------- 162.500 ----------162.500

11)Stockagehydroc 3ém phase G.C BISD---------- 715.000 ----------715.000

VI. Santé

---

1) Sante Population 1408 COM----------AID --------- 1.058.400

VII. Education

---

1) Education (1er projet)----------FAD --------- 1.833.639

2) Education (195 COM (1er projet ----------AID --------- 2.077.600

3) Education (2em projet ----------AID --------- 2.424.042

VIII. Infrastructure

Routes

1er projet d'entretien routier---AID --- 2.024.200

2em projet d'entretien routier --- AID/FAD --- 4.737.704

Route Moya-Mremani ---FAD --- 2.798.156

Route nioumakélé---FAD --- 1.462.262

Routes 124 Pomoni MOYA --- KOWEIT --- 1.713.000

Foumbouni:Bandamadji:Itsikoundi --- SAOUDIEN --- 6.900.000

Routes Panda Nioumakele --- SAOUDIEN --- 2.000.000

Routes d'axes à l'hôtel ylang-ylang --- CCCE ---149.939

Port et bateau

---

1) Port de Mutsamudu --- FKD/BID/BA --------12.359.855

2) Bateau inter-îles--- Belgique ---640.000

Aéroports

---

1) Aéroport international Hahaya --- CCCE --- 1.000.000

2) AerodromeOuani---ABU DHABI ---400.000

IX. Soutiens au budget et à la balance de paiement et lignes de crédits

---

Soutien au budget---BADEA --- 3.250.000

Soutien à la balance de paiement---BADEA/OPEL --- 1.137.500

Banque de Développement des Comores ---AID ---862.400

Ligne de crédit Banque de Développement--- CCCE ---250.000

Liquidation Banque co...des Comores--- CCCE ---350.000

TOTAL GENERAL …….. 77.394.592

Source : ***Direction de la Dette– Ministère des Finances***

D. Recommandations

1. Présenter à l'Assemblée nationale, le projet de lois sur la gestion de la dette en vue de son adoption ;
2. Elaborer et adopter une stratégie de remboursement de la dette extérieure et intérieure incluant un plan de mise en œuvre ;
3. Recenser les organismes internationaux auxquels l'Etat a adhéré ainsi que les cotisations correspondantes en vue de trier ceux qui sont bénéfiques pour le pays de manière à mettre fin aux arrières de paiement des cotisations qui ne sont pas négligeable ;
4. A court terme, affecter un pourcentage des recettes publiques au paiement de la dette extérieure ;
5. Renforcer la structure de suivi de l'endettement.

Chapitre II : Base de développement de l'économie nationale

II.1 : L'actiondel'Etatdansledéveloppementéconomique : Création de sociétés d'Etat

A. Diagnostic

Après l'indépendance, l'Etat pour subvenir à ses besoins avaient besoin de sociétés d'Etat pour améliorer ses recettes et améliorer les investissements. Mais l'Etat n'avait pas le personnel qualifié et les compétences requises pour la gestion des sociétés.

L'Etat a donc opté pour des sociétés à capitaux mixtes et qu'il n'interfère pas dans la gestion quotidienne. Ces sociétés doivent être gérées sainement. Elles ont également une responsabilité particulière pour former du personnel de gestion.

Ces sociétés sont :

- **BANQUE NATIONALE DES COMORES**: Mise en place le 1er janvier 1978, la Banque nationale des Comores est une société anonyme dont le capital social est actuellement de 200 millions de F.CFA. Il est prévu une participation privée par la suite. Les objectifs assignés à la Banque sont les suivants : **Collecter le maximum d'épargne, Faciliter les opérations avec l'extérieur** (son réseau de correspondants de la Banque à l'extérieur était limité à un correspondant en France, un correspondant au Kenya, un aux Etats-Unis d'Amérique et un à Madagascar) **Financer le développement** et **Former du personnel** à tous les niveaux

- **SOCOMITA** : La Société Comorienne des industries de transformation des produits agricoles (SOCOMITA) est une société anonyme d'économie mixte. Son capital social est fixé à 585 millions de F.CFA. **Elle a pour objet principal, la création d'industries de transformation des produits locaux et leur commercialisation**. A cet effet, elle a l'exclusivité des exportations de tous les produits agricoles

- **COMORIMPORT** : est une société anonyme d'économie mixte dont l'Etat était le seul actionnaire mais pour laquelle une participation minoritaire de capitaux privés est possible. Le capital social est fixé à 400 000 000 de F.CFA. Ce capital est divisé en 4 000 actions de 100 000 F.CFA chacune. **La société est chargée des importations des produits alimentaires de première nécessité et des articles à usage domestique**. Depuis sa création, elle n'a pu s'occuper que des importations de cinq produits alimentaires : le riz, le sucre, la farine, le sel et la viande, ainsi que des hydrocarbures. Concernant ces produits, la société détient la totalité du marché intérieur. Elle joue à la fois le rôle d'importateur et de distributeur. Le volume du marché que détient la société par rapport aux importations totales représente 44% en 1976, année de la création de la société.

- **AIR COMORES** : Air Comores, la Société nationale des transports aériens est une société anonyme. Son capital est fixé à 340 000 000 de F.CFA entièrement souscrit par l'Etat comorien. **Elle a pour objet principal l'organisation et l'exploitation des transports aériens**. Elle doit également assurer la formation du personnel comorien à tous les niveaux et en priorité à la base. La société détenait la quasi-totalité du trafic inter-îles avec trois DC-4. Cependant, ce trafic est partagé avec la Société maritime qui a établi une liaison maritime importante. Du point de vue du trafic extérieur, des passagers internationaux pour toutes les zones monétaires empruntent

les appareils de la société qui bénéficie des prestations partout où ses appareils font escale. Les lignes internationales de la compagnie sont limitées à la desserte de Madagascar, à la Tanzanie, et au Kenya. Avec ces lignes, elle détient, à partir des Comores, 33% du trafic sur Madagascar, 50% sur la Tanzanie et 100% sur le Kenya. La compagnie employait 97 personnes.

- **SOMANAC :** La Société maritime nationale des Comores (SOMANAC) est une société anonyme d'économie mixte. Ellea pour objet principal l'organisation et l'exploitation des transports maritimes réguliers, supplémentaires ou spéciauxdes passagers, de marchandises au moyen de tous bateaux et pour tous autres modes de transport maritime. Elleeffectue également toutes opérations de transit et de douane, de consignation de navire, d'acconage et demanutention.Son capital social est fixé à 30 000 000 F.CFA. Il est réparti entre l'Etat comorien pour une participation de51% et la Société industrielle et commerciale des Comores avec un apport de 49%. La société est déjà équipée de deux navires :

- Le "Moinantsi" est un caboteur de 327 tonneaux (415 tonnes) qui assure des transports régionaux de fret avec des liaisons avec l'Afrique de l'Est et des îles de l'Océan indien.

- Le "Munganya" est un "beacher" de 304 tonneaux qui peut prendre 350 passagers et 300 tonnes de fret pour le trafic inter-îles. La société est également chargée de la formation du personnel comorien à tous les niveaux et en priorité la formation à la base.

- **DACOM** : C'est une société d'importation de matériaux de construction au capital de 123 millions de F.CFA dans laquelle l'Etat a une participation de 49%. Cette société importe principalement les ciments, les fers à béton, les tôles ondulées pour les toitures. Ces matériaux proviennent pour 84% du Kenya, pour 10% de la France et 6% du Mozambique.

En 1980, après la chute du Président Ali Soilihi, le paysage des sociétés d'Etat a changé. Les sociétés d'Etat existant à cette époque sont les suivantes :

- **Electricité et Eau des Comores** (EEDC)
- **L'imprimerie Nationale**
- **La Société Nationale des Hydrocarbures**
- **Air Comores**
- **CREDICOM,** institution financière de prêts à terme
- **La Banque Nationale des Comores**
- **SOCOVIA** où l'Etat détient quelques actions
- **STICOM** (télécommunications)
- **BAMBAO** (commerce et Agriculture)
- **Société Nationale Maritime des Comores** (SNMC)

Cependant, ces entreprises souffrent d'une insuffisance de structures administratives et d'un manque de compétence en matière de gestion. Leur cadre institutionnel est mal défini et la plupart d'entre elles n'ont pas de statuts légaux. Elles sont gérées par des Directeurs Généraux désignés par le Gouvernement et responsables devant lui, mais elles n'ont pas de Conseil d'administration de sorte qu'il est très difficile de contrôler leur gestion. De plus, il est quasiment impossible de déterminer le montant de leur capital et ne possède d'ailleurs pas de comptabilité

financière. Pour les rares entreprises qui possèdent une comptabilité, la validité des comptes reste contestable.

Entretemps, des mutations profondes ont eu lieu dans le secteur des entreprises publiques. En 2017, les sociétés d'Etat et les établissements publics sont les suivants :

- **Société Comorienne des Hydrocarbures** (SCH)
- **Office Nationale d'Importation et de commercialisation du Riz** (ONICOR)
- **Madji na Mwendje**(MAMWE) et Electricité d'Anjouan (EDA)
- **Comores Télécoms** (CT)
- **Agence Nationale de Régulations des Technologies de l'Information** (ANRTIC)
- **Autorité Portuaire des Comores** (APC)
- **Aéroport International** (AIMPSI)
- **Comair Assistance** (COMAIR)
- **Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie** (ANACM)
- **Société Nationale des Postes et Services Financiers** (SNPSF)
- **Comores Câbles** (CC)

Globalement, hormis Comores Câbles (de création récente) et SNPSF, ces sociétés font des bénéfices confortables. Pour la SCH, Comores Telecom et la MAMWE, leurs contributions au Budget de l'Etat sont considérables. A elles seules, elles ont versé 18,5 milliards soit 29 % du budget 2017.

Néanmoins, au vu de leurs recettes annuelles, le potentiel de contribution au Budget est immense. En effet, selon les informations obtenues auprès du Ministères des Finances, leurs recettes annuelles, hormis SCH et SNPSF, s'élèvent à 106 milliards alors que les recettes globales de l'Etat peinent à atteindre les prévisions de 64 milliards. En matière de dépenses, la masse salariale représente 11 milliards alors que celle de l'Etat est de 25 milliards. Les dépenses de fonctionnement sont de 91 milliards alors que celles de l'Etat sont de 65 milliards.

Le tableau suivant montre la situation comparée des budgets des 9 sociétés et celui de l'Etat.

Tableau N°14 : ***Budget consolidé de 9 Sociétés et Etablissement publics***

	Entreprises d'Etat	Par rapport au Budget
Recettes totales	106 237 351 663	64 063 000 000
Masse salariale	11 082 916 123	25 930 000 000
Fonctionnement	91 598 792 460	64 720 000 000
Total Dépenses	102 857 824 592	65 086 000 000
Résultats	3 379 535 071	-1 082 000 000

Source : ***Ministère des Finances***

Cette situation résulte des raisons suivantes :

1. Les Conseils d'administration des sociétés (pour celles qui en ont) ne jouent pas le rôle qui leur a été assignés par l'Etat. Pour l'essentiel, les conseils d'administration demeurent des chambres d'enregistrement. Il est donc difficile de contrôler leur gestion ;

2. La différence entre les salaires versés par les sociétés d'Etat par rapport à ceux versés par la FOP est abyssale. Or, il existe un décret non abrogé qui fixe la rémunération des Directeurs Généraux des sociétés d'Etat. Pour la plupart, les Directeurs Généraux perçoivent un salaire de loin supérieur à celui des ministres.

3. Les marchés distribués par les sociétés d'Etat ne se font pas par appels d'offre pour avoir le meilleur prix mais souvent de gré à gré. Ces marchés sont parfois attribués à des entreprises privées inconnues du Fisc, ce qui entraîne des pertes fiscales non négligeables ;

4. Les investissements réalisés par les entreprises n'obéissent pas à une logique de rentabilité et frisent parfois un gaspillage de ressources pourtant indispensable à l'Etat

B. RECOMMANDATIONS

1. Doter chaque société d'Etat d'une stratégie à moyen et long terme
2. Créer une direction du portefeuille de l'Etat (y compris les ressources minières)
3. Mettre en place une charte de gouvernance (ou gestion) des sociétés d'Etat qui rappelle les principes de gouvernance et qui seront respectés par les DG
4. Réactualiser les CA avec des membres compétents, suivant les missions requises au CA par la règlementation ;
5. Réactualiser le système de rémunération dans les sociétés d'Etat
6. Non-ingérence des autorités politiques dans la gestion de la société
7. Décentraliser les pouvoirs des sociétés dans les îles de manière à déléguer certains pouvoirs aux Directeurs Régionaux pour éviter les lourdeurs administratives
8. Envisager la possibilité de créer des sociétés mixtes dans les secteurs productifs
9. Transformer à moyen terme les sociétés d'Etat en entreprises semi-industrielles
10. Faire respecter les textes relatifs à la gestion financière des sociétés
11. Renforcer les capacités des RH dans les sociétés d'Etat afin de mieux prendre en charge les missions qui sont les leurs ;
12. Définir les profils appropriés des membres des CA des sociétés d'Etat et établissements publics suivant les fiches de postes et des TDRs précises pour leur désignation ;
13. Rendre accessible les rapports d'activités des sociétés d'Etat (site internet Ministère des Finances et du Budget) ;
14. Organiser des concours de recrutement des dirigeants des sociétés d'Etat y compris les DGs suivant une politique d'égalité des chances et assujettis à des contrats d'objectifs et de performances ;
15. Certifier les états financiers annuels des sociétés d'Etat et les établissements publics par un commissaire au compte agrée ;
16. Bonifier les performances et sanctionner les fautes dans le cadre de l'exercice des fonctions des responsables des sociétés d'Etat et les établissements publics ;
17. Elaborer une stratégie de développement dans chaque société d'Etat et le business plan correspondant ;

18. Revoir le contrat qui lie le Gouvernement avec Spanfreight shipping pour l'exploitation du port international Ahmed Abdallah Abdérémane à Mutsamudu ;
19. Mise aux normes du port de Mutsamudu

II.2 : Promotiondusecteurprivé

A. Note introductive

Le secteur privé comorien est composé d'entreprises de tailles variables, mais surtout de micro et petites entreprises. Il est en général intensif en main-d'œuvre, générant ainsi des revenus pour un nombre élevé de personnes. Cependant, le tissu économique demeure peu dense et est dominé au sommet par quatre grandes entreprises parapubliques.

On estime à environ 49 000 le nombre d'entreprises privées aux Comores, incluant les secteurs formels et informel. Plus de 93 % sont des micro- entreprises, environ 6 % des PME et moins de 1 % sont de grandes entreprises. L'agroalimentaire représente 63 % du nombre d'entreprises privées, la pêche 18 % et le commerce 11 %. Par contre, l'industrie ne représente que 0,1 % et le tourisme 0,4 % du nombre total d'entreprises privées.

Il faut relever le poids croissant de l'activité commerce (distribution qui tend actuellement à hypertrophier le secteur tertiaire des Comores). Historiquement, le secteur privé a été largement dominé par quelques sociétés d'import-export et de transformation des cultures de rente. Ce n'est que vers les années 80 qu'on a pu voir émerger une nouvelle génération d'entreprises de types modernes ayant l'ambition de mettre sur le marché des produits fabriqués sur place en substitution aux importations.

B. Diagnostic : Période 1975-1980

Au lendemain de l'indépendance, le secteur privé comorien était quasi-inexistant, et toutes les sociétés de la place étaient composées par des sociétés mixtes (Etat –Privé). Cette situation était marquée par une situation financière réduite par l'existence de deux institutions financières (Crédit des Comores et l'Institut d'Emission des Comores)

La législation n'apportait pas garantie aux investisseurs comoriens et étrangers de développer ce secteur, mais là aussi, le système foncier ne répondait pas aux exigences des investisseurs.

Sans une vision à moyen et long terme du secteur privé et l'instabilité politique de la période, les investisseurs privés se sont privés de l'offre du marché pour préserver leurs fonds et garantir leur vie.

C. Diagnostic : Période 1980-1990

En 1980, après la chute du Président Ali Soilihi, le paysage des sociétés d'Etat a changé, elles sont devenues des sociétés d'Etat, l'amélioration du système bancaire a incité la création d'autres entreprises privées.

Aux années 90, avec l'arrivée du PAS, certaines sociétés d'Etats sont privatisées, suite à la mauvaise gestion de l'Etat dans ces sociétés.

Avec l'arrivée de la démocratie, et la création des banques spécialisées dans le développement (BIC et BDC), le secteur privé comorien a commencé à voir le jour.

C'est durant cette période que le GalawaBeach , un complexe hôtelier 5* de 180 chambres, soit 360 lits était le centre du développement du secteur privé comorien ;

La compagnie aérienne Emirates opérait des vols directs entre Moroni et Johannesburg soit une hypothèse de 260 arrivants et 260 sortants par semaine. Ce privilège avait suscité l'envie de développer l'industrie artisanale et en même temps la pêche et l'agriculture.

A titre d'exemples, les statistiques montrent que Galawa tout seul apportait à :

La CEE (actuel Ma-Mwé)…….....110.000 €

La société Comores Hydrocarbures…… …….162.000 €

Fournisseurs locaux (agriculteurs, pêcheurs)……....40.000 €

Etat (Taxe sur les nuitées)……..……....160.000 €

Salaires* du personnel…….900.000 €

Total ……1.362.000 €

D. Diagnostic : Période 2000-2017

Dès la fin des années 90, la création des institutions de la micro-finance a augmenté le taux de bancarisation, l'offre des services bancaires a augmenté, les projets individuels des ménages ont incité à l'Etat de faire venir d'autres banques privées pour financer le secteur privé.

Au milieu des années 2000, la création de l'EXIM BANK et de la BFC, suivi du développement des institutions de micro-finances (MECK et SANDUK), le secteur privé comorien a contribué pour une grande partie dans le développement socio-économique du pays.

Malgré son expansion et son poids dans le développement national, en juin 2009 le Gouvernement a pris la décision de créer conjointement avec la société Kowétienne, KSCC, la société ComoroCombined Group, où l'Etat est un actionnaire minoritaire, dont le but est de réaliser les grands travaux publics qui seront financés à 175 millions de dollars est un cas de frictions pour le Secteur Privé.

E. Conclusions

De l'indépendance à nos jours, le constat reste quasiment immuable, un secteur privé souvent qualifié d'embryonnaire souffrant d'une incapacité structurelle à jouer le rôle moteur de l'économie attendu. Les raisons de cette incapacité ont également été largement analysées et se résument à :

- la difficulté d'accès au financement,
- le faible niveau de capital humain,
- la faiblesse des infrastructures et des services d'accompagnement du développement,
- la volatilité du climat des affaires peu propice au développement du secteur privé, une conjonction d'éléments qui explique globalement la faible compétitivité du secteur productif.

A cela s'ajoutent les contraintes liées à l'insularité, à savoir :

- le coût élevé des facteurs de production (énergie, transport, communications),
- l'étroitesse du marché intérieur,
- une dépendance accrue envers les importations, et
- les impacts d'une mauvaise gouvernance généralisée (justice inefficace, corruption active, opacité de gestion à tous les niveaux, manque de transparence des marchés publics, etc).

Une autre conséquence de la mauvaise gouvernance est la croissance régulière du secteur informel, alimentant ainsi un cercle vicieux d'évasion fiscale, d'incapacité du gouvernement à financer les politiques publiques nécessaires pour appuyer le secteur privé, de manque de confiance des contribuables envers le secteur public et le sacrifice d'investissements de long terme au profit d'opérations ponctuelles génératrices de gains immédiats.

Parallèlement, des champs entiers de perspectives de développement sont régulièrement énoncés dans les analyses concernant les domaines de l'agro-alimentaire, de la pêche, du tourisme et activités connexes (hôtellerie, restauration, transport aérien et maritime, artisanat), des NTIC, de la construction.

De nombreux jeunes arrivent régulièrement sur le marché du travail gonflé la masse de chômeurs alors que des possibilités de création d'emploi peinent à se concrétiser faute d'accompagnement adéquat.

Le secteur agricole

Le secteur agricole contribue pour environ 50% du PIB, 57% des emplois et près de 90% des recettes d'exportation. Les produits vivriers et de la pêche contribuent pour pratiquement 70% de la valeur ajoutée du secteur et pourtant le pays continue d'importer un volume important de produits alimentaires (50 millions d'euros en 2012, soit près du quart du PIB nominal) et se trouve dans une situation d'insécurité alimentaire et de grande vulnérabilité. Les entreprises de transformation agroalimentaires et artisanales sont encore faiblement intégrées à l'économie et contribuent modestement à l'emploi. Elles subissent de plein fouetles contraintes évoquées précédemment, notamment :

- Un climat des affaires encore peu propice à l'attraction des investissements ;
- L'étroitesse du marché intérieur ;
- Les difficultés d'accès au financement ;
- La forte concurrence des produits étrangers ;
- La faiblesse des infrastructures;
- Le coût élevé des facteurs de production ;
- L'insuffisance de domaines et parcs industriels aménagés et viabilisés.

Le secteur du BTP

Le secteur du BTP est davantage tourné vers la construction de maisons privées en milieu urbain, plus que vers les travaux publics. Une partie importante de la construction de logements, surtout en milieu rural relève de l'auto-construction. Elles peinent pour le moment à :

- assurer des contrats de travaux publics dans le domaine de l'entretien routier ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport et
- souffrent de la faible disponibilité de main d'œuvre qualifiée répondant à leurs besoins sur le marché national de l'emploi.

Les entrepreneurs eux-mêmes ont parfois

- des compétences et une expérience insuffisante et ont du mal à lutter contre la concurrence étrangère.
- Le manque d'accompagnement des pouvoirs publics et de politique de promotion de l'entreprenariat local exacerbe les difficultés de ces entreprises à améliorer leur compétitivité dans un environnement fortement concurrentiel.
- Les facilités d'installation accordées aux opérateurs étrangers ont pour effet d'écarter les entreprises locales des marchés d'envergure qui leur permettraient d'opérer des restructurations internes afin de les rendre plus compétitives.

Le secteur informel

Le secteur informel est aujourd'hui considéré comme étant le principal créateur d'emploi et de richesse. Ce phénomène prend de l'ampleur dès les années 80 (Mkarakara, Torengué) et l'on assiste à un véritable dédoublement du secteur formel.

A chaque activité formelle une réplique informelle. Toutes les activités y sont représentées (primaires, secondaire et tertiaire). Le secteur agricole représente 57,4% des emplois informels, l'informel non agricole, 16,3% et le secteur moderne, 26%. Il se développe également un secteur semi- formel (disposition d'un local et d'une patente cependant non-respect de la réglementation sociétale et fiscale). Très peu de données chiffrées sont disponibles, aucune étude d'envergure n'a été entreprise pour permettre de mesurer l'ampleur du phénomène qui est cependant estimé représenter près des 2/3 de l'activité privée. Du fait des lacunes en matière de gouvernance, ce secteur prolifère au point de bénéficier de la commande publique, contribuant ainsi à développer un environnement concurrentiel déloyal soutenu par ceux supposés le combattre.

Le secteur de l'énergie

Le secteur énergétique a connu une crise profonde pendant plus de 20 ans faute de renouvellement et de modernisation de l'appareil productif et d'une accumulation des conséquences de la mauvaise gestion de l'entreprise fournisseuse de service.

L'investissement massif réalisé en 2016 permet une fourniture plus régulière d'électricité quoique toujours chère et des investissements complémentaires s'avèrent nécessaires afin de moderniser l'ensemble du réseau de fourniture et envisager un mix énergétique susceptible de contribuer à la réduction du coût de l'électricité tout en préservant l'environnement. Cette politique offensive dans le domaine de l'énergie a eu pour effet de booster l'activité économique, dynamique amenée à se poursuivre dans les années à venir si les efforts de réhabilitation entamés sont poursuivis.

Les énergies renouvelables et la réalisation des objectifs du paquet climat énergie représentent un défi réglementaire, économique, financier et technique pour le pays.

Les opérateurs énergétiques vont devoir repenser leurs réseaux de distribution, investir dans les filières de production renouvelable gagnantes et dans des capacités de production flexibles complémentaires, et développer de nouveaux modèles économiques autour des produits et services verts ; les autorités publiques vont devoir mettre en place un cadre d'incitation à l'investissement dans ces filières compatible avec les objectifs fixés au niveau national et international.

Le secteur des télécommunications

À l'instar des voisins africains demeure globalement dynamique, et reste prometteur avec l'ouverture à la concurrence. Il profite notamment de la mise en service de l'internet mobile 2G/3G et 4 G (avec Telma). Ce service, qui a séduit prés de 40 000 abonnés, a permis d'attirer de nouveaux clients, le nombre d'abonnés au réseau mobile progressant de 22,5% en 2014, après une hausse de 5,2% en 2013 et la progression continue. Les abonnements ont augmenté de 38,7% en 2014 après +26,5% en 2013 et +69,3% en 2012), démontrant ainsi les services et emplois indirects que peut générer le secteur des NTIC, dans le cadre du développement économique et de la lutte contre le chômage. Exploitation de la fibre optique pour augmenter les capacités d'accès de la population, niches dans le domaine du mobile banking, performance des administrations y inclus au niveau local.

Un marché de produits de consommation dominé par les importations

Le marché de consommation se traduit par un commerce d'importationqui représente près de 52% du PIB.Une politique d'incitation à la production locale permettrait à la fois de substituer un certain volume d'importation et de réduire par conséquent le déficit commercial tout en générant de l'emploi et des revenus sur le plan intérieur.

F. Recommandations

Les trois grands défis pour faire du secteur privé le véritable moteur de l'économie sont indéniablement les efforts à faire en matière de gouvernance, les investissements massifs à réaliser en termes d'infrastructures et l'accès au crédit.

1. Mettre en place une politique de réglementation du secteur informel
2. Institutionnaliser le partenariat public-privé
3. Mener une politique active en faveur des secteurs porteurs de croissance
4. Mettre en application les textes relatifs à la plateforme (public- privé)
5. Organiser les assises annuelles pour le secteur Privé (Banques, Etats, SP, la justice, les consommateurs)
6. Exiger le recours aux services des cabinets d'experts comptables agrémentés
7. Renforcer les capacités du centre de gestion de l'UCCIA pour les petites entreprises
8. Mettre en place des structures accréditées chargées de mobiliser des financements en faveur des jeunes porteurs des projets
9. Mettre en place les zones franches
10. Mettre en place une stratégie d'apurement de la dette intérieure
11. Faire appliquer les textes relatifs au code des marchés publics
12. Compléter le cadre légal de manière à faciliter son application et à le vulgariser
13. Faciliter l'accès des entreprises au crédit
14. Renforcer les dispositifs juridiques de manière à rassurer les investisseurs tant sur le plan de l'exécution des contrats que des litiges concernant les droits de propriété, la concurrence, la passation des marchés, etc.

15. Renforcer les structures de soutien au secteur privé et développer la réflexion autour de la problématique de l'adéquation formation-emploi
16. Développer l'information des entreprises sur les marchés, les produits, les innovations ; subventionner l'acquisition et l'apprentissage de la technologie
17. Développer une diplomatie économique et installer des services économiques dans nos missions diplomatiques ;
18. Disposer d'une vision stratégique du développement du secteur privé (quelles filières à privilégier) et prioriser les investissements en conséquence
19. Renforcer la transparence et la responsabilité du secteur public (respect de la réglementation des marchés publics)
20. Transférer les ressources dans les secteurs à haute productivité de manière à créer des incitations à l'investissement productif ;
21. Inciter à la formalisation des activités privées ;
22. Renforcer les infrastructures et les capacités de gestion des transports ;
23. Renforcer les infrastructures et les capacités de gestion énergétiques ;
24. Renforcer les infrastructures de technologies de l'information et de la communication.
25. Développer des infrastructures à mutualiser : Chambres froides, lieux de stockage, d'hygiène des produits, unités d'abatage, marchés, centrales d'achat, etc
26. Développer des systèmes de certification aux normes en vue de l'exportation

II.3 : Lesinfrastructures

A. Note introductive

Suite à la proclamation unilatérale le 6 juillet 1975, de l'indépendance des Comores et, en réaction à la volonté affichée de la France d'occuper l'Ile comorienne de Mayotte, le Conseil Exécutif Révolutionnaire a demandé le retrait immédiat des forces armées françaises du territoire des Comores.

Le Gouvernement colonial français a répondu par le retrait de toute son assistance technique et financière dans les trois îles en s'installant à Mayotte qu'il considère déjà comme territoire d'outremer français, laissant derrière lui un pays dont les infrastructures socio-économique de base sont quasi-inexistantes.

B. Diagnostic : Période 1975-1980

a. Les Routes

La situation au niveau du transport terrestre se caractérise par un retard considérable, les quatre îles ne disposent que de 428 kilomètres de routes bitumées. Ce sous-équipement routier n'est pas bien sûr sans influence sur les productions. Les routes qui ont été construites durant la période coloniale sont le plus souvent des éléments d'une route circulaire faisant le tour de chaque île. Ces routes circulaires permettent en effet de faire le tour des plantations côtières pour effectuer la collecte des produis et les drainer jusqu'au port ou au terrain d'aviation.

Or, si ces routes sont indispensables pour les exportations, elles sont très insuffisantes pour l'autosuffisance alimentaire. En effet, les productions vivrières, à tort ou à raison, sont localisées le plus souvent dans les hauts, les zones centrales, et il faut donc compléter ces routes circulaires par des transversales, si l'on veut

développer les échanges entre les zones de productions vivrières et les villes côtières. Bien sûr, les routes circulaires doivent être également achevées dans la mesure où étant indispensables pour les exportations, elles sont également tout aussi nécessaires pour la circulation des denrées alimentaires.

Compte tenu de ces objectifs à long terme, des principes ont été dégagés pour guider les actions au cours des cinq années qui viennent :

- L'achèvement des travaux en cours et les routes prioritaires seront réalisés en entreprises grâce à des aides extérieures (Fonds Koweitiens, BIRD, Fonds Saoudiens, etc...);
- Dans le même temps, l'administration a mis en place les structures nécessaires pour développer sa capacité à entretenir le réseau existant et à construire de nouvelles routes en régie. Une attention particulière a été donnée à un équilibrage correct entre l'emploi de main-d'œuvre et l'emploi d'engins ;
- Le maximum de pistes rurales d'intérêt local est construit par les paysans eux-mêmes sur des tracés élaborés en collaboration avec des techniciens topographes qualifiés.

Cette stratégie d'augmenter le réseau national bitumé a été poursuivie jusqu'à la fin des années 90 à travers les programmes FED et les Fonds Stabex de l'Union Européenne, les Fonds de l'AFD et le Fonds d'appui au développement Communautaire de la Banque Mondiale.

Actuellement, le réseau routier de l'ensemble des trois îles constituant l'Union des Comores couvre un total de 834 km, dont 508 km (61%) en Grande Comores, 232 km (27%) à Anjouan, et 94 km (12%) à Mohélii. En considération de la taille très limitée de la superficie totale de l'archipel 2 234 km² la densité des routes revêtues y est impressionnante : elle est de 412 km par millier de km², contre à peine 10 pour Madagascar, 31 en Afrique Sub-saharienne, 100 pour l'île Maurice, et 134 pour la moyenne des pays à faibles revenus dans le monde.

De même, à cause du nombre restreint de sa population, le nombre de kilomètres de routes revêtues rapporté à la population est de 11,9km/10.000 habitants.

Cependant, l'état de ces routes s'est fortement dégradé au cours de la dernière décennie et rend le transport difficile. Plus de la moitié des routes est actuellement en mauvais état, dont au moins 130 km nécessitent de gros travaux de réhabilitation ou de reconstruction.

Au niveau urbain, l'assainissement est quasi inexistant et des travaux correspondant sont à prévoir sur 90% du réseau routier urbain de l'archipel, estimé à un total de 64 km. Par ailleurs, à Moroni, l'encombrement du trafic urbain est particulièrement important, avec notamment un accès très difficile au port, qui se trouve à proximité immédiate du centre-ville.

L'engorgement des Capitales des îles de l'archipel des Comores, et plus particulièrement Moroni, ainsi que l'étroitesse des routes en rase campagne qui représente aujourd'hui un danger pour les usagers de la route, s'explique par le désengagement de l'Etat dans la gestion de son patrimoine foncier. L'Etat est

dépossédé au cours des quarante dernières années, de tout son patrimoine foncier de Moroni et de ses banlieues.

Il est aujourd'hui très difficile d'inscrire dans la capitale, un boulevard, une avenue ou une route de désengorgement au moment où le parc des véhicules ne cesse d'augmenter. Pour construire une route dans les normes, une emprise de 14,00m de largeur est indispensable. Les matériaux constitutifs des différentes couches de chaussées, (carrières nationales), sont aujourd'hui confisqués par les communautés villageoises qui se sont appropriées en rendant difficile leurs utilisations pour l'intérêt général.

C'est pourquoi la mise à disposition de ces terres, aux acteurs en charge de la construction et de la sauvegarde du réseau routier national est indispensable.

b. Le Secteur Maritime et Portuaire

A l'accession des Comores à l'indépendance, les infrastructures portuaires ne répondaient à aucune des critères suivants : (i) Assurer les chargements et les déchargements rapides et sans perte matérielle des navires; et (ii) Abriter les bateaux en cas de tempête.

A Moroni, seuls les bateaux de moins de 4 mètres de tirant d'eau peuvent s'échouer le long du quai. Les autres sont déchargés à partir d'un des deux points de mouillage distants de 100 m et de 150 m du quai. Les navires déchargés par boutres jettent l'ancre à 400 m de ce mouillage.

A Mutsamudu : un vrai quai permettant l'accostage de navires de moins de 4 m de tirant d'eau et deux points de mouillage à 450 m et 1 200 m du quai;

A Mohéli et à Mayotte : aucune infrastructure portuaire

Ces infrastructures sont bien sûr insuffisantes pour abriter les navires, et pendant la saison des cyclones où souffle la mousson de Nord-Ouest (Kashkazi), les navires doivent être soit mis au sec, soit abrités dans la rade de Mayotte ou au sud de Mohéli.

Ce sous-équipement est particulièrement grave pour un Archipel et surtout pour un pays qui dépend encore autant de l'extérieur. Sans parler des pertes au déchargement, on peut rappeler que des pénuries d'essence sérieuses (et des journées d'immobilisation des engins) ont été causées par l'impossibilité d'abriter le pétrolier qui venait ravitailler l'Archipel et qui devait poursuivre sa route sans avoir déchargé.

Cette situation de sous-équipement entraînait traditionnellement l'approvisionnement par transbordements à Majunga ou à Mombassa. Or, ces transbordements se traduisent par des vols et des pertes qui dépassent de plus en plus et de très loin le niveau tolérable, par des délais supplémentaires et donc éventuellement par des ruptures de stocks avec toutes leurs conséquences néfastes sur l'économie.

Cette situation est d'autant plus inacceptable que la réorganisation de certaines importations et des exportations par le biais des sociétés d'économie mixte permet en fait de mieux programmer les mouvements de marchandises et de bateaux et donc de justifier facilement en tonnage groupé un grand nombre de touchers directs (c'est-à-dire sans transbordement) de navires venant d'Europe – environ 10 à 12 par an. Encore, faudrait-il que ces touchers ne soient pas découragés par les mauvaises conditions portuaires et la lenteur du déchargement.

Le Gouvernement a donc adopté une politique sectorielle en matière de transport, dont les orientations sont les suivantes :

- Disposer d'un grand port capable de recevoir des cargos de neuf mètres de tirant d'eau qui fonctionnerait comme port d'éclatement et avoir dans chaque île un port secondaire pour recevoir le trafic inter-îles et abriter les bateaux de pêche de moyen tonnage pendant la mauvaise saison;
- Le projet en eau profonde de Mutsamudu sur l'île d'Anjouan est construit à la fin des années 70 avec toutes les difficultés inimaginables. Le port de Moroni a suivi au milieu des années 90, pour finir avec l'accès maritime de Mohéli vers la fin de cette décennie.

Il ressort que les infrastructures portuaires de l'Union des Comores ne sont pas à la hauteur des besoins minimaux, tant en matière de normes de sécurité que de gestion de volume d'activité.

Généralement, il y a une incompatibilité entre les infrastructures portuaires et les moyens navals mis en exploitation : pour les trafics de marchandises, particulièrement dans le commerce extérieur, les installations portuaires sont trop limitées en dispositifs d'accostage et ne disposent que de faibles profondeurs pour les navires desservant la région.

Pour le transport de passagers domestiques, les installations ne sont pas dimensionnées en fonction de la taille des navires déployés pour cette activité. A cette faiblesse s'ajoute une gestion d'exploitation non optimale des installations : l'accès aux quais des navires à passagers est limité à cause des épaves qui demeurent accostés aux quais, conduisant à des périodes d'attente assez prolongées.

Le port en eau profonde de Mutsamudu (à Anjouan), sert de hub régional entre l'Afrique de l'Est (essentiellement, la Tanzanie), les îles de l'Océan Indien et l'Asie du Sud Est, ainsi que de port de transbordement des trafics destinés vers Mohéli. Par ailleurs, ce port connaît un trafic très développé et en croissance régulière (environ 32.000 conteneurs en 2007, contre 48.000 en 2012, soit une augmentation de 50% sur quatre ans), dont un dixième seulement est à destination de la Grande Comores. Le port dispose d'un vaste centre de stockage, d'une capitainerie et d'un abri passagers ainsi que d'équipements de chargement et de déchargement permettant le transbordement des gros navires en moins d'une journée, ce qui constitue un signe d'efficacité, notamment par rapport au port de Moroni.

Le port de Moroni est beaucoup moins développé et moins équipé : les conditions de débarquement des marchandises au port sont déplorables, à cause notamment de sa faible capacité d'accueil, de la vétusté des équipements, et du trop faible tirant d'eau. Les bateaux

doivent y rester en rade pour être progressivement déchargés pendant plusieurs semaines, les marchandises étant déchargées sur des barges qui font la navette avec le port.

L'accès maritime de Fomboni (à Mohéli) n'est ni aménagé, ni équipé pour permettre le déchargement et le stockage des marchandises. La manutention des marchandises en conteneurs n'y est pas possible, et l'accès maritime sert exclusivement au cabotage. Actuellement, les marchandises destinées à Mohéli doivent transiter soit par Moroni, soit par Mutsamudu. Ces transbordements entrainent des surcoûts qui se répercutent sur les prix à la consommation des produits vendus sur place. Cet accès a été construit au port, grâce à un don de l'UE, pour un montant de 9 millions d'euros.

Cependant, pour faciliter l'accostage et l'exploitation des navires, la construction d'une digue de protection dudit quai s'avère nécessaire. Selon une étude effectuée en 2012, cet investissement nécessiterait une quarantaine de millions de dollars américains. Le Plan Directeur maritime, qui est en cours de réalisation, indiquera si cet investissement est préférable par rapport à la construction de pontons sur d'autres sites, notamment à Hoani, qui constitueraient des sites naturels pour abriter un port. Pour le transport de passagers, il n'y a aucun aménagement adéquat à Mohéli : les embarquements et débarquements se font sur une douzaine de plages, sur des bateaux de pêche non agréés, sans aucun contrôle de l'Administration.

c. Le Secteur Aérien

A la veille de l'indépendance, le pays était doté de quatre aéroports :

- L'aéroport de catégorie C de Moroni-Iconi en Grande Comores de 1 355 m de piste,
- L'Aéroport d'Ouani à Anjouan de 1 350 m de Piste, catégorie C
- L'Aéroport de Fomboni Bandar salam à Mohéli de 1 340 m de Piste, catégorie C
- L'aéroport international de Moroni - Hahaya en Grande Comores, dont les travaux n'étaient pas achevés. Cet aéroport de catégorie A, doté d'une piste de 2 900 m et situé à 20 km de Moroni est le principal aéroport du pays. Il accueille la totalité du trafic international, et en moyenne 67% du trafic domestique. En 2016, l'aéroport a accueilli 168.561 passagers avec un accroissement de 5% par an.

Les Gouvernements successifs étaient dans l'obligation de garantir l'achèvement de l'aéroport principal, de réhabiliter la piste défectueuse qui a été livrée sans contrôle et sans réception de travaux, et enfin d'assurer le fonctionnement des quatre aéroports.

En 1975, une commission de l'aviation civile a été créée pour prendre en charge les questions relevant de l'Aviation civile et de la Météorologie. Cette commission est remplacée dans les années 80 par la Direction Générale de l'Aviation Civile et la Météorologie (DGNAM).

La gestion et l'exploitation de l'aéroport principal ont été confiées dès 1980 à un établissement public à caractère industriel et commercial, devenu AIMPSI (Aéroport Internationale Moroni Prince Said Ibrahim) en 1995.

L'année1979 marque le retour de la coopération française représentée par SOFREAVIA SERVICES pour gérer l'aéroport international jusqu'en 2001. Ce retour s'est traduit par le renforcement de la piste en 1985 et le remplacement des équipements de radionavigation en

1995, améliorant de façon notoire la sécurité aérienne qui s'est traduit par l'arrivée de grande compagnies aériennes telles que « AIR France, EMIRATES ».

C. Diagnostic : Période 1990-2017

La faiblesse du cadre institutionnel, le manque de concurrence entre les opérateurs, et la taille limitée du marché ne facilitent pas le développement du secteur.

Au niveau gouvernemental, trois ministères sont directement impliqués avec des attributions précises : le Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, de l'Urbanisme et de l'Habitat est responsable des investissements routiers ; le Ministère des Transports et du Tourisme couvre les transports maritime et aérien ; et le Commissariat Général au Plan se charge de la coordination des planifications de tous investissements. Cependant, dans la pratique, il y a un manque de coordination entre ces Administrations, comme avec l'ensemble des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, aucune planification réelle par sous-secteur n'est disponible. Une loi portant Programme de Développement Durable du Secteur des Transports en Union des Comores pour la Période 2012-2017 a été promulguée en 2012, et couvre tous les sous-secteurs du transport. Ce document constitue un premier pas pour une vision globale et une planification des investissements, mais il n'y a aucune planification des investissements par sous-secteur. Seule, l'Union Européenne a apporté un appui continu et substantiel au sous-secteur routier, à travers un don pour soutenir ce programme : une étude est en cours pour déterminer et évaluer les priorités pour les investissements routiers. De même, comme indiqué plus haut, un Plan Directeur maritime est aussi en cours de réalisation, toujours financé par l'UE. Il reste à réaliser une étude similaire pour le secteur aérien, à coordonner avec le plan de masse pour l'aéroport de Moroni. A part l'UE, des appuis bilatéraux sont intervenus, sans suivre un cadre global en coordination avec les autres bailleurs de fonds.

a) Les routes

Les causes d'une telle dégradation proviennent surtout de l'absence d'entretien courant régulier, à cause de restrictions budgétaires, du partage de compétences avec les autorités des îles concernant l'entretien du réseau, du manque de personnel qualifié, de l'augmentation du trafic, et d'un disfonctionnement du Fonds d'Entretien Routier (FER) qui devait assurer la mise en œuvre de l'entretien courant. Un FER dit de première génération, c'est-à-dire sous la supervision directe du Ministère en charge des routes, a été créé dès 1981. Il a accompagné le 1er et 2ème Projet d'Entretien Routier financés par l'IDA. Le pays s'est ainsi équipé de matériels Caterpillar du BTP et d'entretien des routes.

Le personnel a été formé et le système avait atteint son niveau de pérennisation. Le processus de la dégradation totale du réseau national routier a surtout démarré lorsque la Direction Générale des Hydrocarbures a décidé avec l'appui du Gouvernement en 2003, de ne plus verser la part de l'entretien routier prélevée sur la taxe unique des produits des hydrocarbures. A partir de cette date, le réseau routier national s'est détérioré sans le moindre entretien pendant plus de dix ans. Les fonds d'entretien routier ont été pendant toute cette période, détournés malheureusement à d'autres objectifs.

A partir de 2012, ce FER a été remplacé par un FER doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Ses principales ressources sont constituées de la Redevance d'Usage sur les produits pétroliers, et représentent en moyenne 60 millions de francs comoriens (KMF) (soit, l'équivalent de 180.000 USD) par mois, ce qui est équivalent à l'hypothèse basse de l'estimation du budget annuel du FER, qui est de 750 millions KMF (soit, l'équivalent de 2 millions USD). Les besoins réels du FER en termes de budget sont en cours d'évaluation dans le cadre d'une étude financée par l'UE, mais les dirigeants actuels estiment déjà que ce budget couvre à peine les besoins en entretien courant, et non les entretiens périodiques, si on estime le coût de l'entretien courant à 2.000 USD par kilomètre, ce qui est à peine suffisant pour de tels travaux.

Le transport routier de passagers et de marchandises est essentiellement assuré par le secteur privé, pour un marché relativement limité. Le métier de transporteur public n'est pas réglementé : à part les formalités fiscales, toute personne disposant d'un véhicule peut s'établir transporteur. Par contre, les frais de transport sont fixés par arrêté ministériel.

Le Ministère en charge des transports réfléchit à l'opportunité de mettre en place une réglementation de la profession. L'absence de l'Etat dans l'organisation du transport, routier favorise le désordre et l'insécurité aussi bien au niveau du transport urbain que régional.

b) Le Secteur Maritime et Portuaire

L'Autorité Portuaire des Comores (APC), créée le 15 juin 2001 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, devrait assurer l'exploitation technique et commerciale des trois ports comoriens, ainsi que la supervision de la sécurité des navires. La mission de l'APC de permettre un regroupement de compétences jusqu'alors réparties au niveau de divers intervenants, pour assurer une meilleure efficacité, n'a pas donné les résultats escomptés. Le secteur connaît un déficit de cadres supérieurs, surtout en ce qui concerne la gestion contemporaine des ports et le droit maritime. La manutention des ports comoriens a fait l'objet de concessions privées.

Port d'Anjouan, les services de manutention et acconnage sont assurés par la Société *Anjouan StevedoringCompany*(ASC) dans le cadre d'un contrat de concession. Contrairement au port de Moroni, le terminal à conteneurs à Mutsamudu (Anjouan) est fortement dédié aux trafics en transbordement régional et domestique. Ce premier port de l'archipel a cependant besoin d'une extension (en particulier au niveau des quais et du stockage de conteneurs), ainsi que d'un approfondissement des eaux. Les conclusions du Plan Directeur maritime financé par l'UE devraient fournir davantage de précisions sur ces besoins. L'optimisation du stockage des conteneurs, comme la révision de leur durée de séjour figurent aussi parmi les alternatives à considérer.

Port de Moroni, le Groupe Bolloré LogisticsAfrica s'est associé au secteur public afin de créer la société Moroni Terminal, société concessionnaire exclusive des opérations de chargement et de déchargement de marchandises au port de Moroni. La société est encore dans sa phase d'établissement physique, l'enceinte du terminal à conteneurs est déjà sécurisée et des nouveaux équipements de manutention et acconnage ont étés mis en service. Grâce à la mise en service de ces équipements, le rendement portuaire montre une sensible amélioration. Par

ailleurs, l'impact de l'arrivée du nouveau concessionnaire est très visible, à cause des nouveaux dispositifs de sécurité mis en place dans l'enceinte portuaire. Malheureusement l'amélioration du cadre de travail, surtout en ce qui concerne le port de Mutsamudu où le terre-plein est inaccessible en période de pluie, n'est pas dans les priorités du concessionnaire.

Toutefois 60% des activités commerciales se déroulent à la Grande Comore. Le transbordement des containers à Anjouan avant de venir au port de Moroni ne fait qu'augmenter les prix des produits de première nécessité. L'agrandissement du Port de Moroni ou la construction d'un nouveau port en Grande Comores s'avère indispensable.

Port de Mohéli, les activités de manutention de marchandises en vrac et les activités d'acconage sont assurés par des travailleurs privés locaux, de même que le service aux passagers. Le Plan Directeur maritime devra évaluer les options futures pour la gestion du port en prenant en considération un site alternatif situé sur la côte nord de l'île.

Les liaisons inter-îles sont assez régulières en termes de transport de passagers, et sont moins régulières concernant le transport des cargaisons.

Pour le transport de passagers interinsulaire, les services ne sont pas considérés comme des services publics et ne sont donc pas assujettis à une réglementation tarifaire et opérationnelle. Le service est assuré par deux sociétés privées, la COCONA et la STM (Société de Transport Maritime) disposant d'un total de sept navires en exploitation pour le transport de passagers. Concernant le transport de marchandises, entre quatre et cinq operateurs opèrent des navires cargo entre les îles : chaque operateur dispose en moyenne d'un navire. Parmi ces armateurs se trouve l'APC qui opère un navire particulier principalement pour le ravitaillement des îles en hydrocarbures.

Pour le transport maritime international, il est assuré par des compagnies maritimes étrangères, CMA CGM et UAFL, qui opèrent des services de ligne régulière et desservent respectivement Moroni et Mutsamudu. Concernant les trafics irréguliers (*tramp*), ils sont assurés par des armements divers pour le transport de marchandises lourdes, tels le ciment, les engrais, et les hydrocarbures.

Une inspection régulière des équipements n'est pas assurée due au manque de personnel qualifié au sein de l'administration.

Toutes les activités commerciales de manutention et d'acconage sont offertes par sociétés privées, tandis que le secteur public n'offre que les services aux navires (accostage, remorquage, pilotage, etc)

c) Le Secteur Aérien

En février 2008 fut créée l'ANACM (Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie) sous forme de « service administratif de droit public doté d'une autonomie juridique et de gestion » en remplacement de la DGACM (Direction Général de l'Aviation Civile et de la Météorologie). Son rôle est d'assurer la supervision de la sécurité, de la sûreté et de veiller à l'application de la règlementation de l'OACI tant au niveau des compagnies

aériennes que des aéroports. L'audit OACI effectué en 2008 auprès de cet agence a mis en évidence d'innombrables écarts par rapport à la règlementation en vigueur, compromettant ainsi la sécurité aérienne (manque de formation des inspecteurs en matière de délivrance de permis d'exploitation et de contrôle des compagnies aériennes, défaillances au niveau de la sécurité et la sureté de l'AIMPSI …..). Dans le cadre de son programme d'aide aux pays en voie de développement et fidèle à son slogan « Aucun pays ne doit être mis à l'écart en matière de sécurité », l'OACI n'a cessé d'aider les Comores en envoyant ses experts internationaux. Malgré ces efforts, fort est de constater que les recommandations issues de cette organisation sont loin d'être prises en compte, au point que le pays reste sous la menace de figurer sur la liste noire.

Suite à l'adhésion de l'Union des Comores à l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) en janvier 2004, certaines activités de l'aéroport principal sont concédées à cette Agence : il s'agit de la navigation aérienne, la Météo, la maintenance et la centrale électrique. Cette adhésion permet à l'AIMPSI de bénéficier de l'expérience et du savoir-faire de cet organisme, en améliorant sans conteste la sécurité de la navigation aérienne.

L'installation de l'ASECNA se traduit par un renforcement des mesures de sécurité à l'aéroport international, avec l'installation d'équipements de détection, et des aménagements sécuritaires, notamment un scanner pour le fret, exigé par les compagnies internationales

En 2008, L'AIMPSI s'est doté d'une nouvelle aérogare, construite grâce à la coopération chinoise. Sa capacité est aujourd'hui insuffisante pour répondre au besoin du trafic actuel. La construction de cette aérogare s'est accompagnée de la réfection de 750 m de la piste et du renforcement des dispositifs de la sécurité et de la sûreté notamment, l'installation de nouveaux scanners pour le fret et les bagages,

Trois catastrophes aériennes ont marqué l'histoire de l'aviation civile aux Comores depuis l'indépendance :

- Le vol 961 d'EthiopianAirlines le 23/11/ 96 (123 passagers décédés sur 175)
- Le vol 626 Yemenia du 30 juin 2009 (152 passagers décédés sur 152pax).
- Le vol d'Inter iles Air du 27 novembre 2013.

Ces catastrophes ont mis en évidence le manque d'organisation, de moyens de sauvetage en mer en cas d'accident.

Les infrastructures des aéroports d'Anjouan et de Mohéli sont : soit vétustes, soit ne fonctionnent pas, soit ne sont tout simplement pas disponibles. Ces deux aérogares nécessitent en outre des aménagements pour le traitement de vols. Par ailleurs, beaucoup d'équipements qui servent à la tour de contrôle sont obsolètes. Il en est de même pour les équipements qui servent tant à la sécurité (météorologie, aides à la navigation ou à l'atterrissage, moyens de communication, etc.) qu'à la sûreté des vols (appareils de filtrage des bagages et passagers, détecteurs d'explosifs, etc.), Il faut noter le contexte dangereux de l'aéroport d'Anjouan, situé en face d'une colline et interdisant la remise de la gaze en cas d'atterrissage raté

L'aéroport de Moroni – Iconi est occupé de fait et non de loi par les activités portuaires. Pourtant cette plateforme pourrait servir d'aéroport de dégagement en cas de non utilisation de l'AIMPSI.

L'ingérence des hommes politiques à la gestion de l'ensemble des aéroports depuis 2001, départ de la SOFREAVIA SERVICES, amène un effectif pléthorique avec une absence totale de compétences ressentie à tous les niveaux. La masse salariale qui a grimpé à hauteur de plus de 40% des recettes constitue un frein au développement des infrastructures aéroportuaires.

Sur le plan régional, à l'exception de Madagascar, il n'existe pas de connexion directe entre les Comores et les autres iles avoisinantes. Ceci entraine des durées de voyages très longues pour des petites distances. C'est ainsi que malgré la proximité géographique des Seychelles avec les Comores, soit 1 556 km, un passager devra parcourir dans les faits 3 744 km pour se rendre dans le pays voisin. Cette épopée infrarégionale, via Madagascar et Maurice, l'obligera à voyager près de 24 heures.

A cause du nombre réduit de la population et du potentiel très limité du tourisme, il n'est pas étonnant de constater que le trafic de passagers par voie aérienne des Comores est le plus faible des îles de l'Océan Indien : en 2012, sur les principaux aéroports de l'Océan Indien, il représentait à peine 3% du trafic de la région, qui est mené par Maurice et la Réunion.

En ce qui concerne le trafic international, six compagnies étrangères desservent l'archipel. Il n'y a pas de vols directs entre l'archipel et les autres continents, tels l'Europe et l'Asie : les passagers sur ces destinations transitent essentiellement par l'Afrique de l'Est (Nairobi et Dar-es-Salam), Madagascar ou La Réunion. A l'insuffisance des infrastructures aéroportuaires s'ajoutent d'autres facteurs limitant l'intégration des Comores dans le trafic aérien international : le manque de dynamisme du secteur touristique, et le caractère trop saisonnier du trafic. Cette taille très limitée du marché comorien restreint la rentabilité des liaisons.

Par ailleurs, il faut noter que le marché comorien est plutôt domestique, avec une moyenne de 54% entre 2007 et 2012, et que le trafic de visiteurs internationaux est essentiellement constitué de la diaspora comorienne, tandis que le tourisme ne constitue qu'une part encore très minime, avec un nombre très marginal de 13.000 personnes environ en 2000, et qui a chuté à, à peine, 1.300 personnes en 2003, pour rester à une moyenne annuelle de 2.300 personnes entre 2003 et 2011. Cette taille très limitée du marché comorien restreint la rentabilité des liaisons.

Sur le plan national, les Comores souffrent de l'absence d'une compagnie aérienne nationale suite à la disparition d'AIR COMORES en 1997. Depuis cette date, le trafic intérieur a été longtemps la proie de compagnies fantômes au mépris des passagers. Aujourd'hui sur le réseau domestique, l'offre est très limitée : deux compagnies de petite taille assurent la liaison inter ile avec des difficultés au niveau de la régularité des vols et des tarifs estimés très élevés par rapport au niveau de vie des comoriens.

D. Recommandations

- Les routes

1. **Appuyer le renforcement du FER**

Si les besoins en termes budgétaires sont mieux cernés après la finalisation de l'étude en cours sur l'état du réseau routier, un renforcement de capacité des agents du FER sur leur rôle est nécessaire.

L'utilisation d'une expertise étrangère limitée dans le temps, pour un transfert de connaissance en planification, programmation et gestion de l'entretien routier est fortement recommandée. De même, une supervision efficace de la collecte et de l'utilisation des fonds du FER, pour en faire un réel FER de deuxième génération est nécessaire, pour s'assurer que ces fonds soient effectivement et exclusivement utilisés pour l'entretien des routes est tout aussi importante. Enfin, l'introduction de contrats basés sur les résultats pour la préservation et l'amélioration des actifs routiers est intéressante pour voir si cette méthode peut aboutir à une meilleure qualité du réseau routier par rapport aux coûts d'entretien routier.

Renforcer la capacité de gestion du secteur public

La loi sur le Programme de Développement Durable du Secteur des Transports en Union des Comores devrait indiquer de façon plus explicite que le gouvernement demeure l'autorité régalienne pour la définition de la politique et de la stratégie sectorielle, les autorités de régulation sont en charge de la mise en œuvre de cette politique, et l'exploitation des infrastructures et des services de transport reviennent au secteur privé. A cette fin, il est urgent et important de renforcer la capacité des agents de l'Administration pour assurer leur mission de supervision à travers une meilleure compréhension de leurs rôles. Des assistances techniques et un accompagnement sur le moyen terme pourraient s'avérer nécessaires, dans un premier temps. De même, la sensibilisation et la formation de toutes les parties prenantes sur leurs rôles respectifs faciliteront leur coopération.

Par ailleurs, il faudrait davantage clarifier les responsabilités au niveau institutionnel, et s'assurer d'un meilleur leadership pour mener les réformes et études nécessaires. A cette fin, une assistance technique pourrait être envisagée.

2. **Mieux coordonner l'appui des partenaires financiers**

A ce jour, une coordination effective entre les partenaires financiers demeure nécessaire, surtout lorsque les besoins à court et moyen terme auront été mieux explicités. Ainsi, la répartition des rôles et des financements disponibles pourront se faire de manière plus rationnelle, pour atteindre les objectifs du secteur. Dans certains pays, comme à Madagascar, une coordination régulière des partenaires financiers appuyant le secteur des transports se tient de manière régulière : ceci contribue à coordonner les actions des bailleurs respectifs et à mieux se concerter sur les priorités du secteur.

3. **Privatiser le laboratoire national des travaux publics et du bâtiment**

Pour améliorer le contrôle qualité des futurs investissements et mieux contrôler les matériaux de construction importés et en provenance de nos carrières.

4. **Identifier, évaluer et prioriser les besoins à court, moyen et long terme en terme de substances des travaux, de quantité et d'estimation financière** afin de bien planifier les différentes activités liées au secteur (constructions, réhabilitations, entretien courent ou/ et périodique).

5. **Désenclaver sur l'ensemble des 3 îles le peu de villages qui restent inaccessibles aux véhicules**, pour permettre aux populations les plus défavorisées d'avoir accès aux infrastructures économiques et sociales de base.

- **Le Secteur portuaire**

1. Améliorer la connectivité intra/inter régional du pays.

L'ouverture des Comores aux marchés régionaux s'avère cruciale, mais les problèmes liés aux contraintes posées par le secteur des transports restent à éclaircir et à résoudre. Une étude pour identifier et éliminer ces barrières pourrait être financée à court terme. En tant que membre du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Union des Comores bénéficie d'un marché régional de près de 390 millions de personnes. Son statut de pays moins avancé (PMA) africain garantit également à la plupart de ses produits un accès privilégié aux marchés de l'Union européenne et des États-Unis. Enfin, l'accession prochaine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) devrait favoriser les échanges commerciaux avec le pays. L'étude pourrait suggérer des solutions concrètes pour aider le pays à profiter des opportunités ouvertes par ces situations.

2. **Mettre en œuvre le Plan Directeur d'Aménagement des Ports**, en procèdent 1) à la déviation de la rivière qui dépose ses alluvions sur le bassin du port de Mutsamudu ; 2) au revêtement des terres pleins du port de Mutsamudu ; 3) à la construction d'un port en eau profonde à la Grande Comores ; 4) à la construction d'un port à Mohéli.

3. **Construire des petits ports d'embarquement/débarquement**, à Hoani (Mohéli), Chindini (Ngazidja), Dzindri ou Bimbini ou Domoni (Anjouan).

4. **Encourager et privilégier le Partenariat Public/Privé et les Contrats BOT (Buld, Operate, Transfert)** pour réaliser des grands investissements dans le secteur maritime, en ce qui concerne les infrastructures et l'organisation du transport maritime, en vue de sécuriser dans un cadre confortable les passagers et minimiser les coûts de transport maritime.

- **Le secteur aérien**

1. **Le défi immédiat reste la mise aux normes internationales de l'AIMPSI et de l'ANACM dans le cadre de la certification**. En 2008, les Comores ont fait l'objet d'un audit du programme universel de supervision de la sécurité de l'OACI. Un certain nombre de recommandations a été formulé tant au niveau de l'ANACM que de l'AIMPSI. De leur mise en œuvre dépend la certification de ces deux organismes.

2. **D'une façon générale, réhabiliter tous les aéroports suivant un plan de composition général (PCG). A long terme Prévoir la délocalisation de l'aéroport d'Ouani.**
   Ce plan, habituellement appelé « plan de masse », comprend l'aménagement de l'aéroport, les évolutions du domaine aéroportuaire, son développement par phases, et le schéma d'organisation des installations) pour mieux appréhender les investissements nécessaires au cours des vingt prochaines années.

L'étude de faisabilité des infrastructures de l'AIMPSI est disponible. Des négociations sont en cours pour que les travaux puissent être réalisés soit par partenariat Public/Privé, soit par contrat BOT (Buld-Opérate-Transfert). Cette réhabilitation s'avère indispensable pour l'ouverture des Comores, aux compagnies étrangères, et aux marchés régionaux.

3. **Créer une structure de gestion des trois aéroports**
   La gestion de ces aéroports pourrait être centralisée au sein d'un même organisme en partenariat public/privé. Sa mission serait d'assurer le développement des infrastructures aéroportuaires conformément à la règlementation internationale, de leur entretien et de l'exploitation.

4. **Améliorer la connectivité du pays tant au niveau intérieur, régional qu'international**
   Dans un pays insulaire composé d'iles éloignées, le transport aérien à l'instar du transport maritime s'avère crucial : Il contribue au désenclavement des iles, renforce l'unité nationale et rapprocher les COMORES du reste du monde.

   En tant que membre du marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), les Comores bénéficient d'un marché régional de près de 390 millions de personnes. Son statut de pays moins avancé (PMA) africain garantit également à la plupart de ses produits un accès privilégié aux marchés de l'Union Européenne et des Etats Unis. Enfin son accession à l'organisation mondiale du commerce (OMC) devrait favoriser les échanges commerciaux

   Le développement du trafic demeurera cependant limité en raison de l'éloignement du pays par rapport aux marchés internationaux pourvoyeurs de touristes et favorisant les échanges internationaux

   De même dans la région, la concurrence avec les destinations voisines est rude et la poursuite d'une meilleure intégration et/ou coopération avec les îles voisines reste cruciale. L'initiative des « îles vanilles » dans le cadre du tourisme constitue une approche à développer davantage.

5. Cette initiative inclut les îles Maurice, Réunion, Seychelles, Madagascar et Comores pour développer l'échange touristique entre elles, le tourisme étant un secteur incontournable dans l'océan indien

6. **Libéraliser le secteur aérien**
   La libéralisation effective du transport aérien aidera les Comores à attirer davantage des compagnies aériennes étrangères. La révision des accords aériens bilatéraux, pour les rendre plus libéraux, voire la conclusion d'accords aériens de type « open skies » pour ouvrir le ciel comorien permettra aux compagnies exploitant des vols à destination ou en provenance des Comores à ne pas limiter leurs fréquences de vol.

   Ces accords aériens bilatéraux prendraient en compte la nécessité d'avoir des connexions directes avec les pays partenaires

7. **Création d'une compagnie aérienne nationale**
   Le transport aérien ne peut pas s'affranchir d'une stratégie nationale. En créant une compagnie aérienne nationale, l'Etat améliore la connectivité du territoire, crée des

emplois et garantit sa souveraineté tout en restant autonome par rapport aux compagnies étrangères. En attendant accompagner et soutenir dans le respect du droit aérien les compagnies aériennes nationales privées pour mieux desservir les îles, dans le cadre du service public, faire un partenariat Public/Privé entre les Sociétés Privés qui assurent le transport inter-îles et l'Etat comorien, pour minimiser le coût de transport inter-îles pourrait être une solution.

8. **Application des conventions internationales et respect de la règlementation**
   Le transport aérien est un enjeu de sécurité et de sûreté de dimension mondiale. L'Etat au travers de l'ANACM doit veiller à l'application stricte de la règlementions issue des 19 annexes de l'OACI et ratifier les conventions internationales de droit privé et pénal pour la protection du passager et la lutte contre le terrorisme

9. **Mettre en œuvre le plan d'action ci-dessous**
   - Aménager l'accès à l'aéroport international suivant le schéma standard d'aménagement des aéroports.
   - Assainir les effectifs dans les aéroports des trois îles par un redéploiement du personnel
   - Affecter les Responsables pour la gestion des aéroports nationaux en fonction des compétences exigées par ces postes
   - Auditer le projet de construction de l'aérogare de Bandar Salam à Mohéli pour connaître les causes de l'arrêt des travaux et vérifier si ce aérogare est construite dans le respect des normes internationales et des servitudes aéronautiques
   - Créer un service d'orientation des passagers en détresse (information des passagers).
   - Mise en place d'un Haut Conseil National chargé des Transports Aériens chapeauté par le Chef de l'Etat.
   - Former et recycler le personnel chargé de l'organisation des transports aériens.
   - Instaurer un environnement sain dans le secteur des transports aérien pour que les prestataires et le passagers puissent chacun, de son côté retrouver son compte.
   - Contrôler et supprimer les taxes de complaisance et non règlementées, pratiquées par certaines compagnies aériennes privées.
   - Rendre transparent la convention signée en mai dernier entre l'état comorien et la Société Chinoise pour la construction du nouvel Aéroport.

II.4- L'Aménagement du Territoire

A. Note introductive

L'Aménagement du territoire est une question cruciale pour le développement harmonieux d'un pays. C'est « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leur activité, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques » selon la définition donnée par Pierre Merlin.

Aux Comores, nos villes se développent sans plan ni schéma d'aménagement. Cette situation entraine des constructions sauvages qui ne respectent pas les règles de planification en matière d'urbanisme.

B. Problématiques liés à l'aménagement du territoire

Le document de référence pour les questions liées à l'aménagement du territoire est le Code de l'Urbanisme et de la construction. Cet outil de régulation des constructions existe, mais il n'est, hélas, pas mis en application. Par ailleurs, les directions chargées de veiller au respect de ce texte ne disposent pas des moyens requis pour la réalisation des tâches qui leurs incombent notamment dans le cadre du contrôle des constructions au niveau de chaque île et au niveau de la capitale du pays, la ville de Moroni. L'absence des compétences requises au niveau des « collectivités territoriales » ne facilite pas l'utilisation rationnelle de l'espace et le respect du Code sur l'ensemble du territoire national.

Conformément aux dispositions du Code de l'Urbanisme et de la Construction, des documents d'orientation et de planification des agglomérations et des communes au niveau de chaque île devraient compléter la réglementation dans ce domaine. Il s'agit notamment des documents suivants :

- Un Schéma d'aménagement de chaque île ;
- Le Plan de développement urbain de la ville de Moroni (PDU) ;
- Un Plan local d'urbanisme.

Les textes règlementaires prévoient, en outre, qu'un Arrêté du Gouverneur de l'ile pris en Conseil des Commissaires précise les modalités d'application des règles générales de l'urbanisme par des plans de développement urbain pris après avis des conseils municipaux des communes concernées.

Les plans de développement urbains peuvent concerner des communes ou des parties ou ensemble des communes. Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Les plans de développement urbain doivent :

- Prévoir, pour la satisfaction des besoins présents et futurs, les terrains destinés à la construction de logement, aux activités économiques et d'intérêt général
- Protéger les espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles,
- Préserver les sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel notamment du littoral, les milieux nécessaires au maintien de l'équilibre biologique et en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les plages, les forêts et zones boisées, les ilots inhabités, les parties naturels des estuaires, les caps, les marais, les zones humides et milieux temporairement immergés, les coralliens et les mangroves.

Cela nécessite non seulement des moyens mais aussi et surtout de la volonté politique. Il faut savoir que la question relative au plan de développement urbain ne peut pas être abordée sans la problématique du foncier aux Comores. Sur la Grande Comores, comme dans les deux autres îles sœurs, cette problématique devrait être abordée sous deux aspects, un aspect politique et un aspect juridique. Le premier renvoie à la fragilité de l'Etat et l'autre au maintien du pluralisme juridique.

II.5 La réforme foncière

A. Note introductive

Depuis l'indépendance des Comores, en 1975, à nos jours, le domaine foncier est régi par trois régimes juridiques à savoir : le droit musulman, droit coutumier et le droit moderne inspiré du droit français. La complexité de la question foncière, qui résulte de la coexistence et la superposition de ces trois (3) systèmes juridiques constitue un des obstacles aux initiatives de développement économique car la sécurité juridique des investisseurs reste incertaine. L'accès au foncier reste l'une des contraintes majeures pour le développement du secteur privé aux Comores.

Avant même 1975, le domaine public a pratiquement disparu sous l'offensive des squatters du littoral. L'Etat avait été « expulsé » de son domaine public maritime et forestier par des occupants irréguliers qui l'avaient placé dans l'impossibilité de faire usage de ses compétences en matière de police de conservation et de préservation du domaine.

L'Etat se retrouve, en fait, dépouillé de son patrimoine foncier et perd la maitrise des sols. Maîtriser la question foncière aux Comores et apporter des réponses efficaces apparaît aujourd'hui plus que jamais comme une urgente nécessité pour l'ensemble des acteurs. La question foncière doit être considérée comme une priorité politique par les autorités.

Le caractère facultatif de l'enregistrement des actes issus de transactions immobilières, est un facteur supplémentaire de désordre. Sans référence cadastrales et sans obligation d'enregistrer le titre foncier, toute personne en tant qu'occupant coutumier ou acheteur de terrain, pouvait spéculer en vendant à deux ou même trois personnes, le même terrain.

A l'instar des régimes fonciers d'autres pays Africains, la question foncière dans notre pays est caractérisée par :

- une compétition accrue et conflictuelle entre les populations pour le contrôle et l'exploitation des terres ;
- une multiplication et aggravation des conflits entre acteurs et administrés à l'occasion de la mise en valeur des terres;
- une faible efficacité des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion foncière et de gestion des conflits.

B. Diagnostic

La loi n°75/04/ ANP du 29 juillet 1975 avait maintenu en vigueur, tous les textes issus de la colonisation. Elle déclarait que tous les textes antérieurs à l'indépendance du 6 juillet 1975, étaient maintenus en vigueur et applicables sauf dispositions contraires.

Après l'indépendance en 1975, suivie du départ des anciens colons, les villageois installent progressivement sur les anciens « domaines de colonisation » et réclament un droit de régularisation.

Le coup d'état du 3 août 1975 avait provoqué un bouleversement à la fois politique et social :

- Un moment de traumatisme pour ceux qui avaient tous les privilèges sous la colonisation et dans la société traditionnelle ;

- Un grand espoir pour d'autres, en particulier les femmes et les jeunes, considérés comme le fer de lance de la révolution.

En 1978, l'arrivée du nouveau président a fait que le système est redevenu comme celui d'avant l'indépendance.Anjouan était l'ile qui a subi la forte pression démographique et foncière, historiquement la Grande-Comore n'a pas non plus connu une confiscation des terres de la même ampleur. En effet, la Grande-Comore a globalement conservé un système spécifique de transmission des terres

C. Conclusions

A travers une réforme de la gestion foncière visant l'instauration d'un Cadastre et l'élaboration d'une politique foncière cohérente avec les enjeux inhérents à l'aménagement et au développement durable du territoire, il conviendra de mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs publics et privés un cadre politique cohérent, une référence efficace d'aide à l'action.

Concernant l'aménagement du territoire, faute de coordination, de moyens et de cadre juridique clair et cohérent, l'emprise foncière dérégulée se traduit par le dysfonctionnement des structures en charge de l'aménagement du territoire. La refondation de la politique d'aménagement du territoire est une nécessité vitale dans le contexte démographique et écologique du pays.

La nouvelle orientation stratégique majeure suppose la mise en œuvre conséquente de quelques principes essentiels, internationalement reconnus : il s'agit des principes d'équité, de précaution, de prévention, d'information et de notification préalable, de réparation (pollueur-payeur), de solidarité, complémentarité et de proportionnalité, dans un cadre de bonne gestion des ressources et de partenariat.

Cependant, au-delà de ces normes de portée générale, l'aménagement du territoire faisant désormais partie des compétences transférées aux collectivités locales décentralisées, il y a lieu d'instituer un dialogue entre pouvoir central et pouvoir local en vue d'instaurer une planification concertée. Les collectivités responsabilisées sont chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet territorial, lequel suppose une rationalisation dans l'occupation et l'utilisation de l'espace et des ressources.

Cette planification implique tout à la fois des activités de production et de services créatrices d'emplois rémunérés, une politique de logement social véritable, une refonte du système des transports collectifs et un urbanisme rationalisé, comprenant assainissement, équipements sociaux, espaces verts ou de loisirs et surtout collecte/traitement des déchets solides, liquides et spéciaux (hospitaliers). Une attention particulière doit être réservée aux matières plastiques qui constituent une menace environnementale immédiate et globale.

D. Recommandations

1. Mettre en œuvre le Programme National d'Enregistrement des Propriétés Bâties et non Bâties (PNEPBNB) ;
2. Faire l'Inventaire et cartographie des Terrains domaniaux ;
3. Elaborer et mettre en œuvre des plans d'aménagement et de gestion des terres urbaines et rurales ;
4. Mise en place d'une structure de gestion foncière et qui va s'occuper spécifiquement des questions foncières aux Comores ;
5. Mise en application du Code de l'Urbanisme et de l'Habitat voté en 2011 à travers le schéma d'aménagement du Territoire (SAT) qui prévoit l'agrandissement de la Capitale en intégrant les Banlieues qui partent de Hahaya à Mitsoudjé ;
6. Délocaliser les pôles de développement économiques pour décourager la ruée vers Moroni.
7. Exiger la restitution des terrains domaniaux de Moroni, gérés par le service des logements en responsabilisant ce service dans la récupération de son patrimoine.
8. Sanctionner et pénaliser les contrevenants à l'usurpation des domaines publics de l'Etat y compris les pas géométriques.
9. Elaborer un plan d'aménagement du territoire et de gestion des terres urbaines et rurales.
10. Mettre en place le cadastre
11. Renforcer l'autorité de l'Etat dans ce domaine
12. Organiser des états généraux du foncier
13. Mettre en place un comité national chargé du domaine (auditer, faire l'inventaire du patrimoine de l'Etat)
14. Renforcer les capacités techniques des magistrats dans ce domaine
15. Mettre en place le conseil national de médiation sur la question foncière
16. Rédiger les textes fonciers (pour éviter les conflits villageois)

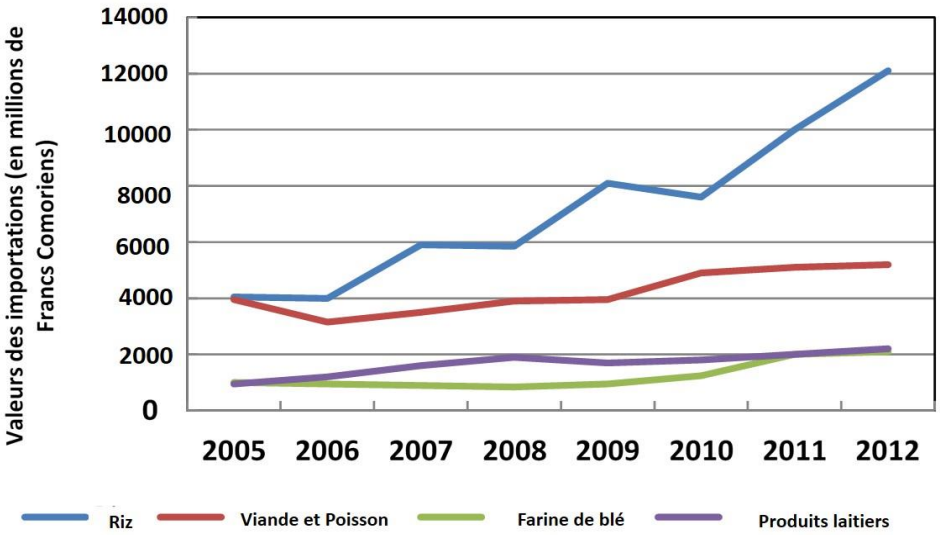
II.6 : Promotiondesprincipauxsecteursporteurs

A. Note introductive

L'agriculture est le secteur le plus large dans l'économie des Comores, générant environ 46% du PIB, représentant approximativement 57% des emplois, et générant presque 90% des recettes totales d'exportation. Bien qu'elle reste une importante source de revenus pour une grande partie de la population, l'agriculture a perdue en importance car l'activité économique s'est déplacée vers les zones urbaines en croissance rapide. Bien que la majorité des denrées agricoles de base produits aux Comores soient consommés au niveau national, les importations de produits alimentaires ont progressivement augmenté, alimentées par une croissance rapide des importations de riz (Figure 1). Actuellement, le pays dépend surtout des importations de produits alimentaires, qui représentent plus de 75% du total des besoins de la consommation alimentaire des Comores.

Figure N° 1 ***: Tendances des importations de produits alimentaires, 2005 à 2012***

(en millions de Francs Comoriens)



L'agriculture aux Comores reste principalement orientée vers la subsistance. Le gros de la production vient des petites fermes familiales qui produisent plusieurs denrées agricoles alimentaires, surtout destinées à la consommation domestique, dont le maïs, le manioc, les bananes, le taro, les patates douces, et le coco. L'agriculture commerciale est relativement sous-développée et tourne autour de la production des denrées à valeur élevée destinées à l'exportation, à savoir : la vanille, le girofle, et l'ylang-ylang. Les systèmes de production agricole et d'élevage diffèrent selon les trois îles, ce qui reflète les différences des conditions agro-climatiques, de la densité de la population et du degré d'intégration de marché, entre autres facteurs.

Comme les opportunités d'emplois dans d'autres secteurs ne connaissent qu'une croissance lente, le bien-être d'une proportion considérable de la population reste lié à l'agriculture. Le secteur n'a, toutefois, pu absorber qu'une petite fraction de la population qui s'est ajoutée à la main-d'œuvre et le taux national de chômage a augmenté en conséquence. La productivité du secteur agricole est restée constante, avec une valeur-ajoutée par producteur agricole demeurant virtuellement inchangée malgré l'augmentation du nombre d'individus employés dans le secteur. Comme le secteur agricole n'a pas réussi à appuyer la création d'emplois, une pression s'est exercée sur le gouvernement pour créer d'autres opportunités d'emplois dans d'autres secteurs.

Le défi du secteur agricole a pris de plus en plus d'urgence car le pays fait face à de sérieux problèmes de développement rural. Presque la moitié des comoriens vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 USD par jour, et la majorité de ces individus pauvres vivent en milieu rural (WDI 2013). Il n'est pas surprenant de voir que les indicateurs de développement en milieu rural soient à la traîne par rapport aux indicateurs de développement en milieu urbain, avec un taux de pauvreté plus élevé, un taux de fertilité plus élevé parmi les femmes en âge de procréer, l'utilisation moins commune de la contraception, le retard de croissance parmi les enfants plus prévalent, l'analphabétisme des adultes plus répandu, et une plus grande part d'individus n'ayant pas accès à des services améliorés d'assainissement (Tableau 1). Il faut des réformes structurelles pour combler les lacunes entre les populations urbaines et rurales.

Tableau N° 14 : ***Indicateurs de développement humain, milieu rural et urbain***

	Rural	Urbain
Taux de pauvreté (% de la population)	48,7	34,5
Taux de fertilité (nombre d'enfants par femme âgée de 15 à 49 ans)	4,8	3,5
Utilisation de la contraception (% des femmes)	14,4	29,6
Retard de croissance parmi les enfants (%)	15,8	11,2
Alphabétisation des adultes (% de la population adulte)	55,8	65,9
Accès à l'assainissement (% de la population)	29,7	50,0

Source: EDSC- MICS (2012)

Secteur agricole

A. Diagnostic : Période 1975-1980

- **Evolution des services agricoles**

De l'indépendance en 1975, jusqu'en 1977, les services du ministère de la production, s'adressaient principalement aux secteurs agricoles, forestier et de la pêche. A cause du départ des techniciens français à la fin de 1975 et de la grave pénurie de fonds consacrés aux dépenses opérationnelles, la plus part des activités ont dû être interrompues. Les quelques stations agricoles ayant des parcelles de démonstration y compris les bâtiments ont été réquisitionnées par les forces armées

A la veille de l'indépendance le ministère de la production avait 9 ingénieurs Agronomes dont (3 formés en France, 2 à Madagascar, et 4 en URSS) et 12 conducteurs des travaux agricoles, (adjoints techniques) qui ne suffisent pas pour assurer le fonctionnement des 5 principaux services, (Agriculture, Élevage, conditionnement, vulgarisation et Forêt). C'est pour la planification des secteurs productifs que le gouvernement a eu recoure à l'Agroéconomiste Ali Haribou, et ses collègues pour la préparation du Plan Intérimaire d'Ali Solihi en vue de projeter quelques projets agricoles susceptibles d'être financés par des ressources extérieures.

Pourquoi les terres cultivables aux Comores, sont réduites juste après l'indépendance des Comores ? Parce que les meilleures terres cultivables étaient en possession de la Société Coloniale, SAGC Bambao, dans l'ensemble des trois îles, Mohéli, Anjouan et Grande Comores, avec comme corollaire, l'intensification des cultures de rentes, dites (commerciales, industrielles et ou d'exportation), telles que : le cocotier, cacaoyer, poivrier, vanilles, caféier, ylang-ylang. Seuls les Colons étaient grand propriétaires fonciers.

Après l''accession du pays à l'indépendance, la plupart de ces bonnes terres fut expropriées par des communautés villageoises qui en ont fait des pâturages arbustives, arborées, au détriment des cultures vivrières (riz pluvial, maïs, manioc, taro, bananier, embreva, etc. S'ajoute à cela la forte explosion démographique, associée au relief accidenté, climat

agressif et pression démographique élevée créent des conditions d'instabilité du milieu naturel favorable à l'érosion dès qu'il y a dénudation et travail répété du sol alors que la tendance est à la stabilisation sous couvert végétal permanent cultivé ou non.

La faible réglementation foncière, n'encourage pas les agriculteurs professionnels à investir dans le secteur agricole, par manque de sécurité foncière. De 1963 à 1973 l'administration des différents projets agricoles financés par la France étaient confiés à la SODEC (Société de Développement Économique) qui bénéficiait de l'assistance technique du BDPA (Bureau pour le Développement de la Production Agricole)

B. Diagnostic : Période 1980-2000

La création du Centre Fédérale d'Appui au Développement Rural (CEFADER) en 1980, introduit le système d'encadrement Agricole par le remplacement des stations de la SODEC, par les Centre de Développement Rural, (CADER), dont l'opérationnalisation de ses activités d'encadrement était subventionné par les aides alimentaires, et les projets de développements (tels que le projet DRI, Projet Maïs, le projet Cellule de Recherche, le projet Cocotier). Le système a pu bénéficier de l'arrivée massive de plusieurs ingénieurs spécialisé dans les différents secteurs productifs, agriculture, élevage, pêche et forêt, en provenance, des pays africains et de la France.

La création des Centre d'Encadrement Agricole (CEA), aux années, 90 n'a rien apporté sur le fonctionnement de ces Centres surtout qu'avec les programmes d'ajustements structurelles tous les vulgarisateurs ont été licenciés moyennant des pécules pour s'installer en privé.

En ce qui concerne les Centre de formations agricoles et les services d'encadrement, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- Le petit centre de formation de niveau élémentaire de M'vouni en Grande Comores est converti en établissement de maître des écoles primaires qui apprennent les enseignements agricoles pour les introduire dans les programmes scolaires à titre d'innovation par l'UNICEF, sur la requête du gouvernement comorien. D'où l'existence de jardin scolaire à l'époque jusqu'en 1982.

- Quant à la création de l'École de Pêche en 1986, il y a eu quelques jeunes sortants qui ont pu bénéficier de l'appui du don Japonais pour la fourniture de vedette de Pêche avec remboursement sous forme de crédit.

- La création de l'École d'Agriculture en 1986 n'a pas pu bénéficier de l'encadrement, le suivi pour l'insertion professionnelle de la première promotion sortant de l'ENA, il en est de même pour la deuxième promotion, beaucoup d'entre eux se sont convertis, à des métiers d'enseignant d'école primaire, par diplômes d'équivalence à d'autres secteurs socioprofessionnelles(douane, police, ….etc.).
- Aussi la création du Centre National Horticole de M'vouni en 1998 forme des techniciens horticoles de niveau sans bac plus 2 années de formation.

S'agissant des services de Recherche appliquée il faut retenir ce qui suit :

- Depuis 1964 à 1977 le pays a eu recours au service d'un organisme français indépendant l'Institut de Recherche Agronomique Tropical (IRAT). Parmi les travaux de recherche de l'IRAT, que les Comores en ont pu bénéficier: la production des cartes pédologiques détaillant la nature des sols et leurs vocations culturales, plus particulièrement la proposition d'un plan d'occupation des sols du NYUMAKELE, qui était pratiquement désert, couvert de PADZA, a abouti à la formulation d'un projet de Développement Rural Intégré, (DRI), intitulé projet APPN, (Appui aux Petits Producteurs de Nyumakélé), par des embocagements qui associent l'agriculture à l'élevage de 1986 à 1990. L'introduction de race laitière très productive fait en sorte que chaque famille d'éleveur dans la région possède une vache laitière au moins.

- L'expérience de la modification du système productif et du couvert végétal de Nyumakélé, est extrapolée vers les autres îles avec le PNDHD Programme National de Développement Humain Durable, avec le modèle du système de métayage de Hamavouna.Mohéli.de 2008 à 2013.

- La création de l'IRDA en 1990, puis la création de l'INRAPE, en 1995, a permis l'introduction de certaines variétés de semences résistantes aux maladies existantes pour certaines variétés comme le manioc, la banane, la patate douce, le maïs, et la lutte contre les aleurodes de la cocoteraie comorienne. Mais la conservation et la multiplication de ces variétés en station de recherche, n'a pas été possible faute de moyens financiers pour les charges de multiplication et diffusion permanent en milieu paysan, en tant qu'activité régalienne de l'État.

- Avant et après l'indépendance jusqu'aux années 80 le cocotier représentait la principale culture phare pour l'économie nationale. Il constitue une source de nourriture et de boisson, d'huile de cuisine, de matériaux de construction pour les paillotes, de bois et de coprah. Sa culture ne pose pas de problème particulier. Les sous-produits agricoles de la noix de coco, tels que le tourteau de coprah, servait de mélange à la production de provende pour la volaille, alors que l'extrait de son huile, produisait de la savonnerie locale, pour Salimamoud et FIDALY vers les années 80.

C. Diagnostic : Période 2001-2017

L'avènement de l'Accord de Fomboni 17 février 2001, jusqu'à nos jours, n'a rien apporté sur l'opérationnalisation des services d'encadrement, Agricole, contrairement aux superstructures insulaires, qui créent des postes politiques budgétivores sans penser aux maintiens et aux renforcements des postes des services d'encadrement agricole, moteur du développement du secteur agricole.

Actuellement, la loi sur les Organisation Professionnelles Agricoles et le décret de création des Centres Ruraux de Développement Économiques, n'ont aucune importance sans l'opérationnalisation des CRDE, par un fonctionnement autonome.

Le Gouvernement entend s'est doté d'une nouvelle stratégie agricole qui concentre les efforts de l'État sur un nombre d'objectifs limités, clarifie le rôle de chacun des acteurs pour assurer un fonctionnement et un pilotage efficaces du secteur, et constitue un cadre de fédérateur autour duquel les partenaires seront mobilisés. Le secteur de l'agriculture constitue une grande priorité.

L'objectif global poursuivi par la nouvelle stratégie agricole est de développer *une agriculture écologiquement intensive* afin d'augmenter durablement la production agricole afin qu'elle contribue à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, crée des emplois, distribue des revenus aux agriculteurs, procure des recettes d'exportation à l'État et préserve les milieux naturels et cultivés garants de sa durabilité et du développement des autres secteurs (tourisme, ressources en eau). La cible visée à long terme est de doubler la production agricole au cours des vingt (20) prochaines années.

D. Conclusions

Pour une agriculture insulaire de petite dimension, pour son intensification, il faut impérativement avoir recourt à une triple révolution : génétique, chimique et mécanique.

Pour la révolution génétique : Il faudra mettre le paquet sur l'appui à des institutions publiques et ou privés qui assurerait la production et la diffusion des semences améliorée et en permanence, pour la satisfaction des agriculteurs dans les campagnes agricoles, plus particulièrement pour les cultures de base, exemple les rejets de banane Plantin comme produits d'exportation, et les semences de pomme terre comme produits de consommation locale.

Pour la révolution chimique : Une structure privée devra en assurer la commande et la distribution des intrants agricoles à des coups exonérés de taxe douanières, mais aussi et surtout la formation des utilisateurs de ces intrants chimiques de toute nature.

Pour une révolution mécanique : Il est temps que le travail de la terre soit mécanisé pour mieux exploiter durablement nos surfaces cultivables, ce qui pousserait les jeunes à s'intéresser à l'agriculture.

L'ensemble des contraintes qui entravent le développement du secteur agricole se résume comme suit :

- Le système de production agricole est à l'état archaïque,
- Insuffisance des surfaces agricoles utiles (elles sont très limitées, et en majeure partie inaccessibles)
- Insuffisance de semence améliorée, et des techniques d'amendements des terres productives
- Emploi d'outils rudimentaire pour le travail de la terre,
- Envahissement des productions locales par des maladies végétales émergentes, liées aux changements climatiques,
- Insécurité foncière, et des productions agricoles
- Incapacité et insolvabilité des petits agriculteurs pour l'accès au crédit agricole
- Emploi de technique destructive, dans l'exploitation des quelques terres friches disponibles.
- Mauvaise utilisation des produits phytosanitaires
- Mauvaise utilisation des engrais, chimiques

E. Recommandations

Pour augmenter la productivité agricole et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, des Comores, de façon spécifique, il faudra :

1. Améliorer la souveraineté alimentaire du pays en augmentant la production alimentaire en produits vivriers et maraîchers de 6% par an sur la période 2015-2019
2. Inverser la tendance passée sur les cultures de rente pour, au moins, doubler en volume ou en valeur les exportations par des améliorations substantielles en termes de diversification, de transformation et d'accès au marché international
3. Réduire sensiblement la dépendance extérieure en viandes blanches, de 80% en 2013 à moins de 30% à l'horizon 2019, à travers l'expansion de la production avicole, le développement de l'élevage des petits ruminants, et l'accroissement de la production laitière
4. Assurer un développement durable, en particulier à travers : (i) la restauration du couvert forestier en ramenant la proportion, des zones forestières à au moins 4,7% du territoire national, (ii) le développement et la préservation d'aires protégées terrestres sur les massifs du Karthala et de Ntringui et marine sur la presqu'île de Bimbini, et l'élargissement du Parc de Mwali aux bassins versants, pour porter les zones marines et terrestres protégées à 3 % de la superficie totale du pays et (iii) les mesures nécessaires pour s'adapter aux changements climatiques et atténuer leurs impacts actuels et futurs.
5. La politique agricole doit s'appuyer sur trois niveaux d'organisation de l'État, chacun avec des responsabilités différentes : (i) Le niveau de l'Union en charge de la coordination et du pilotage de la politique agricole de l'Union ; (ii) le niveau des îles en charge de la mise en œuvre et du pilotage au niveau de chaque île ; (iii) le niveau local représenté par les communes et les CRDE.
6. Les domaines prioritaires ont été identifiés pour la mise en œuvre de la politique agricole :

    - *La durabilité des conditions de production* : les priorités pour assurer cette durabilité sont de sécuriser le foncier agricole et d'assurer une gestion durable des terres et des eaux. L'approche est axée sur les territoires et basée sur les dynamiques locales.

    - *Le renforcement des chaînes de valeur* : cette approche vise à appuyer les différents acteurs depuis la production jusqu'à l'exportation pour améliorer leur rentabilité individuelle et la compétitivité de la filière. Les priorités identifiées sont pour la production, la valorisation des terres cultivables et l'intensification en vue d'accroitre la production ; la clarification du fonctionnement des marchés intérieurs et extérieurs en vue de diminuer les coûts de transaction, l'appui aux étapes de transformation intermédiaires pour assurer une meilleure présence sur les marchés internationaux.

    - *Le développement institutionnel* : il se greffe sur les deux domaines précédant pour permettre leur réalisation en assurant un renforcement des capacités des autorités publiques et en leur donnant les moyens de piloter les actions menées en concertation étroite avec les acteurs. Pour le moyen terme, la politique de recherche/développement du secteur et la mise en place de filière de formation viennent s'ajouter au dispositif institutionnel. Il s'agit ici de développer l'efficacité et l'efficience de l'action publique et des principaux acteurs du secteur.

7. Pour la gestion des terres, le Gouvernement s'attachera à la délimitation des aires protégées là où il n'y a pas de litiges. Il proposera des baux spécifiques aux occupants actuels pour les zones en bordure des limites.
8. Développer l'agriculture par trois révolutions (changements) : génétique (semences améliorées), biochimique (engrais végétale, engrais chimique, produits phytosanitaire) et mécaniques (motoculteur, tracteur).

9. Diffuser des serres pour la production maraichère à contre saison pour chaque famille agricole
10. Renforcer l'encadrement des jeunes par la formation et la recherche dans le secteur agricole
11. Impliquer de l'État dans les investissements d'infrastructures d'appui dans les secteurs de l'agriculture et l'élevage mais aussi dans la fourniture et le contrôle des intrants agricoles.
12. Intervention et implication de l'État sur les services de contrôle et de la structure des prix des produits agricoles. (Régularisation des prix du marché)
13. Garantir les risques agricoles par adhésion à des maisons d'assurance : en cas de perte ou de risque de production : exemple de la tomate et de la pomme de terre.
14. L'État doit avoir une politique incitative de sensibilisation et de motivation des jeunes dans les métiers agricoles.
15. Promouvoir une politique de promotion des produits agricoles locaux (tomates, bananes, tarot, gingembre, pomme de terre, café…)
16. Développer des cultures adaptées aux spécificités pédologiques des régions et zones cultivables.
17. Professionnaliser la vente, la distribution et l'utilisation des produits phytosanitaires.
18. Harmonisation des programmes d'encadrements entre l'Union et les iles
19. Protection du foncier dans les zones agricoles.
20. Impliquer les communautés dans la sécurisation des produits agricoles par, la surveillance et des sanctions sévères des voleurs
21. Créer un centre d'appui de conception et d'orientation des projets agricoles

Secteur élevage

A. Diagnostic du secteur élevage

S'agissant du *secteur de l'élevage*, il apparaît qu'il est difficile de dissocier l'agriculture de l'élevage dans le système de production comorien. La contribution de l'élevage au PIB a fortement chuté ces dernières années surtout au niveau de Ngazidja. An niveau d'Anjouan, on note une petite révolution sur la pratique de la vache au piquet (embocagement) et l'amélioration génétique axée sur la production laitière.

L'ensemble des contraintes qui entravent le développement du secteur élevage sont les suivant par ordre d'importance

- Insuffisance de pâturage,
- Méconnaissance des techniques de production intensive de fourrage, de stockage de conservation et de distribution de fourrage sec et amélioré.
- Persistance des conflits agriculteurs éleveurs,
- Méconnaissance des techniques de conduite, d'élevage des ruminants et des petits ruminants ;
- Méconnaissance des techniques de conduite, d'élevage des volailles,
- Émergences des nouvelles épizooties dues à l'importation massive des animaux sur pied en provenance de la Tanzanie, plus particulièrement en Grande Comores
- Insuffisance des services, de santé animale,
- Insuffisance des cadres spécialisés en soins vétérinaire des animaux
- Sécheresses aigues, pénuries précoces et prolongées en eau
- baisse de la production animale ;

- insécurité alimentaire ;
- baisse des revenus de l'élevage ;

B. Recommandations sur l'élevage

1) il faudra appuyer la mise en œuvre les actions de santé animale (vaccination des animaux),

2) Il faudra planifier des activités d'amélioration génétique ainsi que les infrastructures de quarantaine et d'abattage.

Pour la facilitation des échanges, il s'agira de mettre en application les lois :

1) pour les échanges intérieurs, la réglementation relative aux taxes intérieures et les règles de protection sanitaire entre les îles

2) pour les échanges extérieurs, les modalités de contrôle sanitaire et phytosanitaire aux frontières dans le cadre de l'adhésion à l'OMC et du COMESA et leur application, l'organisation des importations de riz et la réforme de l'ONICOR, les tarifs douaniers pour les produits agricoles et vivriers et les intrants agricoles.

3) Pour les infrastructures favorisant les échanges, le Gouvernement en collaboration avec les communes et les gouvernorats, définira l'emplacement et le programme : les quais d'embarquement et de débarquement des produits agricoles, les marchés et les éventuelles infrastructures de stockage à construire lorsque les infrastructures prévues serviront au commerce entre les îles.

4) Concernant la compétitivité des chaînes de valeur, il sera procédé au regroupement de l'enregistrement des transformateurs effectué par les gouvernorats et à la préparation avec l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI) des textes réglementaires permettant l'enregistrement des labels et des indications géographiques.

5) Pour les cadres de concertation des filières, le Gouvernement participera à leur organisation avec les chambres consulaires. Pour la filière vanille, il finalisera avec les parties prenantes l'apurement du passif lié à la crise de 2003.

Au regard de cette situation, il convient de relancer ce secteur afin qu'il contribue aux objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnel. A cet effet, il s'engage à :

- Élaborer une politique de santé animale et de sécurité sanitaire ;
- Réorganiser les services de santé animale ;
- Vulgariser des espèces à cycle court (petit ruminant et volaille) ;
- Renforcer les capacités analytiques du laboratoire vétérinaire ;
- Mettre en place un réseau d'épidémio-surveillance des maladies animales ;
- Renforcer la production laitière (par la diffusion de l'insémination artificielle) ;

- Mettre en place une unité de production de provende et une unité production de poussins d'un jour ;
- Mettre en place des infrastructures adéquates (un parc à quarantaine fonctionnel à la Grande Comores pour les importations des bœufs ; des abattoirs hygiéniques sur l'ensemble des Iles) ;
- Renforcer la production laitière et relancer la laiterie de Nyoumakélé.

Secteur pêche

A. Diagnostic du secteur pêche

Le défi principal auquel le pays fait face dans ce secteur est d'arriver à gérer d'une manière durable la ressource halieutique, tout en augmentant la production disponible pour l'alimentation de la population.

Pour relever ce défi, il faudra se doter, sur la base d'un consensus avec les parties prenantes, d'une politique sectorielle qui concentre les efforts de l'État sur un nombre d'objectifs limités, clarifie le rôle de chacun des acteurs pour assurer un fonctionnement et un pilotage efficaces du secteur, et qui constitue un cadre de fédérateur autour duquel les partenaires et les acteurs seront mobilisés.

L'objectif global poursuivi par cette politique est de faire de la pêche un secteur qui apportera une contribution importante à la croissance économique, au bien-être et à l'alimentation des populations par une gestion pérenne de la rente halieutique et un développement accéléré de la pêche et de la production aquacole. La mise en place de la nouvelle société nationale de pêche participerait grandement à l'atteinte de cet objectif.

Le système de pêche des Comores reste traditionnel et artisanal, pourtant les iles Comores disposent d'une zone maritime plus large et plus importante que l'espace terrestre. On a remarqué aussi qu'il y a beaucoup d'habitations construites tout près de la mer. Ces habitations présentent un risque en cas de catastrophes naturelles, tel que Tsunami et raz de marée.

Les zones côtières ne sont pas protégées, beaucoup de déchets sont jetés à la mer.

B. Conclusions

1) Blanchissement des coraux,
2) L'augmentation de la température océanique, entrainant des pertes de captures en mer,
3) La diminution des stocks démérsales, du volume et la taille des captures, et même pendant les périodes habituelles d'abondance,
4) La disparition de certaines espèces côtières,
5) Le transport et le dépôt des produits terrigènes par le débordement des rivières sur la mer accélèrent le blanchissement des coraux et l'érosion des côtes,
6) L'acidification probable des eaux océaniques, peut contribuer aussi à la réduction des ressources marines et côtières,
7) Insuffisance d'infrastructures de conservation, stockage et distribution des poissons
8) Méconnaissance des techniques de conditionnement des produits halieutiques (séchage, fumage, salage)

9) Le transport et le dépôt des produits terrigènes par le débordement des rivières sur la mer accélèrent le blanchissement des coraux et l'érosion des côtes,
10) Insuffisance d'infrastructures de conservation, stockage et distribution des poissons
11) Méconnaissance des techniques de conditionnement des produits halieutiques (séchage, fumage, salage)

De façon spécifique, pour un bon développement de la pêche il s'agira de :

1) combler l'écart de connaissances pour informer et construire un consensus sur les choix sectoriels stratégiques ;
2) réformer la gouvernance sectorielle en tenant compte du caractère semi-autonome des îles et des besoins de renforcement de capacités ;
3) investir dans le renforcement des filières et de l'amélioration de l'environnement des affaires pour une meilleure contribution économique ;
4) mieux cerner les opportunités et contraintes du commerce international, y compris les exigences sanitaires,
5) renforcer la surveillance des pêches;
6) Revoir les accords de pêche avec l'Union Européenne pour mettre en place un mécanisme de contrôle et de promotion d'emplois dans le secteur de la pêche.

La cible visée à moyen terme est de porter le taux de croissance du secteur de la pêche à 4,7% en moyenne et par an sur la période de la SCA2D contre 1,3% sur la période 2010-2013. Pour atteindre ces objectifs, les stratégies d'interventions prioritaires porteront sur :

- la collaboration avec les États côtiers voisins pour la mise en œuvre du "Plan d'Action pour le Renforcement de la Collecte de Données et la Gestion d'Information Halieutiques dans la Région de la Commission des Pêches du Sud-ouest de l'Océan Indien";
- la mise en place d'un système de gestion participative et territorialisée des pêches artisanale et semi-industrielle, coordonné avec les autorités insulaires et nationales en charge de la tutelle sur la pêche;
- le renforcement de la réglementation des pratiques de pêche en interdisant les pratiques préjudiciables à la durabilité de la ressource et à la conservation des écosystèmes (y compris un système de sanctions et de suivi, de contrôle et de surveillance des différents types de pêche articulé avec le système de gestion participatif territorialisé;
- L'immatriculation des bateaux de pêche et l'organisation d'un registre des embarcations ;
- la mise en œuvre d'un programme de sécurisation de la vie des pêcheurs et d'un système de secours en mer.
- le suivi technique et l'entretien des DCP (Dispositifs de Concentration des Poissons) installés et l'installation de nouveaux DCP, ce qui implique un contrôle rigoureux de l'affectation des ressources financières prévues à cet effet ;
- la mise en route un programme de recherche sur les possibilités d'aquaculture et les conditions d'amélioration de la conservation des produits (notamment utilisation d'énergies alternatives pour les équipements frigorifiques) et de leur transformation par des techniques simples adaptées aux conditions locales ;
- la construction d'infrastructures portuaires de pêche (débarcadères, marchés, évacuation des déchets) ;
- la réalisation d'une étude sur les possibilités d'exportation (marchés, types de produits, normes sanitaires) et la mise en place d'un laboratoire de contrôle de qualité des produits.

C. Recommandations

1) Politique de sensibilisation des villageois aux impacts des changements climatiques
2) Politique de reboisement (forêt) par l'augmentation de plantations des mangroves et Hibiscus
3) Protection des zones côtières (plantations des cocotiers)
4) Maintenir en bonne santé les écosystèmes marins et terrestres
5) Interdire la construction des maisons et des digues à proximité des côtes maritimes.
6) Protéger les récifs coralliens
7) Mise en place d'un plan d'aménagement des côtes, par des plants côtiers
8) Prévoir un plan de déplacement des localités menacées par la montée des eaux marines,
9) Renforcer la loi sur la protection de l'environnement
10) Prendre des mesures d'atténuations de la montée des eaux maritimes : restauration de la loi de réglementation des pas géométriques.
11) Restauration des zones dégradées
12) Prévoir des mesures de sécurité par un plan d'évacuation en cas de catastrophes naturelles (tsunami)
13) Promouvoir des études maritimes pour améliorer la santé des coraux.
14) Élimination des déchets maritimes
15) Surveillance des techniques de pêches par les coopératives
16) Impliquer l'État dans la surveillance et la protection des mers. Stopper l'extraction des sables
17) Application de la loi d'extraction de sables
18) Trouver des solutions alternatives aux villageois en les proposant d'autres travails que de dégrader l'environnement et extraire le sable.
19) L'État doit accompagner les pêcheurs dans la formation, la sensibilisation et la responsabilisation de la protection des coraux
20) Renforcer le contrôle maritime
21) Réglementation et ratification de la convention des eaux de ballastes
22) Organiser, restructurer et appuyer les petits pêcheurs par des moyens techniques (moteurs), et financiers (accès aux crédits)
23) Multiplier la mise en place de dispositifs de concentrations de poissons dans les zones de pêche.
24) Renforcement des capacités des petits pêcheurs à tous les niveaux techniques, financiers
25) Organiser des achats groupés des bateaux de pêches, de moteur et de tout équipement nécessaires. (pour limiter les intermédiaires dans la commercialisation des matériaux de pêches)
26) Préparer le passage de la pêche artisanal à la pêche industrielle par l'achat de bateaux de pêche (Acquisition de bateaux-usines)
27) Impliquer et motiver les organisations professionnelles et communautaires dans la mise en application de la loi de la pêche (N O7/159/ PR)
28) Vulgariser le code de la pêche et d'aquaculture
29) Élaborer les textes réglementaires communautaires
30) Développer un plan d'action de Restriction et accès aux Ressources (PARAR) pour les différents types de pêcheries
31) Développer les accords de cogestion avec les communautés des pêcheurs

II.7 : Transformationéconomiqueetindustrialisation des productions agricoles

A. Note introductive

Avant l'indépendance, les Comores avaient une bonne part de production industrielle de certains produits d'exportation à l'échelle mondiale, qui pour la plupart de ces produits étaient exportés par la SAGC comme le concentré de citron à Mohéli, l'essence d'ylang ylang, l'extrait de canne à sucre, etc.

De nombreuses tentatives de production locale de savon furent entreprises par Kalfane, Mamadaly et Salimamoud pour ne citer que ceux-là. À défaut d'une chute brusque de la production du coprah ses petites unités de transformation ont fait faîte.

Cependant avec la création de l'ONICOR en 1982, et compte nu des fortes importations enregistrées ces dernières années, il serait très économique de faire décortiquer notre riz sur place, il y aurait un manque à gagner de 6 milliards par an, avec comme corollaire une disponibilité de son de riz pour l'incorporer dans l'alimentation de la volaille et du bétail laitier.

La création d'emploi qui en résulterait dans la relance, de l'aviculture, et de la production laitière, ferait une meilleure opportunité pour la résorption du chômage des jeunes.

Pourquoi les Comores jouissent d'une réputation bien méritée de leader mondial de la production et de l'exportation de produits de niche à forte valeur, dont l'ylang-ylang, la vanille et le girofle?

- ***Ylang-ylang****:* la valorisation du sous-secteur ylang-ylang pourrait croître en améliorant les pratiques de production pour développer la productivité au niveau des fermes et en améliorant les technologies de traitement post-récolte pour augmenter les taux d'extraction et renforcer la quantité et la qualité de l'essence.
- ***Vanille:*** la vanille produite aux Comores est connue pour son parfum distinctif et sa vanilline fortement concentrée, qui lui permet d'exiger des prix supérieurs sur les marchés mondiaux. Ayant été la source principale des revenus d'exportation, la vanille doit, toutefois, se redresser de la chute des prix mondiaux, qui a ramené une réduction considérable des surfaces des plantations de vanille.
- ***Girofle:*** auparavant, les Comores exportaient des quantités considérables de girofle. Bien que la production ait décliné après une baisse constante des prix mondiaux, les prix ont fortement rebondi depuis 2009, en grande partie grâce au renforcement de la demande de l'industrie indonésienne du tabac.

Potentiel inexploité dans la production d'autres produits d'exportation à forte valeur : les Comores sont capables de produire d'autres produits de niche à forte valeur pour lesquels les marchés d'exportation sont en croissance, dont le café et le litchi.

- ***Café:*** les cafés Robusta et Arabica sont actuellement plantés aux Comores à petite échelle. Les variétés locales ont bien tenu la concurrence lors des dégustations internationales et sont considérées comme capables de concourir sur les marchés internationaux, si elles sont bien gérées et efficacement promues.

- ***Litchi:***bien que rarement produit pour l'exportation, le litchi pousse extrêmement bien à la Grande Comore et Mohéli. Comme la saison de production aux Comores diffère légèrement du pic de production à Madagascar, il y a des opportunités de vendre sur le marché lucratif européen.

Marché local inexploité pour les produits horticulturaux : l'urbanisation rapide, combiné à la croissance des revenus modestes favorise la croissance de la demande locale pour les produits horticulturaux, à la fois les fruits et les légumes. Les producteurs commerciaux de produits horticulturaux n'ont pas pu satisfaire la croissance de la demande, provoquant ainsi une dépendance accrue pour les importations venant des autres pays de l'Océan Indien et de l'Afrique Australe. Il y a des opportunités d'étendre la production et de vendre sur le marché local.

Il est clair que le secteur agricole des Comores est actuellement en deçà de ses performances, mais il y a un manqué de vison sur ce que le gouvernement devrait faire pour la situation. A court terme, il faut relancer la croissance du secteur agricole pour augmenter les revenus de la frange la plus pauvre de la population, sauvegarder la sécurité alimentaire, et donner du travail pour les ménages ruraux pour lesquels les opportunités d'emplois sont encore rares. A plus long terme, toutefois, les options sont moins évidentes.

Vu la forte densité démographique, la disponibilité limitée des terres arables, la minceur du marché alimentaire local et la distance par rapport aux marchés des denrées mondiales, il est improbable que l'agriculture émerge comme un moteur principal de croissance et de réduction de la pauvreté. Au contraire, il est plus probable que la croissance globale de l'économie sera favorisée par les secteurs urbains en expansion rapide (ex: télécoms, constructions, commerce de détail), ainsi que par le secteur touristique en croissance.

La croissance de ces secteurs attirera la main d'œuvre hors des zones rurales car les travailleurs vont migrer vers les villes et les cités à la recherche d'emplois rémunérateurs. Bien que cela provoque probablement une diminution de la population vivant en milieu rural, les impacts sur ceux laissés en arrière pourraient être positifs. S'il est bien géré, l'exode rural pourrait mener à la redynamisation de l'agriculture en augmentant la productivité de la main d'œuvre et en augmentant les revenus des ménages ruraux.

Il semble certain que le rôle de l'agriculture aux Comores changera dans le temps car l'économie nationale croît et évolue. Plus précisément, l'agriculture a le potentiel de jouer quatre rôles importants :

- Premièrement, l'agriculture peut contribuer à **la croissance et à la réduction de la pauvreté.** Les denrées alimentaires de base offrent les meilleures perspectives à court terme, car elles sont actuellement produites par la plupart des ménages ruraux et parce que la productivité pour ces denrées est encore très basse. A plus long terme, pour soutenir la croissance agricole, il faudra diversifier avec d'autres denrées à forte valeur, telles que les fruits, les légumes, et les épices, ainsi que la viande et les produits laitiers. La demande pour ce dernier groupe de denrées sera partiellement accélérée par l'augmentation des revenus sur les marchés locaux et partiellement par l'intégration accrue des marchés mondiaux, qui créeront de nouvelles opportunités d'exportation.

- Deuxièmement, l'agriculture peut servir de base à une **meilleure sécurité alimentaire**. Après une longue période durant laquelle les aliments de base étaient disponibles en abondance sur les marchés mondiaux et les prix internationaux étaient bas et stables, une volatilité extrême est revenue. Depuis 2008, les prix internationaux du riz, du blé, et du maïs ont fortement fluctué, atteignant parfois des niveaux jamais vus en plusieurs décennies. Comme les Comores importent une large partie de ses besoins en aliments de consommation, le pays a particulièrement été exposé à l'instabilité des marchés mondiaux des produits alimentaires. Le développement du secteur agricole réduira la vulnérabilité du pays aux futures fluctuations des prix alimentaires dans le monde.

- Troisièmement, l'agriculture peut demeurer une **source majeure de recettes d'exportations**. Il y a un potentiel considérable pour accroître la production des denrées à forte valeur ciblant des marchés de niche lucratives (ex: fruits et légumes, vanille, épices). Si ce potentiel peut être réalisé, les Comores pourraient ré-émerger en tant qu'acteur majeur sur les marchés mondiaux. Les destinations particulièrement importantes pour les exportations incluent les marchés de consommation soucieux de la qualité au Moyen Orient et en Europe.

- Quatrièmement, l'agriculture peut contribuer à **la gestion durable des ressources naturelles**. En tant qu'utilisateur majeur de ressources naturelles, l'agriculture provoque des impacts significatifs sur la base des ressources naturelles. Plusieurs de ces impacts sont négatifs. Par exemple: l'agriculture nécessite beaucoup d'eau aux Comores, et elle a été démontrée comme un majeur contributeur au déclin de la fertilité des terres, à la pollution chimique du sol et de l'eau, et à la perte de la biodiversité. Mais l'agriculture peut également avoir des impacts positifs sur la base des ressources naturelles. Elle est souvent un prestataire principal de services environnementaux, généralement reconnus comme non-rémunérés: maintien de la fertilité du sol, séquestration de carbone, protection des bassins versants, et préservation de la biodiversité. A cause de ces plusieurs liens, l'agriculture peut jouer un rôle vital dans la préservation de la durabilité de la base des ressources naturelles du pays.

B. Recommandations

Que faut-il faire pour pallier aux différentes contraintes contribuant à la mauvaise performance du secteur agricole des Comores? Il ne sera pas facile de transformer l'actuelle agriculture de subsistance en une véritable et dynamique agriculture commerciale, pour deux raisons essentielles :

- Premièrement, la plupart des activités agricoles sont effectuées par des opérateurs privés, donc les dépenses publiques ne peuvent stimuler la croissance que de manière indirecte. Les politiques gouvernementales peuvent jouer un rôle de catalyseur en stimulant les investissements privés en octroyant des biens et services publics qui accélèrent les rendements des investissements privés, mais les interventions du gouvernement doivent être ciblées de manière appropriée et au moment opportun si elles ne veulent pas "submerger" les dépenses privées, plutôt que de les "rafraîchir".
- Deuxièmement, la transformation ne sera possible que quand plusieurs conditions préalables seront remplies, mais aucune d'entre elles n'est suffisante. Cela signifie qu'il n'y a pas de solutions simples et rapides, en d'autres termes, il n'y a pas de

"remède miracle" sur lequel on pourrait dépendre pour redynamiser la production agricole.

L'échec des différents efforts du passé pour faire redécoller l'agriculture aux Comores doit servir de rappel de l'énormité du défi auquel font face les décideurs politiques et leurs partenaires de développement.

Le gouvernement et la communauté des bailleurs doivent accepter la responsabilité de la longue période d'échecs des interventions du secteur agricole. Les programmes et projets du passé ont ciblé plusieurs sous-secteurs – alimentation de base, cultures d'exportation, élevage, aquaculture – mais il n'y a eu que très peu de réussites sans failles.

Les déceptions répétées ont laissé sceptiques plusieurs praticiens du développement concernant le potentiel des interventions pour le secteur agricole afin de produire des résultats positifs, surtout à court terme.

Encore plus, même si l'on accepte que la transformation du secteur agricole soit un défi à relever, les décideurs politiques doivent commencer quelque part. Comme l'agriculture est essentiellement une activité du secteur privé, la première chose à faire est de reconnaitre que les initiatives publiques pour faire décoller l'agriculture n'auront de des réussites limitées. Ce qu'il faut donc, c'est une reconsidération radicale du rôle du gouvernement, dont le but principal devrait être de mettre en place les conditions qui attireront les investissements pour le secteur, apporter les capitaux et le savoir-faire pour augmenter la productivité, réduire les coûts des activités d'entreprise et ouvrir l'accès aux marchés externes.

A ce propos, les principaux éléments de stratégie devraient inclure: (i) la recherche active d'investisseurs privés, (ii) l'élimination des règles et des règlementations inutiles qui augmentent les coûts des activités d'entreprises, et (iii) améliorer les infrastructures (surtout les routes et les ports). Dans ce contexte, plusieurs actions prioritaires peuvent être identifiées comme ayant un considérable potentiel pour faire décoller l'agriculture.

Interventions ciblant les marchés intérieurs :

1) **Amélioration de la provision en technologies améliorées :** Il ne sera pas possible de faire démarrer l'agriculture aux Comores sans innovation technologique. Bien que les nouvelles technologies puissent être importées de l'extérieur du pays, les caractéristiques distinctives de plusieurs systèmes de productions des Comores signifient que la nouvelle technologie devra être adaptée aux conditions locales. Pour ce faire, l'INRAPE devra être réformé. Au lieu de poursuivre son rôle traditionnel en tant que principal fournisseur de technologies agricoles, l'INRAPE devra se repositionner pour jour un rôle de facilitation au cœur d'un système novateur diversifié et à multiple acteurs.

2) **Étendre la disponibilité d'intrants modernes :** la réussite de l'adoption des innovations technologiques dépendra, entre autres choses, de la disponibilité d'intrants agricoles améliorés, surtout les semences des variétés améliorées, les engrais, les produits chimiques agricoles et les races améliorées d'élevage. L'expérience mondiale montre que la distribution d'intrants ne peut se faire efficacement par les agences étatiques et paraétatiques ; c'est une activité qui est mieux gérée par le secteur privé. Un des plus grands défis auquel les décideurs politiques doivent faire face est donc de renforcer les

systèmes de distribution d'intrants menés par le secteur privé, car les entrepreneurs privés pourraient être réticents à investir dans un marché qui reste petit et sous-développé. Dans le cas des semences, l'entrée des privés sur le marché peut être facilitée par l'élimination des règlementations inutiles régissant l'enregistrement et la distribution des variétés améliorées.

Pour le cas des engrais, la participation du secteur privé pourrait dépendre de la disponibilité des garanties de crédit et d'autres instruments de gestion des risques financiers qui peuvent protéger les distributeurs contre les défauts de paiement périodiques à grande échelle pendant les pertes catastrophiques de récoltes causées par les aléas météorologiques.

3) **Renforcement des services de conseils et de vulgarisation :** Les intrants améliorés ne vont probablement pas avoir beaucoup d'impacts si les paysans n'ont pas le savoir-faire pour les utiliser. Il est du rôle du système de vulgarisation de garder les paysans informés et documentés. En l'absence d'un service public de vulgarisation agricole, l'option la plus pratique pour offrir des services de vulgarisation est le recours aux prestataires privés de services et aux ONG. L'expérience des pays africains, dont l'Ouganda (bananes), le Kenya (fleurs), le Rwanda (café), et e Mozambique (volailles) montre que l'engagement de prestataires privés de services de conseils et de vulgarisation agricole peut être efficace et rentable.

4) **Renforcement des chaînes de valeur des cultures d'exportation (ylang-ylang, vanille, girofle)** Il faut faire des efforts pour redynamiser la production des cultures traditionnelles d'exportation pour lesquelles les producteurs Comoriens ont déjà démontré leur capacité à concourir sur le marché mondial, surtout pour l'ylang-ylang, la vanille, et le girofle. Il est surtout nécessaire d'introduire des technologies améliorées qui peuvent augmenter la productivité au niveau des fermes et faire baisser le coût unitaire de production, ainsi que d'innover les techniques de transformation post-récolte et les pratiques de manutention, afin de permettre aux exportateurs comoriens de se conformer aux normes internationales de qualité, de plus en plus sévères. L'expérience des autres pays en développement montre que cela est possible, surtout quand des approches multidisciplinaires sont utilisées pour assurer que les interventions soient efficacement coordonnées tout au long de la chaine de valeurs.

5) **Exploration du potentiel des cultures d'exportation non-traditionnelles (café, litchis)** A plus long terme, les cultures d'exportation non-traditionnelles comme le café et les litchis pourraient offrir d'importantes nouvelles opportunités pour les Comores. Il faut un travail analytique rigoureux pour identifier les marchés prometteurs pour ces produits et pour évaluer le potentiel des producteurs Comoriens à réussir à concourir sur ces marchés. Le travail analytique devrait se focaliser, non seulement sur la compétitivité économique, mais également sur les questions de qualité et de placement sur le marché. Le travail d'analyse pourrait générer des recommandations précises d'investissements.

II.8 Tourisme

A. Note introductive

L'histoire récente de notre pays montre que le pays s'est toujours doté d'un ministère en charge du Tourisme au sein des gouvernements qui se sont succédé après l'indépendance

Notre potentiel touristique et éco-touristique reste toujours inexploité. Le patrimoine historique et culturelle des Comores, très riche et diversifié présentent un avantage comparatif dans la région Océan Indien et un intérêt majeur pour le tourisme aux Comores

Riches en sites archéologiques, les fortifications, les sépultures, les édifices religieux, les édifices liés aux sultanats, le pays peine à faire de ce secteur notre premier levier de croissance économique.

Le patrimoine identitaire s'étend à des danses populaires et traditionnelles, des évènements festivités marquant la vie culturelle, la tradition orale comme les contes, font que le pays peut compter sur ces leviers pour son développement

B. Diagnostic 1975-1990

La création de la société Air Comores durant les années 70 a permis au pays de se désenclaver avec des ouvertures dans toute la région notamment Madagascar, Maurice et Tanzanie et les touristes pouvaient venir au pays directement par voie aérienne.

En 1983, une chaine Française a investi dans l'hôtellerie en construisant le «Novotel » qui est devenu actuellement « le Retaj ».

Les années 1987 – 90 le secteur du tourisme a connu son âge d'or avec la construction de l'hôtel Galawa et l'installation de la Compagnie South Africa Airways et en suite Emirates. Les arrivées touristiques pouvaient atteindre 160 000 touristes l'année contre 20 000 actuellement

C. Diagnostic 1990-2010

En 1996, le pays s'est doté d'un Plan Directeur pour le tourisme et en 1997, la Politique Générale de Développement du Tourisme aux Comores a été élaboré et déclarée.

Toutefois, les événements politiques (instabilité politique et conflit de compétences) qu'a connu le pays durant cette période et par conséquent, une baisse assez importante de la fréquentation touristique.

La fermeture en juin 2002 de Galawa par « Sun International » et sa destruction a mis fin à cette période faste et à reléguer le tourisme au dernier rang des secteurs économiques du pays avec un contribution au PIB de moins de 1%.

En juin 2003, la remise en fonctionnement de l'hôtel « LE MORONI » (ancien COMOTEL) et Le ROYAL ITSANDRA (ancien Itsandra Sun), repris par un promoteur privé a permis au secteur de reprendre son dynamique.

D. Diagnostic 2010-2017

En 2010, l'UCCIA – Chambres de Commerce a mis en place le « Club Tourisme » réunissant les associations de promotion du secteur pour engager des réflexions sur comment relancer ce secteur.

Le tourisme a été identifié comme porteur par la stratégie de croissance pays (SCRP). C'est ainsi qu'a été élaboré la loi du tourisme définissant les droits et devoir des acteurs du secteur en 2011, une loi promulguée par le Chef de l'Etat en 2012.

En 2013 le « Club Tourisme » a inauguré l'Office National du Tourisme (ONT Comores) et ses membres ont constitués le premier Conseil d'Administration du dit office, dont son objectif principal de l'ONT étant de faire la promotion de la destination touristique Comores à l'international, auprès des professionnels touristes, des touristes et des investisseurs potentiels.

A l'arrivée du nouveau gouvernement, plusieurs initiatives sont engagées avec des investisseurs étrangers pour relancer ce secteur. L'hôtel Crystal est pris par le groupe VIGOR et le groupe ARMADA est en négociation pour la construction d'un grand hôtel pour remplacer l'hôtel Galawa. D'autres initiatives sont engagées avec des investisseurs égyptiens dans ce même volet.

E. Conclusions

Malgré l'existence des structures et outils d'appui au secteur privé (ANPI, UCCIA, ARMP, Plateforme PP, CACOM … etc.), des contraintes au développement du secteur touristique persistent et le secteur n'arrive pas à répondre aux exigences du marché.

La gouvernance du secteur, des investissements en infrastructures et l'accès au crédit demeurent problématiques. Le manque de volonté politique réelle pour faire de ce secteur le levier de l'économie comorienne, la faible visibilité de la destination Comores à l'international et les faibles moyens dont dispose l'ONT ne permettent pas au secteur de jouer pleinement son rôle de porteur de croissance et de création d'emplois

Tout cela est accompagné par des investissements faibles dans les infrastructures hôtelières, une faible accessibilité avec les principaux marchés émetteurs et une faible qualité de la main d'œuvre et de l'offre de service touristiques**.**

F. Recommandations

1. Déclarer le tourisme comme le premier secteur porteur de croissance
2. Mettre en application les textes relatifs au secteur
3. Elaborer une stratégie nationale sur le tourisme (prenant en compte le potentiel du tourisme local, nos réalités culturelles et religieuses, les sports, Twarikat … etc)
4. Réglementer et doter le pays d'un code de tourisme
5. Faire l'inventaire de nos sites touristiques et les valoriser
6. Renforcer les capacités

Chapitre IV : Les questions économiques de sécurité nationale

IV.1 : Compétitivitéénergétique

A. Note introductive

Les contraintes liées à l'insularité de l'Union des Comores constituent pour la gouvernance du secteur de l'énergie un désavantage structurel certain dans la mesure où cette configuration géographique impose des coûts onéreux pour le développement et pour la gestion des infrastructures énergétiques. Cette configuration géographique qui impose des systèmes et des infrastructures énergétiques autonomes dans chacune des îles ajoute une contrainte supplémentaire pour la gestion du système électrique globale du pays.

Il faut aussi noter que la forte dépendance énergétique des îles du pays envers les énergies fossiles importées rend l'Union des Comores très vulnérable en termes de développement économique compte tenu du poids de ces importations sur la balance commerciale et sur le budget de l'Etat.

Le bilan énergétique du pays des années 70 jusqu'à la fin des années 80 est dominé par la consommation de bois de chauffe pour les besoins domestiques et pour les besoins commerciaux liés à un tissu économique faiblement industrialisé. Avec une croissance démographique positive et l'apparition de nouveaux besoins énergétiques des ménages et un environnement économique changeant au milieu des années 90, le secteur de l'énergie a connu des mutations profondes marquées par des décisions publiques non forcement corrélées avec l'enjeu de cette époque. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour que le pouvoir public commence à accorder une place importante du secteur de l'énergie dans ses plans sectoriels de développement.

Le secteur énergétique a connu une crise profonde pendant plus de 20 ans faute de renouvellement et de modernisation de l'appareil productif et d'une accumulation des conséquences de la mauvaise gestion de l'entreprise fournisseuse de service. L'investissement massif réalisé en 2016 permet une fourniture plus régulière d'électricité quoique toujours chère et des investissements complémentaires s'avèrent nécessaires afin de moderniser l'ensemble du réseau de fourniture et envisager un mix énergétique susceptible de contribuer à la réduction du coût de l'électricité tout en préservant l'environnement. Cette politique offensive dans le domaine de l'énergie a eu pour effet de booster l'activité économique, dynamique amenée à se poursuivre dans les années à venir si les efforts de réhabilitation entamés sont poursuivis.

Les énergies renouvelables et la réalisation des objectifs du paquet climat énergie représentent un défi réglementaire, économique, financier et technique pour le pays. Les opérateurs énergétiques vont devoir repenser leurs réseaux de distribution, investir dans les filières de production renouvelable gagnantes et dans des capacités de production flexibles complémentaires, et développer de nouveaux modèles économiques autour des produits et services verts ; les autorités publiques vont devoir mettre en place un cadre d'incitation à l'investissement dans ces filières compatible avec les objectifs fixés au niveau national et international.

Bien que la situation semble être maitrisée du point de vue de la production électrique depuis l'installation des nouveaux groupes en 2017 d'un montant de 6 milliards Kmf, il n'en demeure pas moins que plusieurs défis qui sont principalement liés de la gouvernance du secteur restent à relever par les autorités publiques pour satisfaire la demande des services énergétiques tant sur la quantité que sur la qualité y compris le prix d'accès à ces services.

B. Diagnostic de la situation : Période années 70 à 1990

Bien que le secteur de l'énergie soit considéré comme étant le secteur pivot pour le développement économique, les investissements publics dans le secteur énergie (électricité) entre 1970 – 1974 se situaient à 3%. En 1975 la contribution du secteur énergie au PIB était de l'ordre 0,1 milliards de FCFA ce qui représentait 11,9% du PIB de 1,8%.

Aux années 70, la principale source énergétique mobilisable pour répondre aux besoins économiques et des ménages était le bois. Une enquête dans ce domaine en 1974 avait évalué la consommation annuelle de bois par habitant à 2,5m^3, c'est-à-dire une quantité extrêmement élevée qui justifiait la rapidité avec laquelle le déboisement s'effectuait aux Comores. Entre 1968 et 1974, les surfaces du couvert ligneux avaient diminué de 44%, et les résultats obtenus des diverses tentatives de reboisement n'étaient pas satisfaisant. Pour faire face à cette situation, et pour anticiper la satisfaction des besoins en bois du pays, l'idée d'entreprendre un programme énergétique ambitieux de reboisement pour la période 1975-2000 était admis.

Les principales activités économiques du pays des années 70 se concentraient dans la transformation de produits agricoles pour les l'exportation y compris la distillation d'huiles essentielles, la préparation de la vanille et la conversion des noix de coco en coprah. Ces activités économiques nécessitaient de grandes quantités d'énergie en bois, particulièrement du fait des techniques utilisaient et du manque d'entretien des installations, augmentant ainsi la pression s'exerçant sur les maigres ressources forestières de l'archipel.

L'approvisionnement public en électricité était assuré par la société Electricité des Comores - EDC, une société appartenant à l'Etat et qui possède des usines thermoélectriques, à Ngazidja et à Ndzuwani. Avant l'indépendance, l'EDC faisait aussi fonctionner une usine électrique à Mayotte. En plus de cela, une compagnie privée (la Société Bambao) disposait de trois usines hydroélectriques à Ndzuwani qui produisaient surtout du courant pour ses propres besoins économiques.

Les investissements les plus importants en matière de production d'électricité ont été faits à Ngazidja. La capacité installée de l'EDC y a été augmentée a raison du quintuple entre 1966 et 1976, jusqu'à 1.500 Kw, tandis qu'à Ndzuwani elle ne faisait que doubler au cours de la même période, pour n'atteindre que 320 Kw.

A l'indépendance, 1a capacité installée à Mayotte était de 190 Kw. La capacité totale de la Société Bambao à Ndzuwani était de 560 Kw. Des groupes électrogènes fonctionnent dans les aéroports, les hôpitaux et pour l'alimentation des services de télécommunications à Ngazidja, à Mayotte et à Mwali, mais non pas à Ndzuwani. Un déséquilibre similaire entre les îles pouvait être observé en termes de l'étendue du réseau de l'EDC. Tandis que le réseau

total à Ngazidja s'étendait sur 104 km, couvrant ainsi la majeure partie des côtes ouest et sud et atteignant quelques agglomérations à l'intérieur de l'île, le réseau de Ndzuwani ne totalise que 22 km du fait de sa concentration dans les deux localités de Mutsamudu et de Domoni.

La production d'électricité de l'EDC était utilisée surtout pour l'éclairage, ceci reflétait à la fois le faible développement des activités industrielles et l'avantage relatif qu'il y a avait à utiliser le bois et le gasoil comme source d'énergie dans les distilleries.

C'est la raison pour laquelle en 1976, 18 % seulement de la production totale de l'EDC ont été utilisées par l'industrie, malgré que le prix de l'électricité à usage industriel soit inférieur de 13 % à celui du courant à usage domestique. Le prix de l'électricité à usage industriel (36,65 francs CFA ou 14,6 cents par Kwh) est cependant élevé par rapport aux normes internationales.

Tableau N° 15 : Production d'électricité par l'EDC (en milliers de Kwh)

	1966	**1971**	**1976**
Moroni	836	2.428	3.273
Mutsamudu	300	484	661
Domoni	-	65	173
Total	1.136	2.977	4.107

Source : ***Banque Mondiale, l'économie des Comores, 1977.***

Comme l'île de Ngazidja ne possédait pas de cours d'eau permanents, il n'y existe pas de potentiel hydro-électrique et par conséquent, l'île dépend de générateurs Diesel. La construction d'une seconde usine hydro-électrique de 2.400 kw à Ngazidja, située à Voidjou, était en cours et devait subvenir pour plusieurs années aux besoins d'électricité de l'île. Par contraste, Ndzuwani dispose d'un potentiel hydro-électrique de 10 MW et le Gouvernement se proposait de construire une usine de 3 MW sur la rivière Tatringa dont le coût était estime à environ 2 milliards de francs CFA (8-millions de dollars). L'île de Mwali à un modeste potentiel hydro-électrique de 460 Kw, au cours d'une première phase une usine de 240 Kw devait être installée sur la rivière Mirigoni.

C. Diagnostic de la situation : Période 1990 à 2000

La période des années 90 a été marquée par l'assistance de l'EDF – France qui apportait un appui technique et financier conséquent. Cette assistance permettait la prise en charge des révisions des groupes des centrales électriques mais aussi le règlement des facture de gasoil dont la société EEDC, devenu CEE, n'était pas en mesure de prendre à sa charge.

Le départ d'EDF – France marquant le retrait de l'assistance technique à la CEE en 1995 a condamné cette dernière à un crash certain. En effet, à partir de 1995 la direction de la société en charge de la production et de la distribution de l'électricité a pris des décisions non rationnelles suivant la situation qui prévalait caractériser par : (i) Perte dans le transport

de l'électricité de l'ordre de 33% ; (ii) Faible recette pour la prise en charge les dépenses de fonctionnement de la société ; (iii) Important cout de production liés au faible rendement des centrales.

La société CEE a entamé une décente vertigineuse pour plonger le pays dans l'obscurité et les délestages permanents. L'irrationalité des choix des dirigeants de la société se faisait sentir à travers les décisions suivantes : (i) Augmentation de la masse salariale ; (ii) Recrutement de responsables non qualifiés pour les fonctions spécifiques qu'ils devaient assumer ; (iii) Négligence de l'entretien et la révision des machines qui sont par la suite devenues énergivore.

S'ajoute à cela l'absence d'une politique du secteur énergie qui aurait sans doute permis d'appréhender l'évolution de la situation peu enviable qui s'annonçait vers la fin des années 90. On retiendra aussi : (i) Choix des technologies liés aux différents contrats négociés d'achat ou de location de groupe catastrophique ; (ii) Capacités d'installation et de production électrique (MAMWE, EDA) et d'offre de produits pétroliers (SCH) ne suffisent pas pour répondre à la demande des services énergétiques ; et (iii) Fréquence élevée de changement des Directeurs des sociétés d'Etat du secteur n'obéissant pas à un contrat d'objectif spécifique.

D. Diagnostic de la situation : Période 2000 à 2017

L'absence et/ou la non fiabilité des données disponibles concernant le secteur de l'énergie ne permet pas de dresser un diagnostic évolutif et chronologique continue du secteur. Ceci étant, en exploitant les données disponibles, il ressort que le pays est confronté aux principaux problèmes ci-dessous exposés et qui résument le défi auquel l'Union des Comores doit faire face actuellement.

1. La disponibilité locale d'énergie est mauvaise.

Jusqu'en 2016, la population ne disposait d'électricité que sporadiquement (entre 5 heures tous les 4 jours la plupart des zones rurales, interruption complète dans trois régions et au moins 8 heures par jour à Moroni). Il faut toutefois noter que la situation était meilleure à Anjouan, ou la disponibilité d'électricité approchait de 10 heures par jour.

La fourniture d'hydrocarbures est affectée par des ruptures de stock occasionnelles. En effet, à la Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH), le manque de capacités de stockage entraine des risques de rupture de stock régulier. Les données disponibles mettent en évidence un besoin sérieux d'augmentation des capacités comme le montre le tableau suivant :

Tableau N°16 : Capacité de stockage des produits pétroliers de la SCH

	Essence	**Gasoil**	**Jet/Pétrole**
Capacité actuelle	3.765	4.718	2.815
Besoin de capacité	6.920	9.373	5.655
Augmentation	3.155	4.655	2.810

Source : Document *de politique de l'énergie électrique et des produits pétroliers de l'Union des Comores*

2. **L'accès aux énergies modernes reste faible et limite le progrès socio-économique et l'éradication de la pauvreté**.

Le taux d'accès à l'électricité, mesuré par le raccordement des habitations, serait de l'ordre de 60% à Ngazidja, 50% à Anjouan et seulement 10% à Mwali.

Malgré une forte attente des populations en matière d'accès, le coût de l'électricité et des branchements ne semble pas être un frein à la demande de branchement, c'est plutôt l'insuffisance de la production qui semble empêcher de satisfaire la demande.

3. **Les prix de l'électricité, des produits pétroliers sont fixés par l'Etat sur une base qui n'intègre pas pleinement le coût des produits énergétiques.**

Le mode de tarification de gros et de détail pratiqués par la SCH des produits pétroliers sont fixés par l'Etat et révisés périodiquement suivant une méthode qui reste à préciser. Le prix d'achat des approvisionnements en produits pétroliers sont régis par un contrat négocié directement par la direction de la SCH avec un fournisseur extérieur. Souvent les contrats portent sur une longue période engageant la sécurité énergétique du pays sans que les autorités gouvernementales ne soient impliquées dans les négociations. Cette situation ne facilite pas ni ne permet pas de maitriser l'évolution des prix.

4. **Système d'information énergétique à améliorer**

L'Union des Comores ne dispose pas, actuellement, de système d'information énergétique fiable. Aucune donnée crédible n'est disponible concernant (i) l'offre d'énergie : en terme de capacité et évolution de stockage des produits pétroliers ; capacité et production de l'électricité ; énergies locales en termes de disponibilité et de taux d'exploitation (biomasse, éolien, géothermie, hydraulique et solaire, électricité) ; (ii) la demande : données sectorielles (agriculture, industrie, transport, résidentiel et tertiaire), prévisions à court, moyen et long termes.

Aucune étude actualisée n'est disponible et/ou accessible concernant le potentiel de valorisation des énergies renouvelables, ni un quelconque inventaire de ces ressources.

5. **Faiblesse de la gouvernance du secteur énergie**

La revue de la structure du secteur de l'énergie et de son fonctionnement laisse apparaitre une faiblesse non négligeable de la gouvernance du secteur :

- Les organes sociaux collégiaux, bien que contrôlés par l'Etat, ne fonctionnent pas en pratique : les Comités Interministériels prévus par la loi sur les Entreprises publiques, qui sont chargés de la tutelle sur chaque société publique n'ont pas de rôle notable, et ne se réunissent que rarement, ce qui découle de leur absence d'autorité en matière des entreprises qu'ils sont censés superviser ; les Conseils d'Administration ont un rôle très effacé et ne supervisent effectivement pas le fonctionnement des entreprises ou des établissement du secteur.
- Les multiples liaisons entre les organes de l'Etat et les entreprises publiques du secteur de l'énergie résultent d'une part, dans l'absence de ligne de responsabilité claire, et d'autre part, dans une dilution de l'autorité des organes sociaux.
- Enfin, les interférences directes et fréquentes de l'Etat dans la désignation des principaux gestionnaires des entreprises publiques érodent l'autorité du Directeur Général et donc sa capacité à gérer efficacement les entreprises du secteur de l'énergie.

6. **Le secteur de l'énergie est dans une situation financière catastrophique**

qui empire d'année en année et représente un poids croissant pour les finances publiques : les chiffres disponibles sur les subventions directes et indirectes au secteur de l'énergie (électricité et produits pétroliers) représente à peu près 10% du budget de fonctionnement de l'Etat.

E. Conclusions

Le diagnostic présenté plus haut explique les commentaires ci-dessous afin d'apporter des éléments devant permettre d'améliorer drastiquement la situation.

En effet, des problèmes liés à l'accès aux services énergétiques, au dispositif de fixation des prix de ces services, à la gouvernance même du secteur énergie et du manque d'un système d'information énergétique constituent les principaux éléments explicatifs du contexte préoccupant du secteur de l'énergie en Union des Comores.

Dans une perspective de développement durable, l'évolution souhaitable impliquerait sans doute un développement local des énergies renouvelables et une maîtrise de l'énergie optimisée, l'objectif étant de réduire la dépendance énergétique, tout en développant l'accès à l'énergie aux populations avec une énergie propre, disponible et au meilleur prix.

Ainsi, pour faire face à la situation décrite, cinq principales mesures semblent être prioritaire à savoir :

1. **Améliorer l'accès aux services énergétiques**

Il a été exposé que l'accès aux services énergétiques (électricité, bois, carburant) reste en deçà des attentes des consommateurs pour satisfaire leur besoin domestique et économique.

Des efforts devront être consentis pour améliorer la capacité énergétique à travers : (i) l'augmentation des possibilités de stockage des produits pétroliers au niveau de la SCH, (ii) la sécurisation de la disponibilité de la production et de la fournir de l'électricité par les sociétés MAMWE et EDA, (iii) l'adoption d'une gestion durable des ressources ligneuses.

2. **Mettre en place un dispositif efficace de fixation des prix des services de l'énergie**

Le dispositif de fixation des prix pour les services commerciaux énergétiques (carburant et électricité) devra être revu étant donné qu'il ne permet pas de fixer un prix économiquement rentable pour les sociétés et socialement acceptable pour les consommateurs. Ceci passera nécessairement par une diminution des couts de production de ces sociétés qui demeurent le facteur explicatif du non rentabilité même s'il faut retenir aussi le problème de la gestion lié au service de recouvrement.

3. **Promouvoir la bonne gouvernance des sociétés publiques du secteur**

L'objectif principal est de rendre à la SCH une robustesse financière en (i) redéfinissant une nouvelle stratégie d'approvisionnement, (ii) étudiant les conditions permettant de résoudre le pincement tarifaire entre les coûts d'achat et les prix de vente des hydrocarbures ; (iii) définissant les conditions d'apurement du passif entre d'une part les sociétés d'électricité et la SCH et d'autre part la SCH et l'Etat comorien et (iv) analyser en détail les conditions d'un approvisionnement en fuel lourd à destination éventuelle des sociétés d'électricité.

4. **Mettre en place un système d'information énergétique**

L'idéale serait de permettre à l'administration en charge du secteur de l'énergie d'avoir en main un outil de pilotage de la stratégie énergétique en établissant une série d'éléments constitutifs d'un Système d'Information Energétique (i) Profil énergétique: taux d'indépendance énergétique ; consommation d'énergie primaire par habitant et pourcentage d'énergies renouvelables dans le mix énergétique ; intensité énergétique et intensité carbone ; (ii) état des lieux concernant les ressources énergétiques locales et leur potentiel de développement ; (iii) balance énergétique : consommations d'énergie finale des secteurs (agriculture, industrie, habitat et tertiaire, transport) et ressources afférentes ; (iv) Études prospectives.

5. Revoir la gouvernance du secteur de l'énergie

L'organisation actuelle du secteur de l'énergie appelle les commentaires suivants pour une réorganisation de l'approche managériale du secteur en question :

- L'Etat et la Direction Générale de l'Eau et de l'Energie n'ont pas encore mis en œuvre leur stratégie sectorielle ni de politique affirmées pour le secteur.
- Les sociétés nationales n'ont pas non plus de stratégie ni de plan d'entreprise fixant leurs objectifs ou priorités : les institutions du secteur font porter la totalité de leurs efforts sur la gestion de problèmes de court terme et les actions d'urgences ou répondent à des impératifs politiques.
- Le fonctionnement du secteur ne laisse pas de place à la concurrence et repose en principe sur une base de réglementation par l'Etat. Par ailleurs, on observe au niveau des ventes au détail, des déviations dans le prix des hydrocarbures par rapport aux prix fixés par l'Etat, particulièrement dans les zones reculées; de façon similaire, la distribution des produits pétroliers dans ces zones se fait largement à travers des distributeurs informels non agrées.

- La tutelle de l'Etat sur le secteur est en fait faible au niveau opérationnel et supervision de la gestion. Elle se limite essentiellement à la désignation des cadres jusqu'au niveau du Directeur et à l'interférence dans les décisions d'investissement, qui sont souvent prises sans consultation réelle avec les gestionnaires et techniciens des sociétés publiques du secteur.

- L'inefficacité de la tutelle et supervision effective des entreprises du secteur résulte de la faiblesse des moyens disponibles au niveau des organismes de tutelles, tant en termes qualitatifs que quantitatifs et financiers. Il est à noter qu'il n'existe pas de relations institutionnalisées ou permanentes entre les tutelles et les sociétés du secteur, et l'exercice de l'autorité de l'Etat est limitée à des interventions sporadiques ponctuelles de nature politique.

- Les prix sont fixés sur la base de considérations sociopolitiques. Ils sont fixes, sans périodicité ni procédure de révision. L'Etat fixe le prix des hydrocarbures au niveau ventes aux distributeurs par la SCH et vente des distributeurs au public. Le prix de l'électricité est également fixé par l'Etat ; il est censé être uniforme sur tout le territoire et dans toutes les îles. Tant les prix des hydrocarbures que ceux de l'électricité ne tiennent que peu compte des coûts de fourniture du service, ou des variations de coût des intrants et des approvisionnements. En fait, l'Etat ne dispose pas de moyens d'analyse pour mettre en œuvre sa politique de fixation des prix qui résulte de décisions évènementielles plus que d'une rationalité économique. Il en résulte que les prix sont ajustés trop rarement et sans tenir compte des contraintes économiques et financières qui pèsent sur le secteur de l'énergie.
- L'absence de rationalité économique ou financière dans la fixation des prix du secteur de l'énergie combinée à une gestion politique des entreprises expliquent en grande partie la non-viabilité commerciale des entreprises du secteur.

F. Recommandations

L'énergie est l'une des principales composantes d'un développement durable. Ses liens étroits avec toutes les activités qui concourent au développement économique et social, son impact sur l'équilibre écologique actuel et futur, de même que le rôle qu'on lui reconnaît aujourd'hui dans la réalisation des ODM, confirment ce positionnement.

Tenant compte du diagnostic de la situation du secteur et des conclusions ci-dessus exposées, il faudrait retenir vraisemblablement deux principaux axes autour desquels les orientations devront se concentrer à savoir :

- La disponibilité de l'énergie en quantité et qualité suffisantes et à prix abordable, pour soutenir la croissance économique à long terme et répondre de façon équitable aux besoins des générations actuelles et futures ;
- L'impact sur l'environnement et la santé humaine aujourd'hui et demain, du local au global.

C'est à partir de ces axes qu'il y a lieu de construire un certain nombre d'options énergétiques durables en se servant de tous les leviers disponibles. Les projets, programmes et actions s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie du secteur énergie du pays doivent prendre en compte les déterminants suivants adaptés aux caractéristiques particulières du secteur de l'énergie : un domaine socialement important, très capitalistique, impliquant une maîtrise technique, organisationnelle et de gestion.

Ainsi, des orientations spécifiques méritent à ce niveau d'être retenus comme prioritaire à savoir :

1. Cadre règlementaire et institutionnel

Le secteur de l'énergie concerne tant le service public (service de l'électricité) que le secteur marchand (produits pétroliers, énergies traditionnelles), les relations entre acteurs du secteur doivent, à des degrés divers être encadrées et régies par des règles et procédures pérennes et transparentes. Par ailleurs, secteur comme l'énergie ayant besoin d'attirer des investisseurs et de rassurer les bailleurs de fonds doit aussi s'appuyer sur un cadre réglementaire bien défini et stable, seule garantie que les engagements d'aujourd'hui pourront déboucher sur une rentabilité de demain.

Les sommes importantes mises en jeu imposent un cadrage fort pour se prémunir contre tout risque de fraude ou de corruption. Compte tenu du caractère social de l'accès à l'énergie, il y a lieu de réglementer les conditions d'accès à l'énergie et de bien identifier le rôle de chacun des acteurs publics et privés, parties prenantes de la chaine de valeur.

Le diagnostic a permis d'identifier les manques actuels en matière de cadrage et les besoins nouveaux induits par les orientations proposées.

Le cadre réglementaire et institutionnel constitue donc le premier déterminant d'un renforcement stratégique du secteur.

Il faudra aussi trouver les voies et les moyens pour faire respecter la loi et les dispositifs règlementaires.

2. **Gouvernance du secteur énergie**

Le secteur énergétique, du fait de son rôle social, mobilise les ressources de l'Etat. Les sociétés en charge des services énergétiques ont un rôle à caractère industriel mais sont proches de l'Etat. Ce dernier doit exercer une tutelle, c'est-à-dire une supervision et un pilotage des missions qu'il a déléguées en séparant clairement les missions industrielles des missions réglementaires. Le diagnostic a montré que des progrès importants étaient possibles dans ce secteur de l'énergie qui de fait est un levier majeur pour le développement économique du pays.

Au sein des sociétés, la bonne gouvernance doit être un outil de mobilisation des ressources. Cela est vrai pour les ressources financières en mettant en place des systèmes de gestion modernes incluant délégation et contrôle. Cela est vrai pour les ressources humaines dont la valorisation passe par une juste reconnaissance des mérites et des sanctions lorsque c'est nécessaire, et dont le dimensionnement doit répondre aux exigences de performance d'une industrie moderne.

Il y a lieu d'évoluer vers une politique d'égalité des chances dans le recrutement des responsables des sociétés d'Etat en charge du secteur de l'énergie en imposant des contrat d'objectif et de performance de manière à pouvoir évaluer efficacement la gouvernance du secteur. Des Fiches de poste et des TDRs précises devront être définies pour servir de cadre pour le recrutement des responsables en charge de la gouvernance du secteur.

3. **Ressources humaines et compétences**

Le secteur énergétique est un secteur technique complexe, dont la complexité ne va faire que croitre au fur et à mesure de son développement. Il nécessite des compétences internes capables de prendre en charge la gestion des sociétés et des organes en charge dans tous les domaines.

Le souhait légitime d'atteindre un certain niveau d'indépendance énergétique impose de disposer en interne de compétences qu'il faut entretenir, pérenniser et fidéliser. Ces compétences internes seront source d'économie, d'efficacité, de fierté. Elles doivent être identifiées, choisies, formées et développées au service des objectifs majeurs identifiés, y compris par des transferts de technologie. Elles seules garantiront la pérennité de l'utilisation des résultats des projets développés en Union des Comores.

4. **transport et distribution de l'énergie**

Face aux problèmes dont fait face les sociétés d'Etat en charge de l'électricité (MAMWE/EDA) en terme de perte et de vol de l'électricité il faudra adopter lancer une stratégie de sécurisation du réseau de transport et de distribution de l'électricité.

Une police de l'électricité pourrait être envisagée pour surveiller le réseau et s'assurer que les sanctions convenues soient appliquées.

5. **Place et rôle du secteur privé dans le secteur de l'énergie**

Dans le cadre de la promotion du secteur privé et pour le développement du secteur de l'énergie, il faudra envisager l'implication des acteurs du privés dans la gouvernance du secteur au niveau de la gestion des sociétés d'Etat par l'ouverture du capital par exemple et par la libéralisation du secteur pour permettre au privé de participer à la production de l'énergie afin d'aider à répondre à la demande.

6. **Impact environnementaux lié au développement du secteur de l'énergie**

Le secteur de l'énergie fait partie des domaines qui nécessitent une consommation de matières pouvant nuire la qualité du milieu naturel qu'il faudra prendre en compte. Ainsi, il faudra intégrer l'impact environnemental dans l'élaboration des stratégies et des politiques du secteur énergie. En particulier dans le domaine de l'amélioration des services énergétiques liés aux produits d'hydrocarbures.

7. Promotion de la qualité des services énergétiques

Il ne suffit plus de fournir des services énergétiques en quantité suffisante. Il faudra envisager la création d'un organe national en charge du contrôle de la qualité des services énergétiques de manière à ce qu'on s'assure que les sociétés d'Etat en charge de fournir lesdits services respectent les cahiers de charge en terme de quantité mais surtout de qualité.

IV.2 : Maitrise des Technologies des Informations et des Communications

A. Note introductive

Dès les années 70, les îles de l'Union des Comores étaient connectées entre elles et avec l'étranger même si les infrastructures de télécommunication étaient rudimentaires.

C'est à partir de la fin des années 90 que le secteur des TIC a connu des mutations réelles poussant les autorités publiques à revoir le mode de gouvernance ou d'intervention dans le secteur. Ce dernier est passé d'une situation critique à un élan de reformes pour aboutir à une ouverture effective de marché du secteur de télécommunication en 2015.

Bien que la réglementation en vigueur portant sur l'organisation du secteur des télécommunications repose sur une séparation entre les fonctions politiques, de régulation et opérationnelles, des difficultés persistent dans le secteur et mettent en cause beaucoup plus le cadre juridique et la gouvernance du secteur.

Eu égard de la volonté et l'intérêt affichée par les autorités politiques vis-à-vis du secteur des TIC, il y a eu de retenir que les reformes en chantiers pourraient permettre d'accompagner le développement du secteur de manière à ce que les TIC jouent leur rôle pivot dans le développement économique de l'Union des Comores.

B. Diagnostic de la situation : Période années 70

Les données disponibles semblent indiquer que les installations de télécommunications existantes aux années 70 ne suffisent pas à satisfaire la demande exprimées pour ces services. En effet, tous les équipements existants fonctionnaient au maximum de leur capacité et 600 demandes de raccordement n'avaient pas pu être satisfaites.

De plus, la demande latente était de 300 raccordements supplémentaires. La centrale téléphonique de Ngazidja à Moroni disposait près de 800 lignes, et une centrale à Mitsamihouli de 5O lignes. Les communications entre Foumbouni et Moroni se faisaient par radio à ondes courtes. Les installations de Ndzuwani étaient encore plus réduites, il y existait trois centrales d'une capacité totale de 150 lignes seulement (100 a Mutsamudu et 25 à Ouani et à Domoni), lesquelles étaient utilisées au maximum.

De plus, les liaisons par radiotéléphone entre les îles et avec les autres pays étaient inadéquates. Les communications entre îles se faisaient par radio au par télégraphe, mais leur qualité était médiocre. Les communications avec le reste du monde dépendaient d'une liaison radio à sens unique avec Antananarivo et en deux sens avec Paris, les deux ne fonctionnaient que quelques heures par jour.

Un nombre d'investissements était envisagé de manière à répondre davantage aux besoins des services de télécommunications. Le Fonds européen de développement avait engagé environ 550 millions de francs CFA pour contribuer à la réalisation de ces projets. Le gouvernement proposait à l'époque de développer la centrale de Moroni jusqu'à une capacité de 1.000 lignes (Moyennant un cout de 13,7 millions de francs FCFA au prix de 1974). Il n'en restait une demande insatisfaite d'au moins 150 lignes dans les quatre autres centres urbains de Ngazidja. La demande totale de lors à Ndzuwani était estimée à 375 lignes et des études techniques étaient effectuées en vue d'installer une centrale automatique de 400 lignes avec un cout de 44 millions de francs FCFA.

Une étude technique était entreprise en vue de l'installation d'un réseau à ondes courtes pour les liaisons entre îles. L'investissement nécessaire était considérable de l'ordre de 700 millions de francs FCFA surtout à cause des frais de construction d'un certain nombre de grands pylônes. Afin d'améliorer les communications internationales, le gouvernement avait formé des plans pour l'ouverture de liaisons avec Dar-es-Salaam et avec une capitale asiatique.

Aux années 70, il y avait neuf bureaux de postes dans l'archipel, dont quatre à Ngazidja, deux à Mayotte et à Ndzuwani, et un à Mwali. II était prévu que de nouveaux bureaux de postes seraient ouverts dans chaque Moudiria. Pour l'heure les fonctions des services postaux se limitaient au courrier et aux mandats, mais leurs responsabilités allaient être étendues à la gestion du système de Caisse d'épargne que le Gouvernement souhaite mettre sur pied. Les opérations de cette Caisse d'épargne devraient être facilitées par l'ouverture d'un bureau de poste dans chaque Moudiria.

En 1977, les services des Postes et télécommunications étaient en train d'être organisés en organisme paraétatique. Depuis le départ des Français en 1975, les services sont gérés par les Comoriens, avec une assistance extérieure minime.

C. Diagnostic de la situation : Période 1990 à 2000

Le secteur des télécommunications a connu une mutation profonde initiaient vers la fin des années 90 à travers notamment la loi N°97-004/AF du 24 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à libéraliser le secteur des télécommunications et à la privatisation des activités de la Société Nationale des Postes et Télécommunications - SNPT.

Il a fallu attendre le début des années 2000 pour voir la création de la société Comores Telecom en Février 2004 suite à la scission de la SNPT en deux entités. Les principales missions assignées à Comores Telecom étaient triples : (i) développer le service public des télécommunications sur le territoire national ; (ii) assurer l'exploitation et la fourniture au public des services télécommunications, de la voix, des données et de toutes formes de

télécommunications ; et enfin (iii) offrir au public tous les services entrant dans le cadre de ses activités.

À l'instar des voisins africains demeure globalement dynamique, et reste prometteur avec l'ouverture à la concurrence. Il profite notamment de la mise en service de l'internet mobile 2G/3G et 4 G (avec Telma). Ce service, qui a séduit près de 40 000 abonnés, a permis d'attirer de nouveaux clients, le nombre d'abonnés au réseau mobile progressant de 22,5% en 2014, après une hausse de 5,2% en 2013 et la progression continue. Les abonnements ont augmenté de 38,7% en 2014 après +26,5% en 2013 et +69,3% en 2012), démontrant ainsi les services et emplois indirects que peut générer le secteur des NTIC, dans le cadre du développement économique et de la lutte contre le chômage. *Exploitation de la fibre optique pour augmenter les capacités d'accès de la population, niches dans le domaine du mobile banking, performance des administrations y inclus au niveau local*

D. Diagnostic de la situation : Période 2000 à 2017

Les principales difficultés du secteur des TIC relèvent du cadre règlementaire qui présente un vide non négligeable sur des aspects primordiaux pour le développement du secteur. Marqué par un élan de réformes dès les années 2000, le secteur des TIC est piloté par des acteurs, certes indépendants, mais souffrent de l'absence de coordination entre eux.

En effet, il existe plusieurs textes exposant les contours du cadre règlementaire du secteur des TIC adoptés au début des années 2000 en Union des Comores notamment : le décret n° 12-069/PR du 22 mars 2012 portant application de la loi n° 008-007/AU du 15 janvier 2008 relative au secteur de la technologie de l'information et de la communication ; et le décret N°09-065/PR du 22 mai 2009 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'ANRTIC.

Malgré ce dispositif règlementaire appréciable à juste titre, il n'en demeure pas moins qu'un vide juridique subsiste sur d'autres aspects de l'économie du numérique que les télécoms notamment : transactions numériques, monnaie électronique, dématérialisation des procédures administratives, signature électronique, lutte contre la cybercriminalité, protection des données personnelles.

En ce qui concerne la gouvernance, le secteur des télécommunications comprend principalement aujourd'hui trois principales catégories d'acteurs, à savoir : (i) les autorités de tutelle ; (ii) le régulateur ; et (iii) les opérateurs exerçant - ou ayant exercé - des activités d'exploitation, de réseaux et/ou de fourniture de services de télécommunications au public sur le marché comorien. On distingue les acteurs suivants:

- Ministère en charge des Télécommunications (Autorité de tutelle) ;
- ANRTIC (Régulateur)
- Comores Câbles (Opérateur de capacité)
- Comores Telecom (Opérateur télécom global)
- TELCO (Opérateur télécom privé)

Il y a lieu de noter une absence de coordination des acteurs du secteur qui s'explique en grande partie par les changements réguliers des hauts responsables en charge du secteur. En effet, la fréquence de renouvellement des Ministres en charge des TIC ne permet pas

l'élaboration et la mise en œuvre d'aucune stratégie de développement de long terme n'a été soigneusement esquissée et inscrite sur une feuille de route. L'élaboration des feuilles de route annuelles, est souvent le cumul d'une suite d'activités souvent dépourvue de vision stratégique globale.

Cette déconnexion entre les autorités politiques et les acteurs techniques du secteur se manifeste souvent lors d'attribution de marché ou de licence d'exploitation. En effet, la présidence de l'Union des Comores avait décidé par décret d'attribuer une seconde licence en 2007 à la société Comoros Golf Holding, exploitant le nom commerciale de Twama Télécom, dans des conditions qui semblaient ne pas impliquer les acteurs en charge ni tenir compte de la procédure réglementaire en vigueur. Cette licence a été finalement révoquée en mars 2012 officiellement pour des raisons de non exploitation de sa licence par la société.

De plus, le périmètre d'action et les attributs politiques du ministère en charge des TIC conduisent, la plupart du temps, à des nominations discutables, en raison de la méconnaissance et de la maitrise insuffisante du secteur par les autorités successives. Cette insuffisance est accentuée par un manque de ressources humaines adéquates disponibles, pour appuyer et accompagner les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des orientations politiques.

Ceci étant, il y a lieu de noter que le secteur des télécommunications présente des atouts important présageant des perspectives de développement certaines du fait notamment : (i) Taux de couverture nationale supérieur à 95% ; (ii) Infrastructures de transmission internationale performants, notamment la connexion au câble optique sous-marin EASSY ; et (iii) Taux de pénétration du secteur de l'ordre de 40% dans la téléphonie mobile.

L'un des faits marquant cette période reste sans doute le lancement de la téléphonie mobile en 2003.

E. Conclusions

Le diagnostic de la situation exposée ci-dessus montre que des efforts doivent être consentis pour faire face aux défis et enjeux de développement du secteur des télécommunications que nous résumons comme suit :

Continuer à reformer le cadre juridique : Certaines obligations réglementaires doivent être modifiées pour mieux tirer profit des nouvelles technologies et éviter les duplications d'infrastructures non justifiées.

1. Renforcer les acteurs et les institutions en liens avec les TIC notamment : (i) Renforcer les ressources humaines du Ministère en charge des télécommunications pour mieux assumer leur mission ; (ii) Expliciter les activités prioritaires de l'ANRTIC dans son rôle de régulateur du secteur ; (iii) Soutenir l'opérateur historique de la téléphonie, Comores Telecom, dans sa réorganisation pour faire face à la concurrence à travers la mise en œuvre d'une nouvelle politique commerciale à la hauteur des attentes des différents acteurs ; (iv) Promouvoir l'évolution des opérateurs de réseaux fournisseurs de service de manière à rendre possible la création de petites structures commerciales locales capables de fournir des services TIC.
2. Développer les infrastructures des télécommunications : les différents opérateurs de réseaux sont encouragés à étendre et à moderniser les réseaux pour élargir la gamme

des services offerts aux utilisateurs et pour augmenter la diffusion de ces services à haut débit.

3. Développer l'utilisation des services fixes, mobiles et internet notamment par : (i) revoyant la structure de fixation des prix des services de sortes que les ménages les plus modeste puissent aspirer à avoir accès aux services TIC, (ii) améliorant la couverture géographique dans les zones rurales et les périphériques défavorisées (le cadre réglementaire et contractuel doit imposer cela aux opérateurs concernés), (iii) améliorant la qualité des services notamment le débit de connexion qui ne permet pas dans les conditions actuelles d'utiliser dans des conditions de confort acceptable la plupart des services offerts par les applications offerts de l'e-gouvernement, de l'e-éducation, de l'e-santé et du e-business.
4. Soutenir le renforcement des capacités des utilisateurs par un soutien à la formation des utilisateurs potentiels des services TIC en particulier pour les petites entreprises traditionnelles et les ménages à faible revenus.

AXE 3 : GOUVERNANCE SOCIALE ET CULTURELLE

Conseiller Technique Principal
Dr Ouledi Ahmed

Consultantsthématiques
Aboubacar Ben Said Salim
Dr AboubacarBoina
Melle Gobo Ensumata Mohamed Ali
Mohamed Ahmed Assoumani
Iftah Abdou
Dr Roumayssoiou Amir moilim
DJAMALY Mohamed Mohamed Ibrahim

Introduction

L'accession à l'indépendance a suscité beaucoup d'espoir et de nombreuses attentes de la part des Comoriens. Nombreux sont ceux qui s'attendaient à une amélioration des conditions de vie et de travail à travers la mise en œuvre d'un programme d'envergure pour équiper et développer le pays et l'amener à la prospérité.

En 1975, des segments importants de la population vivaient au-dessous du seuil de pauvreté et beaucoup de ménages parvenaient difficilement à satisfaire leurs besoins élémentaires. La majorité des Comoriens n'avait pas accès à la santé, à l'éducation, à l'eau et à l'électricité. La culture et les loisirs constituaient, pour eux, un luxe inaccessible. Avec l'avènement de l'indépendance, tout le peuple caressait l'espoir d'une vie meilleure à travers le développement économique, la mise en place d'un système éducatif et de santé de qualité et accessible à tous, la construction d'infrastructures routières pour desservir les zones enclavées, l'agrandissement des ports et des aéroports en vue de développer les liaisons maritimes et aériennes pour ouvrir le pays au monde.

Après quarante-deux années d'indépendance, où en sont les Comores quant à leur développement social et culturel. Il est indéniable que le pays a connu des avancées notoires notamment en matière de formation de ressources humaines en santé et en éducation. Une évolution appréciable est à noter en matière d'infrastructures sanitaires et scolaires.

En effet, le nombre d'établissements sanitaires est passé de 55 toutes tailles confondues au moment de l'indépendance à près d'une centaine actuellement dans l'ensemble du pays. D'importants progrès ont également été enregistrés dans l'accès à l'éducation primaire, secondaire, universitaire et la formation professionnelle. Par ailleurs le taux de scolarisation a considérablement augmenté passant de 12% à 81,1%. Cette évolution positive de la scolarisation s'explique par les efforts conjugués des gouvernements successifs et des partenaires au développement à promouvoir la scolarisation des enfants surtout en milieu rural plus particulièrement les jeunes filles et à développer un système d'alphabétisation des adultes au niveau communautaire.

En matière d'accès à l'eau potable, le pays dispose d'un potentiel hydrique appréciable et capable de couvrit ses besoins, cependant, de nombreux problèmes continuent d'entraver la généralisation de l'adduction d'eau pour un accès universelle.

Des acquis appréciables ont été aussi obtenus en matière de développement culturel et d'une production littéraire riche et diverse contribuant au rayonnement du pays. Ces réalisations restent cependant en deçà de l'espérance et des espoirs de l'immense majorité des Comoriens.

Le pays continue à être confronté à de nombreux défis caractérisés par un indice de développement humain (IDH) faible. Une situation qui résulte en grande partie de la succession des crises politico-institutionnelles et de conflits l'ayant gravement affecté durant ces quatre dernières décennies. Les effets négatifs induits par l'instabilité

politique récurrente et les politiques socio-économiques successives ont eu des conséquences importantes sur le bien-être des individus et des ménages. La pauvreté s'est étendue et s'est enracinée dans le pays.

Cette paupérisation croissante et la précarité subséquente contribuent à la déstructuration des cadres de vie traditionnels et conduit à la perte significative de bien-être de nombreuses personnes. Elle a pour effet d'exacerber l'exclusion sociale et d'entamer ainsi la cohésion sociale et nationale. Il en résulte une perte de confiance des institutions étatiques et un désarroi face à l'avenir du pays qui pénètre toutes les couches de la société, en particulier chez les jeunes.

Débordés par la rudesse de la vie et découragés par l'état d'indigence et de pauvreté, nombreux sont les citoyens Comoriens jeunes ou moins jeunes qui émigrent pour tenter de trouver mieux ailleurs. L'émigration apparaît pour ceux qui ont perdu espoir comme le seul moyen d'échapper à une situation qui paraît être sans espoir d'amélioration.

Cet exil volontaire prend différentes formes selon les milieux et les catégories sociales concernées. Face à cette grave situation, ce rapport tente de rassembler et d'analyser les éléments qui permettent de comprendre la question de la gouvernance sociale et culturelle depuis l'accession à l'indépendance jusqu'à nos jours et d'en ressortir les principales causes.

22. Brève présentation de la méthodologie utilisée

a) Le but du rapport

Le présent document a été élaboré sur la base d'une revue documentaire exhaustive et d'une série d'échanges et de consultation avec les parties prenantes de la gouvernance sociale et culturelle. Son but est de réaliser un diagnostic de la situation dans le domaine de la gouvernance sociale et culturelle par une analyse approfondie des politiques, des programmes des projets ou de toutes actions engagées ayant marqué l'histoire et le développement du pays.

b) Les étapes de l'élaboration de ce rapport

- Le processus d'élaboration du présent document a suivi les étapes suivantes :
- Revue de la documentation de référence : L'équipe de consultants a procédé à la recherche et à la consultation de la documentation pertinente des administrations publiques, des partenaires techniques et financiers, des programmes et projets sociaux, des différents rapports et autres documents sectoriels ;
- Consultations et entretiens : Outre les revues et analyses des documents pertinents, l'équipe d'évaluation a procédé à des échanges et de consultation avec des acteurs clés dans la thématique,

- Complémentarité et partage d'information : Chacun des membres de l'équipe de consultants a eu à échanger les informations requises durant les séances de travail suivant le principe de complémentarité des efforts pour la rigueur du rapport à rendre.

c) La portée et les critères d'analyse

L'évaluation a utilisé un ensemble de critères génériques dont la pertinence, l'efficience, et l'efficacité des politiques sectorielles et des principes directeurs comme la portée et la valeur des effets attendus des politiques publiques conduites. L'analyse a couvert les aspects stratégiques, programmatiques, opérationnels, les impacts perçus et les thématiques transversales comme les questions de Genre et la prise en compte des personnes vulnérables.

d) Limites et contraintes observées

La collecte des données a été difficile. L'archivage est peu souvent effectué dans les différentes institutions. Lorsqu'il existe, obtenir un document de référence (rapport d'activité, évaluation, etc.) n'est pas non plus évident. Par ailleurs, les changements de responsables se font souvent sans passation et ont conduit à une perte de données et d'informations pertinentes. Pour collecter les informations contenues dans le présent rapport, il a fallu multiplier les visites et les contacts pour obtenir l'accès aux archives personnelles.

23. Concept de la gouvernance sociale et culturelle

Le concept de gouvernance exprime la capacité des autorités du pays à gérer les ressources disponibles matérielles et humaines dans un souci de stabilité politique, de cohésion sociale et de croissance économique afin d'améliorer les conditions de vie et de réduire la pauvreté de façon durable.

La gouvernance se décline selon différentes dimensions : politique, économique et sociale. Le présent rapport va s'appesantir sur les évolutions de la gouvernance sociale et culturelle au cours de ces quarante-deux ans d'indépendance. Face aux constats de l'augmentation de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la montée des extrémismes, il apparaît indispensable de faire le bilan des politiques publiques conduites dans le domaine social, de comprendre les facteurs à la base de la dégradation des conditions de vie de la population, de l'angoisse des jeunes générations face à un avenir de plus en plus incertain et à l'enracinement du pays dans un sous-développement chronique.

Il s'agit de poser un diagnostic précis et objectif de la gouvernance sociale et culturelle à travers les différentes politiques conduites et surtout à travers les pratiques et les dysfonctionnements relevés. Il s'agit d'examiner de manière approfondie les politiques publiques appliquées aussi bien pendant la période allant de l'accession à l'indépendance, à la période de l'instauration du pluralisme politique et à celle correspondant à l'avènement du nouvel ensemble comorien.

Ces différentes périodes qui s'étalent sur les quarante-deux ans passés ont été l'occasion de la mise en œuvre de nombreux plans sectoriels de développement mais qui n'ont pas permis d'inverser définitivement la courbe de l'échec scolaire, de relever le rendement du système éducatif, d'assurer une meilleure couverture sanitaire, de procurer des emplois décents, de promouvoir une vie culturelle et artistique, de créer des cadres appropriés pour développer les actions en faveur de la jeunesse, d'enrayer les flux migratoires, de réduire les disparités entre les genres et de redonner l'espoir à la population Comorienne.

Le Rapport abordera successivement les thématiques suivantes :

- L'accès aux services de base
- Epanouissement de la vie sociale
- Diaspora et migration

24. Accès aux services de base

L'accès aux services de base, ainsi que le rôle que ces services jouent pour la réduction de la pauvreté est un des indicateurs de développement d'un pays. Aux Comores, le développement des services de base a toujours été inscrit parmi la priorité des priorités des gouvernements successifs.

Chaque équipe gouvernementale s'est toujours engagée à fournir à la population des services essentiels de qualité, comme la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets ou le transport. Pour de nombreux Comoriens, le bilan des quarante-deux années d'indépendance est en demi-teinte voire catastrophique pour les plus critiques qui dénoncent la mauvaise qualité de l'enseignement, des hôpitaux sinistrés, le nombre élevé des habitants sans accès ni à l'eau ni à l'assainissement et sans oublier le mauvais état des routes.

3.1. Accès à l'éducation de base, secondaire et universitaire

D'emblée, il est heureux de constater des efforts continus déployés dans le secteur de l'éducation par les différents régimes politiques qui se sont succédés, les dernières quarante années. Mais cet enthousiasme se refroidi vite devant l'immense chantier du secteur de l'éducation : une meilleure règlementions, une réorganisation de l'administration, un redéploiement important des personnes ressources, un renforcement des capacités à tous les niveaux, des moyens financiers colossaux et pérennes pour pouvoir à la fois atteindre les objectifs du secteur et se servir du développement humain pour augmenter la croissance et réduire la pauvreté. La présente étude comporte à chaque sous partie les éléments suivants :

- La présentation synthétique du secteur de l'éducation pendant la période en question ;
- La présentation des grands programmes, des défis et des actions prioritaires ;
- L'analyse sommaire de la situation du secteur de l'Education et des reformes engagés.

3.1.1. Le système éducation : dès la veille de l'indépendance en 1975 jusqu'à la fin des années 80.

Rappelons d'abord que pendant la période de l'autonomie interne, l'administration française avait initié un système éducatif de qualité, mais très sélectif et élitiste. Il n'y avait qu'un seul lycée : le lycée Said Mohamed Cheikh. Les formations secondaires et supérieures se faisaient d'abord à Madagascar et par la suite en France. L'objectif était de doter l'administration coloniale de ressources humaines nécessaires à son fonctionnement. En 1974, le taux net de scolarisation était de l'ordre de 25%, soit des effectifs scolaires de 24 986. Au lendemain de l'indépendance, le pays a souffert d'une année blanche consécutive à la rupture des relations entre le gouvernement

comorien et le gouvernement français. Les nouvelles autorités se sont démenées pour mobiliser des enseignants étrangers pour le second cycle du secondaire et à former les nouveaux bacheliers pour assurer les enseignements dans les collèges, sous le principe d'une année de service national dans l'enseignement.

Les nouvelles autorités sous le régime d'Ali Soilihi n'ont pas tardé à pointer « …l'inadéquation du système éducatif existant par rapport aux moyens et aux besoins d'un jeune Etat indépendant». Le souci était de « développer un nouveau système éducatif adapté aux réalités socio-économiques nationales, avec la volonté claire de faire de ce secteur un des leviers du développement ». Par conséquent, la réforme introduite dans le domaine de l'éducation visait trois objectifs :

- « donner à tous les enfants la possibilité de recevoir une éducation de base destinée à les adapter activement à leur milieu physique et humain, qu'ils devaient connaître et maîtriser pour savoir le transformer ;
- faire de la communauté de base une communauté éducative participant activement à la formation et à l'éducation des enfants ;
- ouvrir l'école à la société et en faire un pôle de développement ».

La parole politique s'est matérialisée dans les actes : par une grande campagne d'alphabétisation de masse jamais connue jusqu'ici ; la réforme de l'école coranique et la diversification de l'enseignement secondaire par l'ouverture de plusieurs filières d'enseignement technique et de formation professionnelle. La trajectoire prise est de former rapidement des techniciens et cadres moyens capables de servir le développement du pays. Néanmoins, force est de reconnaître la lacune principale du système pendant cette période : l'absence totale des professeurs des collèges pour assurer les classes de 6ème, 5ème, 4ème et 3ème. D'où la double initiative prise par les autorités :

- de recourir à des enseignants extérieurs pour la classe de 3ème et le deuxième cycle du secondaire ou lycée et
- la formation rapide sous forme de stage de 6 semaines des nouveaux bacheliers pour assurer l'enseignement dans les collèges comme indiqué plus haut.

Ce début de massification des effectifs du primaire et du secondaire, va indubitablement entrainer la baisse de niveau, notamment au collège, à cause de l'absence d'enseignants professionnels. Après la restauration sous Ahmed Abdallah Abdérémane, une loi promulguée en 1980 annonce que : « La République Fédérale Islamique des Comores entend se doter d'un système éducatif qui, tout en préservant son identité culturelle marquée par l'esprit communautaire, lui permette de vaincre le sous-développement… ». Une autre loi stipule que « Tout enfant à droit à une formation élémentaire de base qui complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation et à son instruction.

Cette formation favorise l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de ses responsabilités d'homme et de citoyen. Elle constitue la base de la formation permanente ». C'est sous cette période que l'enseignement supérieur a commencé à voir le jour avec la création en 1980 de l'Ecole Nationale d'Enseignement Supérieur de Mvouni qui avait la mission principale de former les enseignants des collèges et des cadres moyens dans les domaines de l'administration, de l'information et de la gestion.Des écoles

d'enseignement technique et de formation professionnelle sont également ouvertes, notamment :

- L'Ecole Nationale Technique et Professionnelle (ENTP) à Anjouan ;
- Le Centre National Horticole (CNH) à la Grande Comore ;
- L'Ecole Nationale de Pêche (ENP) à Anjouan ;
- L'Ecole Nationale d'Agriculture (ENA) à Mohéli.

Les principaux problèmes du secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle résidaient au niveau de :

- la méconnaissance des besoins qualitatifs et quantitatifs du marché du travail et de l'emploi ;
- l'insuffisance et/ou la faiblesse de l'offre de formation et du système de formation qualifiante fondé sur la demande ;
- le manque de financement pour la formation ;
- la dévalorisation de l'image de l'enseignement technique et de la formation professionnelle associés à l'échec scolaire ;
- l'inadaptation des programmes aux besoins socioéconomiques du pays.

Le peu d'engagement en faveur de l'enseignement technique et de la professionnelle par les décideurs nationaux et les familles n'a pas facilité le développement du sous-secteur. Notons au passage que c'est sous le Président Ahmed Abdallah Abdérémane que la décision a été prise de fermer les internats qui regroupaient l'essentiel des lycéens venant de quatre îles. Pour un bon nombre de personnes, l'internat était un lieu de foisonnement, de partage, de citoyenneté et d'adhésion à l'appartenance à une nation.

C'est également sous cette période que les grèves se sont multipliées avec comme conséquences entre autre, une année blanche et le licenciement massif des instituteurs. Les nouveaux bacheliers devaient poursuivre leur formation supérieure à Madagascar, en Afrique et dans les pays arabo-musulmans. Une bonne partie a préféré s'inscrire dans des écoles et instituts au rabais, sans accréditation officielle. Cette attitude aura comme conséquence la baisse de niveau de certains « cadres supérieurs » et la profusion des « vrais-faux diplômes ».

Depuis les débuts des années 80 le phénomène des différentes catégories de la population vulnérable touchées par le phénomène de l'illettrisme s'est amplifié et touche :

- Les jeunes déscolarisés
- Les jeunes non-scolarisés
- Les apprentis des divers métiers
- Les handicapés physiques
- Les habitants des bidons villes
- Les petits vendeurs ambulants
- Les enfants en placement dans les ménages urbains
- Les enfants « ouvriers saisonniers »
- Les enfants en milieu rural.

Il n'existait pas des structures formelles et pérennes qui prennent en charge le travail d'alphabétisation au niveau local et insulaire. Pour contribuer à rendre efficace le système

d'éducation et de formation à la lumière des principes directeurs de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, de la citoyenneté active, de l'égalité de genre et de la cohésion sociale, il est nécessaire de promouvoir l'accès des pauvres à une éducation primaire de qualité et à une alphabétisation fonctionnelle.

En outre, la nécessité de développer les compétences des jeunes pour l'emploi se fait de plus en plus pressante à cause de la stagnation de l'économie. D'où l'intérêt de mettre l'accent sur le développement d'une main d'œuvre qualifiée nécessaire pour l'obtention des emplois décents, la réussite professionnelle et la participation à l'épanouissement de la société.

Trois types de compétences sont capitaux : les compétences fondamentales au niveau élémentaire liées à la lecture, à l'écriture et au calcul nécessaire (plus tard) pour l'obtention d'un emploi pour tout jeune ; les compétences transférables liées aux capacités à résoudre des problèmes, à communiquer efficacement des idées et des informations, à faire preuve de créativité, de leadership et de conscience professionnelle, ainsi que de l'esprit d'entreprise et les compétences techniques et professionnelles liées aux savoir-faire techniques spécifiques à chaque métier, qu'elle qu'en soit sa nature.

Si certains jeunes arrivent à acquérir des compétences par une formation formelle et classique ; d'autres jeunes sans formation ni compétence, doivent avoir « une deuxième chance » par l'acquisition des connaissances fondamentales, les formations en entreprise ou la formation par apprentissage et stage.Un autre aspect non moins important qui remonte de la période d'Ali Soilihi et d'Ahmed Abdallah, est l'insuffisance d'enseignement des sciences et des technologies.Le constat est alarmant dans le domaine des sciences et des technologies dans tous les niveaux d'enseignement : primaire, secondaire et supérieur. D'une manière générale, il y avait et il y a encore :

- un manque de politique scientifique et technologique ;
- une faible présence des femmes dans les carrières scientifiques ;
- un faible niveau de culture scientifique et technique dans l'ensemble de la population.

Au niveau de l'école primaire, l'enseignement des sciences est très pauvre en raison du manque de matériels, de support pédagogique, d'équipement approprié pour les travaux pratiques tels que le matériel de dessin, l'absence d'atelier scientifique pour initier les écoliers aux instruments de biologie, de physique et de chimie. Le niveau des enseignants dans les disciplines scientifiques est très limité.

Au niveau de l'enseignement secondaire, outre l'insuffisance de matériels pédagogiques et didactiques adaptés, de salles spécialisées et l'inadaptation des programmes, la qualité de l'enseignement et des apprentissages se dégrade d'année en année et il n'existe pas une structure permanente d'inspection et d'encadrement pédagogique.

Au niveau de l'enseignement supérieur, la situation est aussi critique à cause du manque :

- De manuels adaptés à la préparation des travaux dirigés et des expériences pratiques en laboratoire
- D'équipement de laboratoire
- Des salles spécialisées

- De l'insuffisance de professeurs qualifiés de niveau doctorat de 3ème cycle, capable de dispenser des cours de haut niveau

Pour remédier à la situation, il est nécessaire d'initier et développer entre autres les actions suivantes :

- L'élaboration d'une politique scientifique et technologique cohérente
- L'élaboration d'un plan d'action concret au niveau national
- La promotion au niveau national de l'enseignement de la science et de la technologie depuis l'école primaire jusqu'à l'Université en passant par le secondaire
- La mise en place des autoroutes de l'information scientifique et technologique indispensable aux élèves, aux étudiants et aux chercheurs comoriens pour l'information, la formation, les échanges scientifiques et technologiques et l'ouverture au monde
- Le renforcement des capacités scientifiques, techniques et humaines de participation aux nouvelles sociétés du savoir

C'est dans cette situation générale de baisse de la qualité des enseignements et de la vétusté des infrastructures que nous abordons la deuxième phase dite « démocratique »

3.1.2. Le système éducatif pendant la période dite « démocratique » : de 1990 à 2000.

La loi d'orientation sur l'éducation de 1994 est le texte qui régit actuellement le système éducatif comorien. Elle est justifiée par la volonté de « rendre possible l'épanouissement des aptitudes individuelles et former des personnes capables, chacune à son niveau et selon ses compétences, de participer effectivement au développement économique et social du pays ». Partant de là « les établissements d'enseignement transmettent des connaissances et des savoir-faire dans un certain nombre de disciplines et font acquérir des méthodes de travail. L'enseignement dispensé développe en outre chez les élèves la connaissance des valeurs qui fondent la démocratie et des principes qui conduisent à la citoyenneté, il permet enfin à tous d'acquérir les règles indispensables à une insertion harmonieuse dans la société comorienne ». Cet objectif général, assigné aux établissements d'enseignement conformément à l'orientation générale du secteur, est spécifié pour intégrer dans la loi l'exigence d'inscrire l'éducation vers l'objectif international de l'éducation pour tous.

L'Ecole Nationale d'Enseignement Supérieur de Mvouni (ENES) a beaucoup contribué sur la formation des enseignants du secondaire premier cycle et des cadres moyens de l'administration. Mais les autorités de l'époque avaient décidé de fermer cette école au profit de l'ouverture d'autres écoles spécialisées d'enseignement supérieur. Il s'agit particulièrement des établissements suivants :

- Le Centre National de Recherche en Santé Publique « CNRSP » (1993) ;
- l'Institut de Formation des Enseignants et de Recherche en Education « IFERE » (1994) ;
- l'Ecole Nationale d'Administration et de Commerce « ENAC » (1994) ;
- l'Institut Supérieur de Formation et de Recyclage « ISFR » (1998) ;
- l'Ecole d'Enseignement Supérieur de Patsy « EESP » (2001).

D'une manière générale, ces établissements d'enseignement supérieur présentaient les caractéristiques suivantes :

- absence d'une politique nationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche ;
- insuffisance des ressources humaines, financières et d'équipements ;
- déséquilibre entre les capacités d'accueils et l'augmentation du nombre d'étudiants ;
- dégradation des conditions de vie, de travail et d'études des enseignants et des étudiants ;
- rémunération insuffisante des enseignants entraînant perte de motivation, recherche d'activités lucratives extérieures et exode des cerveaux ;
- dégradation de la qualité de l'enseignement ;
- déséquilibre entre activités d'enseignements et activités de recherche au détriment de celles-ci.
- inadaptation de certaines formations par rapport aux réalités socio-économiques et aux besoins réels du pays ;
- problème d'insertion professionnelle des diplômés ;
- absence d'une évaluation et d'un suivi post-formation en vue d'une formation complémentaire ou d'une intégration dans le marché de l'emploi ;
- retard important sur l'emploi des outils didactiques et des nouvelles technologies d'information et de communication ;
- absence ou insuffisance de la formation pédagogique des enseignants et de la formation à la gestion des administrateurs et responsables.

Il s'ensuit que les faiblesses accumulées depuis 1975 et pendant la période dite « démocratique » vont s'amplifier et plonger inexorablement le système éducatif comorien dans une crise sous la période actuelle.

3.1.3. Le système éducatif sous le nouvel ensemble comorien : de 2001 à nos jours.

La nouvelle constitution qui a fait passer les Comores de la République Fédérale Islamique des Comores à l'Union des Comores institutionnalise une forte autonomie des îles. Dans ce cadre, la gouvernance du secteur de l'éducation est désormais répartie entre le gouvernement de l'Union et les exécutifs des îles autonomes. L'éducation, du niveau préélémentaire jusqu'au lycée, relève de la compétence des exécutifs des îles autonomes tandis que l'enseignement supérieur et la recherche relèvent de la compétence du gouvernement de l'Union. Les Comores ont un système éducatif structuré en cinq niveaux d'enseignement. Cette structuration se présente comme suit :

L'éducation préélémentaire qui accueille des enfants à partir de l'âge de trois ans, composée d'écoles coraniques et d'écoles préscolaires modernes. On trouve trois types d'écoles coraniques : l'école coranique traditionnelle, l'école coranique rénovée et l'école coranique communautaire. Il y a également, les écoles maternelles qui remontent aux années 1980 et orientées vers des objectifs pédagogiques visant au développement intellectuel et psychomoteur des enfants. Ils sont dispensés en français sur trois niveaux : petite, moyenne et grande section. L'école maternelle existe essentiellement dans le secteur privé.

Parmi les quatre types d'établissements préscolaires existant, il semble que l'école coranique rénovée soit la mieux adaptée, car elle tente de faire la synthèse des exigences de la tradition et de la modernité. L'enjeu du sous-secteur est de structurer, harmoniser et généraliser l'éducation préélémentaire pour prendre en compte les besoins de protection, d'éveil et de développement global de l'enfant selon les capacités propres à chaque enfant. La formation des directeurs et des enseignants du préélémentaire se pose d'une manière globale.

L'éducation élémentaire *qui* concerne les enfants de 6 à 12 ans. Elle est composée de six niveaux d'enseignement organisés en trois cycles de deux ans : cours préparatoire (CP1 et CP2) ; cours élémentaire (CE1 et CE2) et cours moyen (CM1 et CM2). L'éducation élémentaire concerne le secteur public et le secteur privé.En 2010, les données du primaire se présentent ainsi selon une source de la Banque mondiale et du RESEN pour les données de 2010 :

Taux d'alphabétisation	57%
Taux d'achèvement du primaire	63%
Taux de redoublement du primaire	29%
Ratio élèves enseignant primaire	29
% d'élèves dans le privé (primaire)	7,8%
% d'élèves avec compétences de base	30%

Un des enjeux de l'école élémentaire comorienne porte sur la qualité des enseignements dispensés par les enseignants, d'une part, et sur la capacité d'acquisition par les élèves des savoirs transmis, d'autre part. Du côté des enseignants, l'absence d'un dispositif de formation continue des enseignants compromet la possibilité de dispenser des contenus d'enseignement de qualité selon des modalités pédagogiques satisfaisantes.

Du côté des élèves, la baisse du niveau de connaissance, que constate les enseignants et que confirment les résultats des examens de différents niveaux, ne favorise pas une bonne appropriation des savoirs, ce qui aggrave le processus de la baisse du niveau de connaissance dès l'école élémentaire. C'est un problème qui continuera d'handicaper les élèves dans le reste de leur cursus secondaire et universitaire.

L'enseignement secondaire comprend deux cycles d'enseignement : le premier cycle du secondaire (collège) et le deuxième cycle du secondaire (lycée). L'enseignement secondaire existe aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Le collège accueille les enfants de 12 à 16 ans admis au concours d'entrée en 6ème. Il est organisé en deux cycles de deux ans ; le premier est un cycle d'observation (6ème et 5ème) et le second est un cycle d'orientation (4ème et 3ème).L'enseignement secondaire deuxième cycle (lycée) : Le lycée est composé de trois niveaux d'enseignement, à savoir la seconde, la première et la terminale. Il accueille les élèves de 16 à 18 ans pour une durée de trois ans.Un des enjeux de l'enseignement secondaire aux Comores, outre les questions de formation continue des enseignants, concerne les conditions de travail des enseignants et les conditions d'apprentissage des élèves. Il s'agit notamment de problèmes de vétusté des locaux et des infrastructures de base nécessaires pour éveiller, développer et approfondir la culture et

l'instruction des élèves et des enseignants : bibliothèque, laboratoire, salle d'informatique, Internet, etc.

L'enseignement technique et la formation professionnelle qui est toujours dans une phase balbutiante. Il est peu développé et peu diversifié. Un Projet d'Appui à la Formation Technique et Professionnelle financé par l'Union Européenne et en phase de clôture a réalisé quelques activités comme l'élaboration d'une stratégiepour un cadre légal, législatif et réglementaire du management et du financement de la formation professionnelle. L'enjeu pour le secteur de l'enseignement technique et la formation professionnelle, compte tenu du caractère embryonnaire du secteur, est global.

En général, pour que le pays puisse disposer des ressources humaines nécessaires à son développement au niveau des techniciens et cadres moyens, il est important que l'enseignement professionnel se constitue en secteur à part entière, régie par des normes, une organisation et une politique clairement identifiable. Cette formation pourrait entre autre, devenir une seconde chance pour les jeunes adultes touchés par le phénomène de la déscolarisation, de l'échec scolaire ou tous ceux qui cherchent à bénéficier d'une éducation à finalité pratique leur permettant d'entrer dans le marché du travail rapidement. La formation professionnelle structurée et organisée selon des normes et un parcours clairement définies pourrait être une réponse adéquate.

L'enseignement supérieur et la recherche est largement dominé par la création de l'Université des Comores (UDC) en 2003 caractérisé par des nombreuses filières générales au détriment des formations techniques, technologiques et scientifiques. Il y a encore beaucoup d'initiative et de réalisation à effectuer, autant au niveau de la formation continue des enseignants qu'au niveau des infrastructures (bibliothèques, laboratoires, amphithéâtres, formation continue des enseignants, etc.) L'inadéquation des formations aux besoins socioéconomiques du pays et au marché de l'emploi se pose avec gravité. La question de la recherche est aussi un enjeu central aussi bien pour parfaire les fondations de l'UDC que pour créer les conditions d'amorçage de son développement. L'Université des Comores aurait besoin, d'une part, d'adopter et de mettre en œuvre une orientation et une organisation de la recherche, et d'autre part, de disposer de moyens matériels et financiers pour créer l'infrastructure de base de la recherche.

Voici un tableau sur la couverture du système éducatif par niveau en 2009

Niveaux d'enseignement	Effectifs	Population d'âge scolaire	Taux brut de scolarisation	Pourcentage des filles	Pourcentage dans le privé
Préélémentaire	3427	56 546	6,1%	45%	79%
Primaire	114 006	111 502	102,2 %	45%	10%
Secondaire 1er cycle	28 261	61 321	46,1%	44%	39%
Secondaire 2nd cycle	14 456	41 439	33. 5,7%	47%	46%
Supérieur	3560	25 326	14.1%	43%	0%
Tous les niveaux	**163116**	**287 363**	**55,1%**	**45%**	**19%**

Source : enquête réalisée par la Direction Générale de la Planification, des Etudes et des Projets, MEN 2009

Par ailleurs, soulignons que **l'éducation non formelle des jeunes et des adultes** non scolarisés et déscolarisés sont organisées dans des dispositifs d'apprentissage dans plusieurs corps de métier : secrétariat, gestion, électricité, électronique, maçonnerie, tôlerie, soudure, mécanique, couture, plomberie, froid, peinture, etc. Ces structures émergent et se multiplient pour combler le vide relatif dans le domaine de la formation professionnelle visant notamment les jeunes déscolarisés et non-scolarisés. Malgré le caractère informel de ces structures, elles jouent un rôle important dans l'insertion professionnelle de beaucoup de jeunes et d'adultes.

Un des enjeux pour l'éducation non formelle serait de réussir à structurer le secteur tout en ne rigidifiant pas son organisation et son fonctionnement de sorte à ne pas créer des contraintes génératrices de nouveaux phénomènes d'exclusion et d'échec qui pénaliseraient un public déjà socialement, culturellement et économiquement fragilisé. Une forme de structuration et d'institutionnalisation souple est à inventer. Celle-ci permettrait, par la même occasion, de créer progressivement un cadre technique, juridique et social favorable à la reconnaissance des compétences acquises par les jeunes et les adultes qui ont fait l'apprentissage d'un métier dans des dispositifs de formation non formels.

Par ailleurs, dans le but de parfaire la qualité de l'enseignement, un certain nombre de réformes sont engagées :

- **L'Approche Par les Compétences (APC)** dans le primaire qui a pour but d'améliorer la qualité de l'enseignement du primaire en favorisant le développement des compétences de base en mathématiques, français et éveil.

- **L'Ecole Coranique Rénovée (ECR)** qui vise à favoriser l'épanouissement des enfants en leur offrant un cadre éducatif de niveau préscolaire institutionnalisé et adapté aux réalités socioculturelles comoriennes. La réforme ECR s'appuie sur les écoles coraniques traditionnelles en rénovant les objectifs et la pédagogie de l'enseignement de sorte à ce qu'elle prépare effectivement l'enfant à passer du cadre éducatif préscolaire à l'école élémentaire.

- **L'introduction des nouveaux programmes**, pour les collèges et les lycées. L'introduction de thèmes transversaux permet de diversifier et d'adapter le contenu pédagogique des enseignements dispensés de telle sorte à permettre d'atteindre l'objectif défini dans l'article 1er de la loi d'orientation sur l'éducation qui affirme notamment que « Les compétences construites à l'école doivent faciliter son entrée [l'enfant] dans le monde du travail etle préparer â l'exercice de ses responsabilités futures d'homme et de citoyen ». Des thèmes transversaux (éducation citoyenne, éducation environnementale, éducation à la santé, droits humains et genre) sont intégrés dans ces nouveaux programmes.

La création de l'Université des Comores est sans nul doute l'initiative la plus importante pour cette période. Elle a comme vocation de former les cadres et techniciens nécessaires pour le développement du pays ; faciliter le transfert des nouvelles technologies et renforcer l'identité et l'unité nationales, tout en s'ouvrant aux concepts et valeurs humanistes. « En Afrique (écrivait Ashby), l'objectif social de l'Université diffère de l'objectif traditionnel qui lui est assigné en Europe. En Europe, les Universités ont pour finalité de garantir la continuité et la conservation. En Afrique, elles sont de puissants vecteurs du changement ». Et le président Julius Nyerere précise en 1966 : « Dans une société en développement, l'Université doit concentrer ses activités sur les questions utiles pour la nation à laquelle elle appartient et elle doit s'engager en faveur du peuple de cette nation et de leurs objectifs humanistes ». La finalité est de préparer des cadres responsables capables de s'adapter à toutes les situations sans reniement de soi ou d'autrui.

Les objectifs ultimes de l'enseignement supérieur devaient permettre :

- d'assumer avec lucidité le passé et le présent ;
- d'anticiper sur les enjeux de l'avenir ;
- de préparer les citoyens à vivre dans une société globalisée ;
- de sauvegarder le pluralisme culturel ;
- de développer des capacités de gestion adéquates ;
- d'internationaliser l'enseignement, l'apprentissage et la recherche ;
- d'optimiser le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La tendance générale dans le monde de l'enseignement et de la recherche est l'investissement dans les technologies de l'information et de la communication, pour renforcer les capacités de gestion, améliorer la qualité de l'apprentissage, développer l'enseignement à distance et élargir l'accès aux différents réseaux internationaux et aux ressources en ligne. Le développement rapide des nouvelles technologies d'information et de communication permet aux étudiants, aux enseignants et aux chercheurs de consulter des milliers des sites et des ressources en ligne disponibles dans les pays développés.

Cela peut pallier au manque des bibliothèques de référence au niveau national. L'accès à Internet a également permis d'améliorer et de diversifier les opportunités de formation à distance, notamment à travers les programmes de l'université virtuelle africaine, du campus virtuel francophone et d'autres programmes en lignes offerts par le secteur public et privé et les agences de coopération bilatérale, régionale et internationale. Pour assurer une progression rapide et satisfaire les attentes de la population, l'Université doit développer une politique de coopération volontariste. A l'intérieur du pays, il s'agit par-dessus tout de développer des partenariats avec :

- les pouvoirs publics ;
- les organismes de la place ;
- les projets de développement ;
- le secteur privé ;
- les communautés locales ;
- la société civile ;
- la diaspora.

Au niveau de la coopération régionale et internationale, la priorité doit être donnée à :

- l'adhésion aux réseaux et aux associations universitaires ;
- la coopération avec les organismes régionaux et internationaux qui travaillent dans le domaine de l'éducation ;
- la signature d'accords et de conventions avec d'autres Universités ;
- l'encouragement au jumelage d'établissements ;
- l'encouragement à la participation de volontaires, universitaires à la retraite ou en début de carrière, ayant le désir d'enseigner et de faire de la recherche dans des établissements d'enseignement supérieur de pays en développement ;
- la création des centres d'excellence dans le cadre de la coopération comme le programme UNITWIN/Chaires UNESCO.

Par ailleurs, certains pays négocient des prêts avec la Banque Mondiale pour mieux assurer les conséquences des reformes et des investissements dans les établissements d'enseignement supérieur. D'autres petits Etats préfèrent en matière d'enseignement supérieur, les priorités suivantes :

- L'établissement de partenariats sous régionaux avec les petits Etats voisins pour créer une université en réseau ;
- L'établissement de partenariats en franchise négociée entre le gouvernement et les fournisseurs extérieurs d'enseignement supérieur ;
- La fourniture, après négociation avec le gouvernement, d'un enseignement à distance par un fournisseur internationalement reconnu.

Les autres défis de la gestion sont les suivants :

- maitriser et mieux orienter le flux des lycéens et des étudiants entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur d'une part, et au sein de chaque niveau (secondaire et supérieur) d'autre part ;
- diversifier et augmenter les sources de financement ;
- réaliser des économies et gagner en efficacité par une utilisation plus ingénieuse et plus inventive des ressources ;
- obtenir, au sein de la communauté, une plus grande compréhension et acceptation de la nécessité d'investir dans l'enseignement supérieur ;
- une gouvernance et une orientation des facultés et programmes qui soient en accord avec la complexité du contexte socio-économique en évolution, des besoins du monde des entreprises et du marché de l'emploi ;
- la satisfaction de la demande et la capacité de répondre à l'augmentation des effectifs d'étudiants ;
- une gestion fondée sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes ;
- la participation des enseignants et des étudiants à la prise de décision.

3.1.4. Les problèmes identifiés

D'une manière globale, les principales faiblesses du système éducatif comorien s'expriment notamment à travers :

- *le retard de l'introduction du « shikomori » (la langue comorienne) dans l'enseignement.*
- *L'inexistence de l'enseignement préscolaire publique dans l'ensemble du territoire national :* l'Etat ne gère aucune école maternelle moderne.
- *L'absence de prise en charge de l'alphabétisation* : l'alphabétisation est reléguée au dernier plan.

- *L'étroitesse de la formation technique et professionnelle* : le manque d'organisation du sous-secteur démontre l'insuffisance de la volonté politique et du cadre réglementaire. A cela s'ajoute une offre insuffisante en structures d'accueil, en établissements de formation, en manque de formateurs qualifiés, en matériel pédagogique adapté et en financement.
- *L'explosion anarchique des écoles privées.*
- *L'absence de carte scolaire fiable et durable.*
- *Les insuffisances des acquis des apprentissages et une faible efficacité interne* qui se traduit entre autre par un taux de redoublement assez important.
- *L'insuffisance de la formation des formateurs* : une bonne partie des enseignants Comoriens, tout cycle confondu, n'a pas bénéficié d'une formation spécialisée au métier d'enseignant. Mais depuis quelques années, l'Université des Comores a repris à son sein l'école de formation des professeurs d'écoles par l'IFERE**.**
- *Les insuffisances de l'enseignement supérieur et de la recherche* : L'Université des Comores manque de moyens humains, matériels et financiers à la hauteur de ses ambitions. La recherche souffre également de reconnaissance, de statut spécifique, de moyens de travail et de financement.
- *L'insuffisance de coordination des activités des opérateurs relais* : les ONG nationales et ou internationales exécutent des programmes au niveau de l'enseignement primaire et (rarement) secondaire, mais sans un véritable contrôle ou coordination de la part du Ministère de l'Education nationale et des Commissariats des Iles autonomes.
- *La dilution de l'autorité de l'Etat* et des centres des décisions.
- *L'insuffisance chronique des moyens matériels et financiers* : un handicap important qui rend la réalisation des reformes largement dépendante des financements extérieurs.

Il ressort de cette présentation du secteur éducatif aux Comores un certain nombre de défis à relever pour créer les bases qui permettront au pays de définir et d'aborder en confiance une stratégie nationale en matière d'éducation. Les domaines qui semblent le plus poser de problèmes et qui constituent en même temps des secteurs porteurs d'enjeux essentiels en matière de développement sont les suivants :

- L'introduction du « shikomori » dans le système éducatif.
- L'intégration et l'institutionnalisation de l'enseignement préscolaire à travers l'introduction et la généralisation des Ecoles Coraniques Rénovées.
- La mise en place de structures destinées à prendre en charge les publics concernés par la non-scolarisation, la déscolarisation et l'analphabétisme en dispensant des formations de base adaptées à leurs situations et à leurs projets professionnels.
- L'ouverture de dispositifs d'enseignement technique et de formation professionnelle visant à former, dans un premier temps, des techniciens et des cadres moyens.
- La formation des personnels d'éducation (enseignants, conseillers pédagogiques, inspecteurs pédagogiques) à tous les niveaux du système.
- La pertinence de l'enseignement supérieur par rapport aux besoins socioéconomiques du pays.
- La structuration et l'équipement des activités de recherche dans les composantes de l'Université de Comores.

La situation de l'éducation aux Comores n'est, cependant, pas faite que de faiblesses. Il existe aussi des éléments positifs sur lesquels il est possible de s'appuyer pour aller encore plus loin dans le développement du secteur éducatif. Les principales forces se présentent ainsi :

- *La symbiose et ou la complémentarité* assurée dans l'élaboration des différents documents d'orientation ou de stratégie nationale.
- *Le potentiel favorable à la participation communautaire* est indéniable ; il se manifeste notamment par la volonté des communautés locales à favoriser le développement de la scolarisation dans le pays.
- *La direction nationale de la planificationde l'Education* du Ministère assure parfois la publication des tableaux de bord du système éducatif, mais le renforcement des capacités est nécessaire.
- *La réforme en cours au niveau de l'éducation* est fermement engagée et poursuivie ces quinze dernières années à travers des plans quinquennaux.
- *L'Education bénéficie de moyens financiers relativement importants* à travers la coopération bi et multilatérale.
- *Une coordination technique des principales interventions* est assurée par le Ministère de l'Education Nationale, avec la collaboration d'un partenaire technique de la place désigné en commun accord avec l'ensemble des partenaires.
- *L'institutionnalisation de la Conférence Nationale de l'Education* qui permet de faire face à la complexité inhérente à la nouvelle architecture constitutionnelle et administrative. Les équipes qui pilotent l'Education au niveau national, comme au niveau insulaire, se servent de la Conférence pour harmoniser les initiatives importantes et trouver des solutions aux difficultés qui entravent le développement du secteur.

3.1.5. Recommandations

Il est temps qu'un volontarisme politique et une conviction idéologique profonde se manifestent pour reformer profondément les conceptions, les structurations, les réglementations et les finalités du système éducatif comorien en relation avec les besoins socioéconomiques vitaux et les grandes orientations du développement du pays. Les assises nationales tombent par conséquent à point nommé. Ce volontarisme politique et cette conviction idéologique que nous appelons avec force, pourraient se traduire ainsi :

1) **Garantir le droit universel à l'alphabétisation, à l'éducation de base, à l'introduction de la langue comorienne dans le système éducatif qui permettra la valorisation des savoirs ainsi que la promotion civique, sociale, culturelle, économique et communicationnelle.**

Ce premier objectif pourrait être envisagé selon la stratégie suivante :

- Réunir les moyens nécessaires à l'introduction de la langue comorienne dans le système éducatif, à l'alphabétisation et à l'éducation de base.
- Assurer la qualité et la réussite de l'apprentissage.
- Utiliser la radio, la télévision et la presse écrite dans la promotion de l'alphabétisation, de l'éducation de la petite enfance, de l'enseignement primaire et de la langue comorienne.

- Porter une attention sur la diversité des modes de participation, les évaluer, les capitaliser et diffuser les bonnes pratiques en la matière.
- Encourager la coordination des différents acteurs de ces sous-secteurs.
- Mobiliser l'expertise nécessaire pour maximaliser les chances de réussite de la généralisation de l'école coranique rénovée, de l'introduction de la langue comorienne dans le système éducatif et de l'élargissement de l'alphabétisation.
- Encourager les enquêtes et les études relatives à la langue comorienne, à l'éducation de base et à l'alphabétisation.
- Structurer et développer le partenariat avec les communautés locales et la société civile dans la gouvernance et la gestion des enseignements préélémentaires, primaires et l'alphabétisation.

2) **Garantir l'égalité des chances en mettant l'accent sur la parité du genre, l'appui à la parentalité, la règlementation de l'école privée, l'amélioration de l'école publique et la mise en place des dispositifs d'appui aux populations les plus vulnérables.** Pour ce faire, il faudrait :
   - Continuer et renforcer les acquis de la scolarisation des filles.
   - Initier des dispositifs pilotes d'appui à la parentalité pour les familles vulnérables.
   - Créer une direction en charge de la gestion, du contrôle et du suivi-évaluation des écoles privées.
   - Développer des initiatives croisées en direction de tous les acteurs du système, en vue de concourir ensemble pour l'amélioration de la qualité des enseignements et des apprentissages.
   - Faire la promotion des écoles publiques dont les résultats sont satisfaisants.
   - Mettre sur place un Comité Scientifique chargé de l'évaluation et de la réforme des programmes et des curricula.

3) **Développer, diversifier et renforcer l'enseignement technique et la formation professionnelle formelle et non formelle.** Désormais l'enseignement technique et la formation professionnelle doivent devenir un pilier fondamental du système éducatif comorien dans la perspective de former les ouvriers, techniciens, cadres intermédiaires et supérieurs nécessaires au développement socioéconomique du pays et au marché de l'emploi.

   - Faire un état des lieux du sous-secteur, dégager des orientations spécifiques et développer un plan d'action pluriannuel.
   - Diversifier l'enseignement secondaire par l'ouverture des filières techniques et professionnelles dans certains lycées et collèges et redynamiser les écoles techniques.
   - Développer un cadre institutionnel cohérent par rapport aux objectifs de développement en termes de ressources humaines, de moyens techniques et de main-d'œuvre qualifiée.
   - Réaménager et réhabiliter des écoles existantes.
   - Construire des nouvelles écoles pour l'ouverture des nouvelles filières de formation.

- Mettre l'accent sur l'équipement des écoles, la dotation des supports pédagogiques et assurer la formation des formateurs.
- Privilégier dans un premier temps les secteurs porteurs comme : l'hôtellerie, la restauration et l'alimentation, les filières du bois, du bâtiment et des travaux publics, la plomberie et l'électricité, la mécanique, l'agriculture et la pêche, les technologies de l'information et les métiers du Tertiaire.
- Renforcer les capacités de gestion du sous-secteur au niveau insulaire et national dans une nouvelle législation et réglementation.
- Initier, développer et contractualiser le partenariat public-privé.

4) **Reformer l'Université des Comores, renforcer les instituts spécialisés et accorder une importance à la recherche.** Il est urgent de transformer l'Université des Comores en une institution orientée principalement vers les enseignements techniques, technologiques, scientifiques et professionnalisant ; ancrée dans une recherche favorable à l'élaboration de connaissances nouvelles qui seront investies dans la vie sociale et économique en général, et dans les situations de travail, en particulier. La priorité des priorités est de doter l'Université comorienne des infrastructures et œuvres sociales digne d'une Université. Il est également recommandé d'ouvrir une grande école ou centre dédié aux métiers de la pêche et des sciences marines.

- Créer un environnement favorable à un enseignement supérieur de qualité : création de laboratoires, de salles d'informatique, des bibliothèques, des centres de documentation universitaire et des structures d'information et d'orientation des étudiants
- Créer les mécanismes d'orientation universitaire, d'accréditation des diplômes, des équivalences et des acquis de l'expérience.
- Accompagner l'Université des Comores dans le volet de la recherche universitaire au service du développement durable des Comores : formation et spécialisation des enseignants-chercheurs et des doctorants ; développement de recherches-actions dans les secteurs socioéconomiques stratégiques dans l'optique de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique
- Développer un Enseignement à distance et une formation ouverte par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Faire un plan pluriannuel sur la formation des formateurs, des encadreurs pédagogiques, des administrateurs et gestionnaires de l'enseignement, et plus particulièrement au niveau de l'enseignement préscolaire, de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels et de l'enseignement supérieur
- Adhérer activement aux réseaux universitaires et aux réseaux de recherche triangulaires Nord-Sud-Sud
- Créer des réseaux, notamment avec l'intelligentsia de la diaspora comorienne pour mieux canaliser et orienter l'apport des Comoriens de l'Extérieur au développement de l'Archipel des Comores
- Aligner les programmes d'études avec les besoins du monde du travail et d'encourager le développement de l'esprit d'initiative chez les étudiants afin de les inciter à créer des emplois ;
- Soutenir le développement culturel, social et économique par le partage de l'expertise avec les communautés locales ;

- Identifier et traiter les problèmes complexes qui nuisent au bien-être de la population, par une approche interdisciplinaire et transdisciplinaire ;
- Engager dans des activités qui visent à éliminer la pauvreté et la faim, l'intolérance, la violence, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la maladie.

5) Favoriser le développement des langues et des sciences à tous les niveaux en mettant l'accent sur l'ouverture des laboratoires des langues, les transferts des nouvelles technologies pour permettre l'émergence d'une société de l'information, du savoir et plurilingue à l'image du monde actuel.

Ce cinquième objectif pourrait être abordé selon la stratégie suivante :

- Reformer les programmes et les curricula en donnant plus d'intérêt aux langues, aux sciences et aux nouvelles technologies.
- Ouvrir l'éducation scientifique et professionnelle à la population comorienne.
- Développer une approche multisectorielle (tous les systèmes social, économique, éducatif et communicationnel) et nationale en relation avec les documents stratégiques nationaux.
- Mettre le savoir scientifique au service de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.
- Investir sur l'enseignement et la formation à distance compte tenu de l'insuffisance des ressources humaines, des moyens financiers, de l'éclatement géographique du pays et de son éloignement par rapport au reste du monde.
- Intégrer les technologies de l'information et de la communication dans les processus d'enseignement et d'apprentissage à tous les niveaux
- Mobiliser l'expertise nécessaire pour mieux conseiller.

6) Améliorer sensiblement la gouvernance du système éducatif à tous les niveaux en restaurant l'autorité de l'Etat et en adoptant une carte scolaire nationale qui permettra de mieux gérer les écoles publiques et les écoles privées. Il est impensable de pouvoir réaliser les cinq objectifs ci-dessous mentionnés, sans le renforcement des capacités institutionnelles des administrations de l'éducation au niveau nationale, insulaire et locale.

Il faudrait par conséquent :

- Créer une direction centrale qui sera chargée de la conception, de la gestion, de la mise en œuvre et du suivi de la politique éducative sur l'ensemble du territoire national ;
- Mettre en place des administrations et des responsables capables de mettre en œuvre les orientations stratégiques pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système éducatif ;
- Assurer la formation, le perfectionnement et la fidélisation des cadres technico-administratifs du MEN, des CEIA et des institutions spécialisées.
- Renforcer le dialogue et la coordination intersectorielle ;
- Développer la coopération régionale et internationale en matière d'éducation ;
- Développer les capacités de mobilisation des ressources financières classiques comme novatrices.

3.2. **Emploi *et formation professionnelle***

3.2.1 Diagnostic de la situation de l'Emploi

a) Le cadre juridique et institutionnel

Sur le plan juridique et institutionnel, le Pays a beaucoup tardé à mettre en place un cadre juridique et institutionnel propre à l'Emploi et à la FTP. Pendant plus de 30 ans d'indépendance les questions de l'Emploi et de la FTP étaient traitées au sein des Ministères de la FOP, de l'Economie ou de l'Education et n'ont pas fait l'objet de politique et mesures spécifiques permettant de placer ce secteur au centre des préoccupations des Gouvernements.

C'est seulement au cours des années 2010 que des textes régissant ces secteurs ont été élaborés mais leur application n'est pas effective et souffre de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et des moyens appropriés.Certains textes tels que la loi sur la Fonction publique et sur la caisse de retraite ne sont pas adaptés aux réalités socioéconomiques et aux exigences de cohésion sociale et d'unité nationale.

D'autres textes tels la loi cadre de la Politique nationale de l'Emploi et le code de travail souffrent d'une mise en application effective en raison de l'absence des décrets d'application, de la méconnaissance de ces textes mais aussi du laxisme des structures en charge de leur application ainsi que des pressions politiques privilégiant l'intérêt partisan ou particulier au détriment de l'intérêt général. Au niveau institutionnel, le diagnostic a révélé, l'insuffisance des ressources humaines et financières affectées aux structures dédiées à la promotion de l'Emploi qui limitent leur fonctionnement régulier et leur efficacité dans la réalisation de leurs missions respectives.Les principales réalisations sur le plan juridique et institutionnel sont assez récentes et concernent :

- L'élaboration des programmes pays pour le Travail décent en partenariat avec le BIT (2008/2013- 2015/2019)
- L'institutionnalisation d'un Ministère de l'Emploi et de la FP en 2011 et la création de la Maison de l'Emploi en 2013
- La révision du code de travail conformément aux Normes Internationales du Travail en 2012
- L'élaboration et l'adoption de la loi cadre de la Politique Nationale de l'Emploi en 2013
- L'élaboration du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes en 2015
- L'élaboration du Programme d'emplois rapides en 2017

b) Le Taux d'activité

Selon le rapport de l'enquête 1-2-3, réalisé par l'INSEED, le taux d'activité global s'élève à 55,5% en 2013 contre 49,4% en 2003. La population active est constituée de 51,6% de femmes et de 48,4% d'hommes. Bien que ce taux ait enregistré une hausse de six points en dix ans, il importe de souligner que la motivation de la population comorienne à participer dans le monde du travail et à la vie économique du pays demeure faible comparée aux autres pays de la région (Madagascar 64%).

En conséquence, la proportion des inactifs considérés comme non- productifs restent importante dans le pays.

Sur la population potentiellement active, le marché du travail est marqué par une faible insertion des jeunes en âge de travailler. Le taux d'activité des jeunes de 15 à 35 ans est inférieur de 10 points par rapport à la moyenne nationale et s'élève à 45,9 %.

Ainsi l'offre de travail chez les jeunes ne touche que moins de la moitié des individus âgés de 15 à 35 ans. La situation d'inactivité concerne 54,1 % des jeunes et est plus présente chez les jeunes femmes que chez les jeunes hommes.

L'île où l'on observe le plus cette situation d'inactivité est celle de Ngazidja : trois jeunes femmes sur cinq sont inactives, contre un jeune homme sur deux en milieu urbain et 54,4 % des jeunes femmes vivant en milieu rural sont inactives, contre 49,5 % chez les jeunes hommes.

Cette situation est liée en partie aux pesanteurs socio culturelles qui marginalisent les femmes dans la société notamment en matière de participation aux activités économiques, à la prédominance d'une culture d'assistanat dénuée de la valeur travail et confortée par la solidarité familiale, à l'absence d'une culture entrepreneuriale chez les jeunes ainsi qu'à la forte concurrence pour entrer sur le marché du travail en raison du manque d'opportunités d'emplois et de dispositif d'accompagnement des jeunes pour leur insertion professionnel.

T.1 Indicateurs de l'insertion sur le marché du travail

	Strate				Milieu de résidence		Sexe		Ensemble
	Moroni	Reste Ngazidja	Ndzouani	Mwali	Urbain	Rural	Masculin	Féminin	
Ratio emploi-population.	40,2	44,3	37,7	41,0	40,3	41,2	53,2	29,6	40,8
Emploi vulnérable.	33,6	64,8	57,7	39,9	41,2	64,6	47,3	67,1	54,8
Emploi précaire.	10,6	9,5	15,6	11,0	9,6	13,6	13,1	10,0	11,9
Jeunes de 15-35 ans au chômage	33,7	26,6	41,4	34,6	31,7	36,2	22,5	44,0	34,2

Sources : INSEED Comores, Enquête 1-2-3 2013

c) Le Taux de chômage

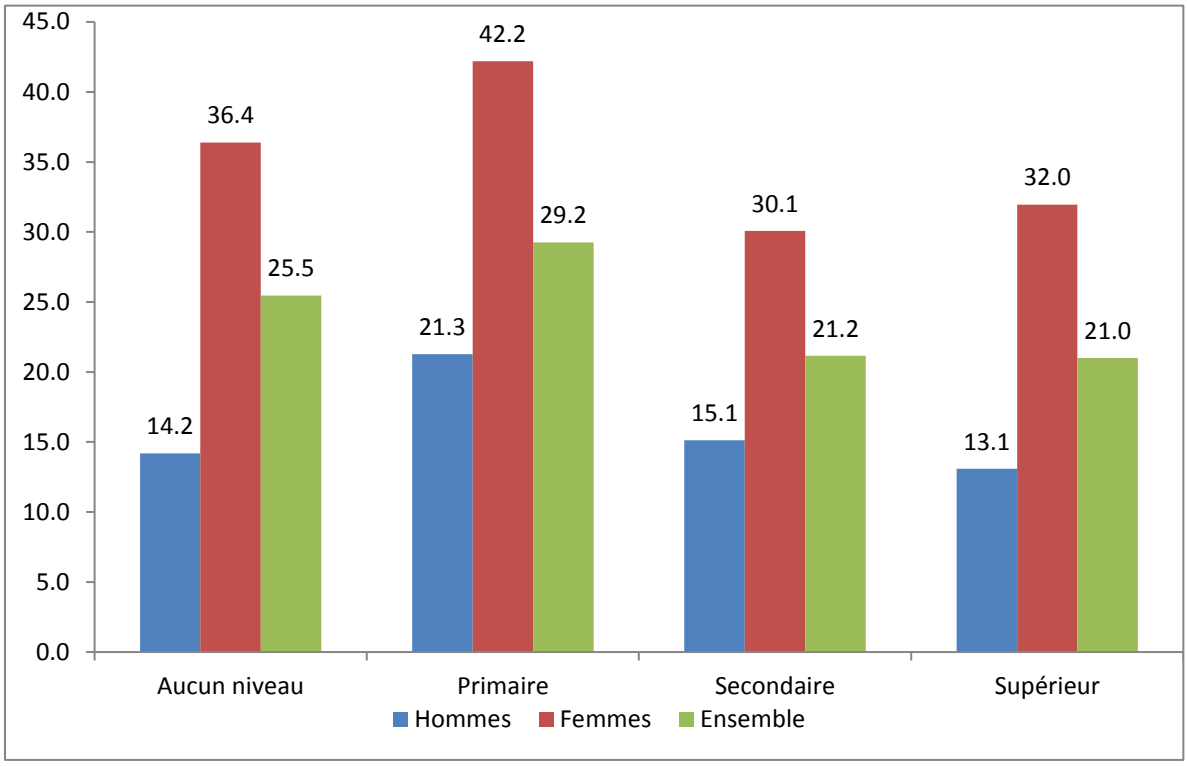
Le taux de chômage est le rapport entre le nombre de personnes au chômage et la population active constituée par les actifs occupés et les chômeurs. Au sens du BIT, est considéré comme chômeur, toute personne en âge de travailler, sans emploi, disponible à travailler et qui recherche activement un emploi. Ce dernier critère est restrictif dans sa définition en ce sens qu'il ne considère que la disponibilité du chômeur à travailler et sa volonté manifeste de recherche active d'emploi.

Ainsi, dans les pays en développement, la définition du chômage retenue est celle du chômage élargi, qui prend en compte tous les actifs non occupés dans la mesure où on ne dispose pas d'une structure opérationnelle permettant de connaître et mesurer ceux qui recherchent activement un emploi. Sur cette base, il ressort des résultats de l'enquête sur l'Emploi et le secteur informel, réalisé en 2013, que le chômage est une préoccupation majeure pour tous les âges avec des valeurs beaucoup plus prononcées pour les plus jeunes et pour les femmes.

En effet selon les études réalisées le chômage a connu une hausse importante au cours de ces deux dernières décennies. Il est estimé à 24, 8% de la population active en 2013 contre 14, 3% en 2003. Le chômage des jeunes de 15 à 35 ans est alarmant. Il a atteint un niveau extrêmement élevé dans la mesure où il est évalué en moyenne à 34,4% au niveau national.

A cela s'ajoute le taux d'emploi précaire qui demeure élevé, avec un pourcentage de 11,9%, montrant ainsi la précarité des emplois des jeunes. Les jeunes ruraux sont les plus touchés par le chômage quelque soit le sexe. De même les jeunes femmes éprouvent plus de difficultés à trouver un emploi, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, avec un taux de chômage de 44 %.

G.1 Taux de chômage des jeunes selon le sexe et le niveau d'instruction



Source : enquête 1-2-3

L'île la plus touchée est Anjouan où avec un taux de chômage des jeunes estimé à 41,4%, soit plus de 7 points au-dessus de la moyenne nationale. Par rapport au niveau d'éducation, le graphique ci-dessus indique que le chômage touche plus les jeunes n'ayant aucun niveau d'instruction ou ayant un niveau primaire. En effet, la catégorie des jeunes qui n'ont atteint que le niveau d'enseignement primaire sont les plus touchés par le chômage avec un taux de 29,2 % suivie des jeunes non scolarisés avec un taux de 25,5% et des jeunes ayant le niveau supérieur pour un taux de 21%.

Cela met en évidence les difficultés des jeunes diplômés à accéder à l'emploi alors que chaque année l'Université des Comores verse sur le marché du travail en moyenne 1698 nouveaux jeunes diplômés, sans compter ceux qui reviennent de l'extérieur. De ce graphique, il ressort également que le taux de chômage des jeunes femmes est deux fois plus élevé que celui des jeunes hommes, indépendamment du niveau d'instruction. Il culmine à 42,2% chez les jeunes femmes de niveau primaire et se situe à plus de 10 points de la moyenne nationale quelque soit le niveau d'instruction.

D'une façon générale, le taux de chômage élevé résulte d'une situation de croissance pauvre en emploi de l'ordre de 2,6%, qui se traduit par un taux d'activité relativement bas et une faiblesse de l'intégration économique et du tissu des investissements et des entreprises.

De même des considérations sociales et politiques brouillent la rationalité et la transparence dans les procédures de recrutement et favorisent la discrimination à l'embauche. De même les nouveaux recrutements à la Fonction Publique sont gelés et des restructurations importantes en cours, pourraient conduire à une réduction importante des effectifs. Dans le cadre de cette restructuration, des nombreux contrats des jeunes au niveau de l'administration publique et des sociétés d'Etat, ont été suspendus. Par ailleurs, les compétences disponibles ne correspondent pas nécessairement aux offres d'emploi proposées au vu de l'inadéquation entre l'offre de formation et le marché du travail. Ces situations de faible valorisation du capital humain sur le marché du travail défavorisent à leur tour l'investissement en éducation et conduisent à la trappe de la médiocratie.

d) Structure de l'emploi

La structure de l'Emploi a fortement évolué au cours de ces trente dernières années et indique une progression de l'emploi des jeunes dans le secteur des services au détriment des secteurs de la production dont l'agriculture et l'industrie. Cette progression est surtout présente dans le secteur informel qui est le principal pourvoyeur d'emplois pour les jeunes quelque soit le sexe et le lieu de résidence. Huit jeunes actifs sur dix (79,9%) exercent dans le secteur privé informel.

Cette répartition de l'Emploi chez les jeunes témoigne de l'abandon progressif des activités agricoles au profit des activités de commerce et de service faisant ainsi que les jeunes actifs occupés sont peu productifs. La faiblesse structurelle du marché du travail et son incapacité à absorber les jeunes demandeurs d'emploi, pousse la majorité des jeunes actifs à occuper un travail indépendant. Dans l'ensemble, plus de quatre jeunes occupés sur dix travaillent pour leur propre compte soit 45,1 % alors que 39,9% sont salariés. Le statut de travailleur indépendant est beaucoup plus important pour les jeunes femmes occupées avec une proportion de 55,8 % contre 37,2 % chez les jeunes hommes.

En milieu rural, plus de la moitié des jeunes actifs occupés travaillent pour leur compte propre, alors qu'en milieu urbain, la proportion des jeunes occupés ayant ce statut est de 35,8 %.

Le statut de travailleur salarié est beaucoup plus important chez les jeunes hommes que les jeunes femmes, 48,7% contre 27, 9%.

T.2 Répartition des jeunes actifs occupés selon le statut d'emploi, le sexe et le milieu de résidence (en %)

Statut d'emploi	Sexe		Milieu		Ensemble
	Homme	**Femme**	**Urbain**	**Rural**	
Salariés	48,7	27,9	50,7	31,6	39,9
Employeurs	1,2	0,5	0,8	0,9	0,9
Travailleurs indépendants	37,2	55,8	35,8	52,3	45,1
Travailleurs familiaux et assimilés	12,9	15,8	12,7	15,2	14,1
Total	**100,**	**100,0**	**100,**	**100,**	**100,0**

Sources : INSEED Comores, Enquête 1-2-3 2013,

L'analyse de l'emploi des jeunes par secteur indique que le secteur informel est le principal pourvoyeur d'emplois pour les jeunes quelque soit le sexe et le lieu de résidence. Toujours selon les résultats de l'enquête huit jeunes actifs occupés sur dix (79,9%) de la tranche d'âge de 15 à 35 ans, exercent dans le secteur privé informel. Les jeunes qui exercent dans l'administration publique ne représentent que 13,8 % des jeunes actifs occupés. Seulement 3,9 % sont employés dans les entreprises publiques et parapubliques et 3 % dans le secteur privé formel. Ainsi le secteur privé comorien est peu pourvoyeur d'emplois pour les jeunes contrairement aux autres pays en développement.

T.3 Répartition des jeunes actifs occupés selon le secteur d'activité par sexe et par milieu de résidence

	Administration publique	Entreprise publique et parapublique	Secteur privé formel	Secteur privé informel	Total
Sexe					
Homme	48,8	66,9	73,2	58,0	57,6
Femme	51,2	33,2	26,8	42,0	42,5
Milieu de résidence					
Urbain	63,5	45,6	61,4	39,2	43,5
Rural	36,5	54,4	38,6	60,8	56,5
Ensemble	**13,8**	**3,9**	**3,0**	**79,3**	**100,0**

Sources : INSEED Comores, Enquête 1-2-3 2013

Par rapport aux secteurs d'activités, la majorité des jeunes travaillent dans le secteur tertiaire. En effet, le secteur tertiaire représente à lui seul 47,9% des emplois des jeunes dont 31,6 % dans les services (administration, tourisme, NTIC ….) et 16,3 % dans le commerce. En milieu urbain, la proportion est de 63,7% contre 35,8% en milieu rural. Les jeunes femmes sont plus nombreuses que les hommes à travailler dans ce secteur soit 52,3% contre 42,6%. Le secteur secondaire occupe plus d'un quart de l'emploi total des jeunes soit 26,9% et l'Agriculture ne pourvoie que 25,2% des emplois des jeunes.

Cette répartition de l'Emploi chez les jeunes témoigne de l'abandon progressif des activités agricoles au profit des activités de transformation, de commerce et de service, notamment l'administration publique. Ainsi les jeunes actifs occupés sont peu productifs d'autant que la plupart d'entre eux opèrent dans des activités informelles. Cette situation résulte du manque d'opportunités d'emplois dans le secteur des administrations publiques et des entreprises formelles ainsi que de l'inadéquation de la formation/ qualification aux besoins du marché du travail.

T.4 Répartition des jeunes actifs occupés selon le secteur d'activité par sexe par milieu de résidence (en %)

	Agriculture	Industrie	Commerce	Service	Total
Sexe					
Homme	27,1	28,3	12,6	32,0	100,0
Femme	22,6	25,1	21,4	30,9	100,0
Milieu de résidence					
Urbain	10,8	25,6	21,9	41,8	100,0
Rural	36,3	28,0	12,1	23,7	100,0
Ensemble	**25,2**	**26,9**	**16,3**	**31,6**	**100,0**

Sources : INSEED Comores, Enquête 1-2-3 2013,

Ainsi, le renforcement du capital humain et l'amélioration de la qualité de l'offre du travail, à travers l'éducation et la formation, demeure le principal défi à relever afin de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes dans le secteur formel.

La loi comorienne reconnaît l'égalité entre les sexes et n'établit aucune sorte de discrimination. Le code de la famille, intervenu en juin 2005, va dans le sens d'interdire les pratiques inégalitaires dans le pays et de promouvoir le rôle de la femme dans la société. Malgré tout, la ténacité des pesanteurs socioculturelles fait que la femme est tenue à l'écart de nombre d'aspects de la vie publique et sociale. Les femmes occupent seulement 2% des postes de grandes décisions «politiques et électives» et 30% seulement de la fonction publique. Elles occupent moins de fonctions de responsabilité et sont absentes à des postes électifs et politiques.

La majorité des femmes est plus présente dans les travaux à faible valeurs ajoutée. Cependant leur combat trouve de plus de plus d'écho. Sur le plan sportif et culturel,des femmes comoriennes savent se distinguer avec brio dans les compétitions sportives et les animations culturelles. Elles raflent des médailles, gagnent des coupes tant au niveau national qu'international et réalisent des prestations parfois bien meilleures que celles des hommes. Les femmes de la diaspora s'affirment et deviennent de plus en plus visible.Les Comoriennes de la diaspora s'investissent doucement mais surement dans des pays et des territoires de plus en plus lointains, tout en restant foncièrement attachés à leur archipel.

Les comoriennes excellent dans leurs domaines de compétences, développent des actions en faveur de leurs îles, faisant ainsi la fierté nationale. Elles sont à la pointe des combats pour *l'unité, le développement et la solidarité* dans leur pays d'origine. Les Comores ont besoin aujourd'hui de cette nouvelle génération de militantes dont la foi et les ambitions épousent et reflètent les profondes aspirations d'un peuple qui, depuis longtemps, attend la prospérité et le bien-être.

Autre élément nouveau dans le paysage politique national, c'est celui des premières dames. Quasi-inconnues sous les pouvoirs passés, les femmes des Présidents AzaliAssoumani et Ahmed Abdallah Mohamed Sambi et IkililouDhoinine sont aux côtés de leurs maris présidents et participent à des actions caritatives. Cette

propension des premières dames donne une place de choix à la femme qui n'est plus la doublure de son mari président. Des femmes hautement qualifiées occupent aujourd'hui des postes de décisions. Elles sont Enseignantes, Enseignantes chercheures, magistrats, ministres… Les initiatives individuelles féminines dans le processus de développement gagnent de plus en plus de terrain.

Diagnostic et problèmes identifiés

- ***Genre et système éducatif aux Comores***

L'éducation reste un instrument indispensable pour le développement économique et social dans notre pays et pour l'amélioration des conditions de vie de la femme en particulier. Cependant, dans notre pays, la cohabitation du droit coutumier, du droit islamique et du droit issu du système français entraîne des confusions dans plusieurs domaines notamment dans le domaine de l'éducation et fait que les dispositions essentiellement égalitaires pour l'homme et la femme prônées par le droit moderne, ne sont pas suffisamment appliquées pour arriver à réduire les nombreuses inégalités liées au genre que comportent encore, les pratiques coutumières et le droit musulman.

En effet, malgré une évolution positive observée au cours de ces dix années notamment au niveau de l'enseignement primaire (le taux net de scolarisation (TNS) des enfants de 6 à 11 ans est de 75,7% pour les filles et 72,0% chez les garçons), le rapport de l'INSEED démontre que les inégalités persistent toujours dans l'enseignement en général et sur le choix des études et de carrière professionnelle en particulier. En effet, selon ce dit rapport, on en compte 32,3% d'hommes contre 29,5% de femmes ayant le niveau d'études primaires et 37,6% d'hommes contre 43,3% de femmes qui sont sans aucun niveau d'instruction.

On remarque alors que les politiques menées par le gouvernement et les institutions internationales en matière d'éducation, ne répondent pas vraiment aux besoins des femmes comoriennes. Ceci se justifie par le fait que l'analphabétisme dans le pays touche plus les femmes que les hommes (77,2% pour les hommes contre 69,7% pour les femmes). L'analyse par milieu démontre que ce taux se situe à 81,1% en milieu urbain et à 67,2% en milieu rural.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation d'inégalité entre homme et femme au niveau de l'enseignement mais on peut discerner que les inégalités dans la répartition des travaux ménagères entre l'homme et la femme au sein de la famille et le travail précoce des enfants surtout pour les filles, impactent d'une manière négative à la scolarisation et à la réussite de la formation des femmes. En effet, le Rapport du PPTD pour la période 2015-2019 souligne qu'environ 3,6% des enfants de 7 à 17 ans travaillent, et que le pourcentage se trouve un peu plus élevé pour les filles que pour les garçons (respectivement 4,4% et 3,3%).

Par ailleurs, au niveau de l'Enseignement supérieur, les données de l'Université des Comores, démontrent que la majorité des filles s'inscrit dans des filières de la Santé et de Droit et Economie (56,6% et 48,5%) alors que les garçons choisissent des formations Techniques et Professionnelles dispensées dans les Instituts (ENTP et le Centre National Horticole).

L'analyse qu'on peut faire par rapport à ces choix de formation pour les filles est que ce choix s'aligne aux stéréotypes attribués à la femme comme gestionnaire et responsable de la maison. En effet, quels que soient ses compétences et son niveau de formation, la femme comorienne joue principalement un rôle de mère, et doit veiller à l'éducation et à la scolarité de ses enfants. C'est la femme qui s'occupe généralement des tâches ménagères, ce qui peut expliquer ses choix dans la formation de santé et d'Economie.

- ***Genre et Participation de la femme à la prise de décision***

L'immense majorité des cadres moyens et supérieurs dans la fonction publique du pays reste aux hommes. En effet, en matière de participation de la femme à la prise de décision au niveau politique, l'Indice de Participation des Femmes (IPF) ne présente pas de changement au cours de ces dernières années puisqu' il est de 0,303 depuis 2003. Au niveau du parlement, la femme représente seulement de 2% contre 98% pour les hommes. Ce pourcentage démontre qu'au-delà des mesures pour corriger les différenciations dans la scolarisation, il faudrait une répartition équitable des postes politiques et nominatifs pour que l'intégration et la participation de la vie sociale et économique soient effectifs.

Toutefois, on ne peut ne pas remarquer qu'au sein desinstances exécutives, la proportion des femmes occupant des hautes fonctions dans les institutions est passée de 7,4% à 21,2% entre 2000 et 2012. De 2012 à 2015, on note 2 femmes ministres contre 1 en 2007. De même, au niveau du gouvernorat, on note 4 femmes commissaires entre 2008 et 2011. On constate également qu'il y a eu certaines avancées au niveau des Mairies et au niveau de la société civile où la femme occupe un rôle majeur dans les politiques de développement local.

- ***Genre et violence envers les femmes***

Les études portant sur le concept de violence révèlent plusieurs formes de violence qui portent aussi bien sur la vie sociale, sur le niveau de formation et d'emploi, que sur le traitement physique et moral. La femme comorienne n'échappe pas à ces différentes formes de violence notamment en ce qui concerne la violence physique et sociale. En effet, le rapport de l'UNICEF de 2014, démontre que près de 14% des enfants (filles et garçons) âgés de 15 ans à 19 ans auraient subi des violences physiques ou sexuelles.

Ce même rapport démontre également que l'incidence des grossesses chez les jeunes filles de 15-19 ans était estimée à 70 pour mille en 2012. Cette tendance fait qu'on retrouve beaucoup plus d'enfants sans père et même des enfants sans parant du fait des risques élevés de mortalité liés à la sexualité précoce des jeunes filles de moins de 17ans. En effet, le rapport d'activité de service d'écoute de 2015/2016 a enregistré 355 cas à Ngazidja dont 58,18% des cas d'agressions sexuelles, 6,66% maltraitances physiques, 34,54% de demande de pension alimentaire 0,60% d'enfant abandonné.

Au niveau de la société, même si la société comorienne est considérée matrilinéaire, elle reste également une société patriarcale et cette forme de société fait que c'est l'homme qui prend toujours les décisions importantes. Ce système apporte alors une forme de violence sur la capacité intellectuelle de la femme et fait que quel que soit le niveau de formation et la qualité d'emploi de la femme, elle reste enfermée dans ces idées sans possibilité de s'imposer devant les hommes. Les quelques femmes qui ose s'imposer sont considérées insolentes ou comme on dit dans le langage comorien, elles sont des « tontonArleti ». Ainsi, on peut remarquer que les moyens mis à la disposition des structures en charge de la protection de la femme dans presque tous les domaines ne sont pas suffisants. Des actions spécifiques à la femme en matière de justice, et d'institution sociales doivent être réalisées pour rendre concret la politique de genre au niveau de la Nation.

- ***Genre et Activité économique aux Comores***

Au-delà des spécificités sur le niveau d'instruction des femmes comoriennes, le marché du travail présente une certaine caractéristique et un certain nombre de constats qui se dégagent pour l'activité de la femme comorienne. La population active s'élève à 55,5% en 2013 contre 49,4% en 2003 et est constituée de 54,8% d'hommes contre 45,2% de femmes. En matière d'insertion professionnelle, un actif sur deux (53,2%) de sexe masculin est employé contre 29,6% de sexe féminin. Par ailleurs, parmi ces femmes, une grande partie d'entre elles (67,1%) dispose d'un emploi vulnérable (soumis souvent à certaines contraintes) contre 47,3% pour les hommes.

Par ailleurs, selon les estimations issues du modèle économétrique, une femme a environ 70% de chances de moins qu'un homme d'être classée dans la population active que dans la population inactive. Les femmes se trouvent alors trop touchées par le chômage par rapport aux hommes. La figure suivante permet d'illustrer ce constat. Cette situation montre bien l'existence d'une certaine discrimination à l'égard des femmes sur le marché du travail. Toutefois, tenant compte du rapport des hommes et femme sur la pauvreté monétaire, le tableau suivant permet d'observer un paradoxe en termes de taux de chômage et taux de pauvreté pour la femme.

Statut de pauvreté selon le sexe

	Non pauvre		Pauvre		Total
Strates	Homme	Femme	Homme	Femme	100
Moroni	37.46	37.32	12.46	12.76	100
Ngazidja	34.27	38.55	12.46	14.72	100
Ndzouani	33.87	37.56	14.10	14.47	100
Mwali	25.89	25.77	24.23	24.11	100

Source : *INSEED, EDMC 2014 – Phase 3, Septembre 2015*

Les données portant sur la pauvreté, nous permettent de constater que les femmes comoriennes sont légèrement moins touchées par la pauvreté par rapport aux hommes, malgré leur inactivité et leur taux élevé de chômage. Ce paradoxe s'explique par le fait qu'aux Comores, ce sont les femmes qui bénéficient beaucoup

plus des transferts de la diaspora et arrivent par conséquent, à se nourrir et à répondre à leurs besoins primaires.

- ***La femme comorienne dans le secteur informel***

Le secteur informel renferme toute activité qui n'est pas déclarée et qui n'a donc pas de statut juridique. L'activité informelle est beaucoup plus dominante pour l'ensemble du pays mais concerne particulièrement les femmes (18,2 % pour les femmes contre 10,5 % d'homme). L'informel touche ainsi, les activités de production et les activités de service. Cette situation informelle de l'activité de la femme explique la nature de l'entrepreneuriat de nécessité qui s'observe aux Comores.

- **L'entrepreneuriat féminin aux Comores, un entrepreneuriat de « Nécessité »**

De l'indépendance jusqu'à nos jours, l'activité économique de la femme n'a pas connu de changement majeur sur la structure et la forme d'entreprises créées. Certes, des avancées ont eu lieu au niveau des institutions et associations des femmes entrepreneurs, mais le type d'entrepreneuriat est resté un entrepreneuriat de « Nécessité ».

En effet, au niveau des Institutions, la femmes bénéficie de l'existence d'Institutions financières qui accordent des crédit,(les Institutions de Micro finances (IMF), Tontines, les Banques, …) et de la création d'associations des femmes qui militent pour l'égalité de Genre et la promotion de l'Entrepreneuriat (l'AFAC (Association des Femme d'Affaires Comoriennes), IFEMCO (Initiative Femme Comores), AFCPA (Association des femmes cultivatrices et productrices d'Anjouan) et l'EFOI-COM), mais les entreprises crées par les femmes restent des activités génératrices de revenu.

Si on observe les secteurs d'activité auxquels se trouvent les femmes comoriennes et la taille de leurs entreprises, on constate que la majorité de ces femmes crée leurs entreprises, non pas pour des raisons d'existence d'opportunité, mais plutôt pour pouvoir disposer d'un revenu et d'être autonome. Elles sont principalement dans le commerce (41.5%), la couture des habits traditionnels (18.9%), la restauration et pâtisserie (13.2%) et l'artisanat (7%). Ces entreprises crées par les femmes sont généralement de petite taille. (75% des femmes entrepreneurs emploient moins de 5 salariés, et seulement 2% emploient plus de 15 salariés). La structure des entreprises créées par les femmes se limite alors à des activités de survie et de recherche d'autonomie.

Bien qu'il n'y ait pas de relation entre la formation et la structure d'entreprise à créer, on peut comprendre que le niveau de formation et l'accès limité des femmes aux moyens de production et aux nouvelles technologies, constituent des freins à la promotion de l'entrepreneuriat pour les femmes. Toutefois, on peut remarquer qu'au 'de-là des moyens qui en faut défaut aux femmes, le manque de culture entrepreneuriale et de volonté d'entreprendre par les femmes limite l'implication de la femme à la création d'entreprise.

Recommandations

Les principales recommandations en vue de la promotion de la femme et de l'égalité des chances sont alors :

- Encourager l'insertion de la femme dans les partis politiques nationaux en donnant à ces partis la possibilité de faire une éducation citoyenne des militantes et militants

- Exiger au moins ¼ de femmes dans les membres des Bureaux politiques des partis

- Appliquer les lois votées en relation avec le développement et l'épanouissement de la femme comorienne
- Appliquer une parité femme-homme dans les fonctions nominatives
- Promouvoir les liens familiaux mixtes par la création de parcs et jardins publics qui peuvent accueillir en même temps tous les membres de la famille
- Initier les femmes à une gestion rationnelle du temps et du budget familiale par une formation professionnelle spécifique aux femmes
- Dispenser des formations à la culture entrepreneuriale depuis le lycée et dans les différents départements des Facultés de l'UDC
- Mener des politiques de sensibilisation à la culture entrepreneuriale par ville et par régions
- Faire des décrets et des arrêtés d'applications du code de la famille afin de le rendre effectif le respect des lois.

e) Formation Technique et Professionnelle (FTP)

Le cadre juridique et politique de la FTP est aussi très récent et se caractérise par la loi d'orientation sur la FTP et la Stratégie de Développement de la FTP (SDFTP) élaboré en 2013. Le système de FTP a connu des avancées importantes au cours des années 80 marquées entre autres par l'ouverture de l'école technique d'Ouani ; l'école de Pêche de Mirontsi et l'école d'Agriculture de wanani. Aujourd'hui ces établissements sont presque à l'abandon ou peu opérationnels et l'offre de formation technique et professionnelle qualifiante ou diplômant est limitée et peu diversifiée et relève en majorité du secteur privé. Elle est assurée par seulement 5 établissements publics qui proposent une offre de formation réduite en termes de filières et de niveaux pour un effectif annuel d'environ 1199 dont 542 dans le secondaire et 657 dans le supérieur. (SDFTP).

La FTP publique n'assure pas sa fonction « traditionnelle » de « recyclage de la déperdition scolaire »alors que selon le Document de la SDFTP, plus de 6 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire avec un niveau primaire et arrivent sur le marché du travail sans qualification. Cette situation est liée à la faible capacité d'accueil de la FTP publique conjuguée aux conditions d'accès contraignantes et sélectives qui écarteraient 53% des élèves en situation de décrochage, demandeurs de FTP. Par ailleurs, la FTP formelle souffre d'une image négative aux yeux des jeunes et aussi de la société dans son ensemble. Elle est considérée comme moins valorisante que l'enseignement général.

T.5 : **Effectifs FP et FT 2013-2014**

	Formation professionnelle			
	Public	**Privé formel**	**Privé non formel**	**TOTAUX**
Secondaire	542	695	8 803	**10 040**
Supérieur	657	0	0	**657**
TOTAUX	**1 199**	**695**	**8 803**	**10 697**
	Formation Technique			
	Public	**Privé**	**Privé non formel**	**TOTAUX**
Secondaire	302	0	0	**302**
Supérieur	456	0	0	**456**
TOTAUX	**758**	**0**	**0**	**758**

Source : SDFTP 2014/2019

Selon le tableau ci-dessus l'offre publique (et semi-publique) de FTP de niveau secondaire est très faible. Elle accueille environ 844 élèves alors que le niveau supérieur est relativement important avec 1113 étudiants. Cette offre est caractérisée par des disparités insulaires importantes avec 75 % des effectifs à Ngazidja, 22 % à Ndzuani 3 % Mwali. En revanche, l'offre de formation technique et professionnelle « non formelle » ou « l'apprentissage traditionnel non formel », sans référentiels de compétences et sans certification, couvre plus de 80% des effectifs à travers des ateliers de formation sur le tas.

Ces jeunes sont accueillis comme apprentis par des « artisans » qui, d'une manière ou d'une autre, leur apprennent un métier ou du moins les bases. Ces jeunes issus des classes sociales et économiques défavorisées, transitent parfois plusieurs années dans ces ateliers qui sont pour eux des lieux de refuge au sein desquels ils bénéficient d'une forme d'insertion sociale et économique sous l'aile d'un ouvrier. Ainsi la prise en charge des décrocheurs de l'éducation nationale est assurée pour l'essentiel par l'économie informelle. L'essentiel du volume de formation est réalisé par l'apprentissage traditionnel qui absorbe une grande partie des jeunes déscolarisés et non scolarisés, y compris un nombre important de filles.

Selon la SDFTP, il existe 2 659 structures de formation non formelle, tous opérateurs confondus, pour environ 7 500 apprenants par an, tous niveaux confondus. Au cours de ces dernières années, On note l'émergence d'une offre privée de formation technique et professionnelle essentiellement orientée vers l'enseignement supérieur. Le pays compte quelque 93 structures privées de formation technique et professionnelle dont 11 sont agrées par l'Etat et 82 sont non agrées.

Ces structures accueillent environ 2195 élèves par an. Les établissements agréés accueillent environ 35% des effectifs soit 695 élèves alors que les établissements non agrées couvrent 65% soit 1500 élèves. Ces établissements assurent pour l'essentiel des formations de niveau supérieur du secteur tertiaire tel que la Gestion Commerciale et l'Informatique pour lesquels les investissements sont moindres, mais également des formations professionnelles dans l'hôtellerie et le tourisme dans la couture ainsi que dans la mécanique auto et le bâtiment. Par ailleurs, il y a lieu de relever également l'existence d'une offre de formation professionnelle et continue fournie par certaines organisations telles que le CUFOP, les Chambres de Commerce de l'Union et des îles, des organismes privés spécialisés dans la formation continue, des ONGs ainsi que des organisations internationales pour la formation de leur personnel local ou des bénéficiaires des projets.

De manière générale, le système de Formation Technique et Professionnelle se caractérise par l'absence d'un pilotage et d'une coordination efficace, l'insuffisance de ressources humaines et financières, la faible structuration des offres de formation, l'absence de l'ingénierie de formation et de coordination avec le monde du travail. Par ailleurs, les établissements de formation sont peu performants en termes de compétences et de fonctionnalité, de l'efficacité des offres de formation en matière d'insertion professionnelle.

Le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN), indique que la part relativement faible des ressources réservées à ce sous-secteur de la FTP par rapport à l'enseignement général constitue l'une des contraintes majeures au développement de la FTP. La proportion de dépenses courantes dédiées à la FTP par rapport aux autres niveaux d'étude reste largement en dessous de ce qui se pratique dans la région soit 2,3% du budget du secteur aux Comores contre 5,5% au niveau régional. Ainsi la mobilisation des ressources pour le financement doit être renforcée pour un réel développement du sous-secteur qui constitue un des principaux leviers d'insertion sociale et professionnelle et de renforcement du capital humain, permettant de « récupérer » les jeunes non scolarisés, en situation de décrochage scolaire ou analphabètes.

3.2.1. Diagnostic et problèmes identifiés relatifs à l'emploi et à l'insertion socio professionnelle des jeunes

- **Les facteurs de blocage**

De manière générale, la persistance du phénomène du chômage dans le pays notamment chez les jeunes résulte entre autres de plusieurs facteurs d'ordre politique, structurel et conjoncturel, entre autres :

- L'absence d'une politique cohérente et volontariste de promotion de l'Emploi des jeunes et de leur insertion sociale.
- La faible diversification de l'économie conjuguée avec l'environnement des affaires peu attrayant et pénalisé par les difficultés liées aux infrastructures, aux transports, aux énergies, aux technologies, au financement, au capital humain et aux autres facteurs de production.
- La saturation de la fonction publique et l'existence des pratiques d'embauche peu favorables aux jeunes diplômés.
- L'employabilité relativement limitée du capital humain liée à l'inadéquation du système de formation par rapport aux besoins du marché du travail et la faible

performance des systèmes d'accès aux métiers, aux qualifications, aux compétences et aux stages.

- L'inefficacité du service public d'emploi (MDE) et l'absence d'un mécanisme d'appui et d'accompagnement des jeunes pour la création d'entreprises et pour la recherche d'emploi salarié.
- une offre d'emplois limitée au niveau du secteur privé et la faible capacité des jeunes à l'auto emploi.
- l'insuffisante valorisation des secteurs porteurs d'emplois dont le secteur agricole ;
- Le déséquilibre du marché du travail qui se matérialise au détriment des jeunes avec une prédominance des emplois ruraux et du secteur informel.

En somme, l'ampleur du chômage des jeunes est surtout favorisé par une main-d'œuvre faiblement qualifiée, l'absence d'un dispositif d'appui à l'insertion qui rend difficile l'accès aux informations et services en matière d'emploi, la non formalisation du système de recrutement, le manque de volonté et d'initiative d'entreprendre chez les jeunes, la non valorisation des petits métiers rentables et l'absence d'une politique d'encadrement et d'encouragement de la part de l'Etat.

Par ailleurs les études réalisées ont révélé que la hausse du chômage serait favorisée par le poids de la solidarité familiale et le transfert monétaire de la diaspora. En effet, les envois des fonds de la diaspora ne sont pas canalisés dans un circuit de développement socio-économique et tendent à limiter la production intérieure créatrice d'emplois et de valeur ajoutée, à favoriser excessivement les importations et à entretenir l'inactivité des jeunes bénéficiaires qui, malheureusement ont perdu l'essence de la valeur du travail au profit de l'assistanat.

- **La Gouvernance de l'Emploi à travers la mise en œuvre effective du cadre juridique et institutionnel de promotion de l'Emploi.**

Il s'agit de l'application effective de la loi cadre de la Politique nationale de l'Emploi et du code de travail par l'élaboration et la publication des textes d'application y afférentes, par la redynamisation du Conseil Consultatif de l'Emploi et du Travail et par le renforcement de l'Inspection du Travail. Il s'agit aussi d'opérationnaliser les organes et services de la Maison de l'Emploi en la dotant des ressources humaines et financières nécessaires à leurs fonctionnements réguliers et à la réalisation de ses missions d'accueil des demandeurs d'emplois, d'intermédiation avec les pourvoyeurs d'Emploi et d'étude sur le marché du travail.

- **opportunités d'emplois productifs et décents en améliorant le niveau d'employabilité et en investissant en Capital mais surtout en développement des Compétences**

Il s'agit d'offrir aux jeunes ruraux et urbains des opportunités de formation qualifiante pour améliorer leur employabilité et des emplois productifs, salariés ou indépendants et de leur faciliter l'accès au crédit. L'urgence de créer des opportunités d'emplois productifs et décents surtout pour les jeunes nécessitera des moyens conséquents pour accélérer le développement des compétences à travers une démarche réaliste et objective qui parvient à rendre la main d'œuvre employable.

Instauration d'un environnement, favorable à la productivité de la main d'œuvre et la croissance économique accélérée à forte intensité d'emplois

Il s'agit d'encourager une croissance permanente de la productivité dans les secteurs prioritaires pourvoyeurs d'emplois qui présentent le grand potentiel de développement pour le pays. Le pays doit non seulement se doter d'une main d'œuvre compétente qui lui assure une croissance inclusive mais doit aussi prendre des mesures volontaristes pour accroître et encourager l'investissement dans les secteurs de développement tels que les infrastructures et BTP, le Tourisme, l'agroalimentaire et les TICs.

3.2.2. Recommandations

Sur la base du diagnostic validé au cours de l'atelier et des orientations stratégiques définies, les principales recommandations définies sont les suivantes :

A l'endroit du Gouvernement :

- Actualiser et compléter le cadre juridique de l'Emploi et de la FTP et mettre en place des mécanismes de mise en application effective
- Intégrer dans la loi des finances deux lignes budgétaires, affectées à l'Emploi des jeunes et à la FTP,
- Renforcer le mécanisme de coordination de suivi et d'évaluation des actions relatives à l'emploi et à la FTP,
- Promouvoir la culture entrepreneuriale chez les jeunes,
- Mettre en place un dispositif d'appui et d'accompagnement des jeunes entrepreneures,
- Renforcer et opérationnaliser la maison de l'emploi et l'inspection du travail,
- Renforcer les structures de formation professionnelle existantes,
- Développer un programme de volontariat des jeunes
- Développer des travaux de haute intensité de main d'œuvre en partenariat avec les Communes
- Développer l'industrie culturelle et artistique
- Rétablir les recrutements à la Fonction Publique dans les secteurs prioritaires
- Restaurer la transparence et l'équité dans les procédures de recrutement et d'embauche
- Créer une banque d'investissements dans les secteurs productifs et porteurs d'emplois,
- Mettre fin aux pratiques illégales dans la mise en place des investissements et de passation des marchés
- Créer un fonds national pour l'emploi des jeunes
- Développer le partenariat public/privé
- Etablir des accords de coopération pour la migration circulaire et l'emploi international
- Œuvrer pour la mise en place d'un SMIG par la redynamisation du CCTE
- Appuyer la recherche et la mise en place d'un répertoire des métiers et des formations référentielles.
- Promouvoir de l'alphabétisation fonctionnelle et le développement de la formation professionnelle communautaire pour une meilleure employabilité des jeunes ruraux et des informels. Les formations seront articulées avec les lignes de développement des localités ciblées **;**

- Créer des pôles de développement sous forme d'incubateurs d'entreprises au niveau de chaque île dans les secteurs porteurs (Agroalimentaire, Tourisme, BTP, TIC, industries culturelles) en partenariat avec le secteur privé.

A l'endroit du Secteur Privé

- Promouvoir le Made in Comores
- Privilégier le recrutement des nationaux
- Participer au financement de la FTP et à l'insertion professionnelle des jeunes par les mises en stage
- Participer aux efforts du Gouvernement pour le développement accéléré des secteurs prioritaires définis dans la SCA2D tels que l'agriculture et pêche, le BTP, le Tourisme, les énergies, les infrastructures, la Santé et les NTIC…..
- Mettre en place d'un mécanisme de conventionnement entre les milieux professionnels et les établissements de formation permettant de faciliter l'insertion en stage et l'apprentissage des étudiants **;**

A l'endroit des OSC

- Professionnaliser les corps de métiers
- Renforcer la plateforme des réseaux des jeunes
- Développer des actions de sensibilisation et de formation sur la culture entrepreneuriale et la valeur travail.

3.3. Accès aux soins curatifs et préventifs

3.3.1. De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

Avant l'indépendance, le système de santé était structuré sur un schéma d'organisation de soins comprenant 3 hôpitaux principaux (environ 350 lits), 3 hôpitaux secondaires, cinq dispensaires et 44 postes médicaux. La population totale était estimée en 1968 à 250 000 habitants.

Le faciès épidémiologique était dominé par les maladies bactériennes et virales. L'ensemble des services de santé employait 11 médecins qui encadraient près de 400 personnels dont 200 cadres territoriaux et auxiliaires de santé et autant d'employés de différentes catégories dont des servants, manœuvres, cuisiniers, chauffeurs et autres.

Les problèmes de santé tels qu'identifiés à l'époque ont été principalement l'insuffisance des moyens dont disposait les Servicesen charge de la santé considéré commeinfimes par rapport aux besoins de la population. Les moyens financiers attribués à la santé comprenaient le budget territorial d'un montant de 150 000 millions de francs CFA sur un budget territorial total de 1 240 millions (soit 12% du budget).

Près de 100 millions sur les 150 millions alloués au secteur santé étaient absorbés par les salaires. Pour aider au fonctionnement du système de santé, le FIDES accordaient annuellement 27 millions de CFA sur un total de 610 millions accordés au Territoire des Comores (soit 4,4%).

La politique sanitaire suivie consistait à développer la médecine de soins. Cependant, les hôpitaux et les services de consultations étaient en permanence encombrés de sorte que la majorité des malades ne pouvait pas accéder tous à des soins de qualité. La plus grosse partie de soins de consultations externes était dispensée par des infirmiers de l'assistance médicale ou des servants.

Les moyens d'investigation et la disponibilité en médicaments étaient aussi insuffisants. Des résultats notables ont toutefois été obtenus tenant compte de l'équipement sanitaire avant l'autonomie interne. La population était relativement satisfaite des soins prodiguée. Cependant les ressources réduites du Territoire des Comores et la part limitée accordée à la santé faisaient qu'il n'était pas possible d'envisager une extension satisfaisante de la médecine de soins curatifs. L'évaluation de la situation par le gouvernement de l'autonomie interne et le ministère d'outremer mena très vite à la conclusion que dans les conditions économiques et sociales des Comores de l'époque, il fallait mettre en œuvre et développer la médecine préventive.

C'est ainsi que fut créé, au début des années 70, le Service de Santé de Base et de Lutte contre les Grandes Endémies (SSBCGE. Ce Service communément appelé «Grandes Endémies» avait la charge des campagnes de masse. Il groupait l'organisation et l'exécution de la prévention, l'hygiène mobile, l'éducation sanitaire et la médecine rurale itinérante. Il contrôlait en plus le fonctionnement pratique des Postes Médicaux. Les « Grandes Endémies » ont réalisées entre autres les campagnes de démoustication, de distribution de nivaquine, la vaccination des enfants ou de la lutte contre l'épidémie de choléra de 1974.

De l'accession à l'indépendance aux années 80, le secteur de la santé a connu de profonds bouleversements. Au moment de la proclamation de l'indépendance, le pays a hérité le système de santé prévalant sous la période coloniale. C'est donc un système fondé sur le principe de la gratuité des soins dispensés à la population et des hôpitaux administrés dans un souci permanant d'assurer le fonctionnement quotidien.

Il n'y avait en tout que 5 médecins comoriens qui travaillaient aux côtés des équipes médicales françaises devenues assistantes techniques. La coopération n'a duré que 6 mois. Les relations avec la France sont ensuite rompues brutalement en décembre 1975 et tous les fonctionnaires français et leur famille furent rapatriés en France. Le gouvernement d'Ali Soilhi a eu par la suite à affronter la nouvelle situation créée par le départ de l'assistance technique française. Il décrète la santé pour tous en précisant qu'il s'agissait de rendre en charge les soins de base plutôt que d'accumuler des matériels et des équipements curatifs couteux.

Pour les autorités révolutionnaire, l'accent est à mettre pour promouvoir « une médecine démocratisée » en ce sens que « les opérations de prévention et les soins primaires doivent être prises en charge directement par la population elle-même et l'intervention des spécialistes professionnels ne serait requise que pour la diffusion des techniques et pour les cas difficiles ». Le tableau épidémiologique était similaire à la situation précédant l'indépendance.

Il était dominé par les parasitoses intestinales, le paludisme, la lèpre, la tuberculose, la filariose, la gonococcie et autres maladies vénériennes. Ali Soilihi n'avait pas mis en place un ministère spécifique chargé de la santé ; il avait institué deux directions pour conduire la politique sanitaire :

- une direction des hôpitaux chargée de la médecine curative spécialisée et de la formation du personnel médical qualifié. Chaque hôpital avait l'autonomie de gestion et recevait des subventions de l'Etat. Le nombre de lits d'hôpital était de 410 dont 230 à l'hôpital El Maarouf et 130, l'hôpital Hombo et l'hôpital de Fomboni 50. A cela s'ajoutaient 4 formations sanitaires de 40 lit chacune, 4 maternités rurales totalisant 26 lits, 2 centres médico-sociaux et 48 postes médicaux. Le matériel médical installé dans les hôpitaux était très insuffisant. Il s'agit entre autres de 4 appareils de radioscopie, 2 appareils de radiographie, 3 blocs chirurgicaux simples, 7 laboratoires d'analyses simples et 2 cabinets dentaires. Au cours de l'année 1977, 3 formations sanitaires de 40 lits chacune ont été construites mais n'étaient pas encore opérationnelles faute d'équipement et de personnels. Concernant le personnel de santé en plus des cinq médecins cités en haut et exerçant dans les services de l'Etat, l'effectif comprenait 3 infirmiers et 8 sages-femmes diplômés, 142 infirmiers et sages-femmes de niveau variable.

- Une direction de la santé de base chargée de l'éducation sanitaire de masse (hygiène et médecine curative simple ne nécessitant l'intervention de médecin), l'assainissement du milieu et la prévention, la lutte contre les grandes endémies et la médecine curative non spécialisée.

Pour soutenir le développement des soins, le régime d'Ali Soilihi avait envisagé, dès 1977, la mise en route de Centres d'Appui Technique (CAT) des Bavu (régions) et d'une Pharmacie d'Etat. Les CAT étaient conçus pour fonctionner avec un médecin assisté de 2 infirmières dont une accoucheuse. Ils devaient travailler en coordination des Centre d'Hygiène de Village (CH) chargés d'assurer la dispense des soins au plus près de la population.

La Pharmacie d'Etat avait la charge d'approvisionner aussi bien les hôpitaux, les CAT, les CH et les points de vente au détail de son propre réseau au niveau des Bavu. Elle devait dans un premier temps assurer sur place le reconditionnement des médicaments importés et passer progressivement à leur fabrication sur place. Le dispositif ainsi proposé n'a pas pu aller à son terme car le régime fut renversé avant son déploiement total. Une partie de ce plan élaboré sous le régime d'Ali Soilih a été repris sous la présidence d'Ahmed Abdallah Abdérémane. Il s'agit de la création de la Pharmacie Centrale d'Approvisionnement devenue plus tard la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement des Comores (PNAC).

Avec l'avènement de la République Fédérale Islamique des Comores, le département de la santé a été confié à un Ministère des Affaires Sociales qui comprenait également l'éducation, la jeunesse, les sports et la culture. C'est à cette date qu'a été institué un ministère en charge de la santé dans le pays. Au niveau régional, chaque île était administrée par un Gouverneur qui représentait pour chaque ile tous les ministères et coiffait les institutions politico-administratives dans

l'île. Une Direction Générale de la Santé (DGS) et des Actions Sociales a été instituée pour conduire les interventions en santé.

Pour mener ses actions la DGS s'était appuyé sur une série de structures dont la Direction des hôpitaux, la Direction de la Pharmacie Centrale d'Approvisionnement, la Direction des Familles et Actions Sociales, Direction formation et perfectionnement des personnels et un bureau chargé des statistiques et Enquêtes. Le fonctionnement de la santé au début des années 80 a été assuré sur la plan technique par 18 médecins, 3 chirurgiens-dentistes et 4 chirurgiens, 2 pharmaciens, 12 infirmiers d'Etat, 10 sages-femmes d'Etat, 6 techniciens de laboratoire, 1 administrateurs en santé publique et 1 léprologue. Parmi ce personnel technique 33 étaient de l'assistance technique étrangère. Ce personnel technique s'appuyait sur des assistants médicaux, des agents d'entretien et logistique et des employés de bureau. Le système de santé était structuré, en 1980, en hôpitaux et en circonscriptions médicales.

Ces dernières avaient sous leurs responsabilités les Centres Médico-Sociaux, les Centres de Santé, les Postes de Santé et les Maternités Rurales. Le budget du Ministère de la santé au cours de cette période, s'élevait à 351 millions de fc, ce qui représentait 9,1% du budget total du Gouvernement 30% du budget de la santé était destiné aux achats de médicaments, 10% aux investissements (rénovation des postes de santé, équipements radioscopiques) et le reste aux salaires et aux fonctionnements.

Devant les insuffisances et l'échec du système, le Gouvernement décide d'opter vers la fin des années 80 pour la doctrine des soins de santé primaires préconisée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). La priorité a été accordée aux actions de prévention, la Protection Maternelle et Infantile et la lutte contre les grandes endémies. Pour mettre en pratique une telle option et permettre à la population la plus pauvre d'accéder aux soins essentiels, les services de santé sont réorganisés. 10 districts sanitaires sont créés. A la tête de chaque district se trouve un centre de santé avec hospitalisation.

A la périphérie, le réseau de postes de santé, de dispensaires et de maternités rurales constituaient les éléments de première du système. Chaque centre de santé disposait de d'une équipe mobile pour le Programme Elargi de Vaccination (PEV), la PMI, la planification familiale et la lutte contre les maladies transmissibles. Sur le plan régional, chaque île a été érigée en région sanitaire pourvue d'un hôpital avec un plateau technique suffisant pour prendre en charge les cas compliquées et permettre d'éviter les évacuations sanitaires couteuses vers l'extérieur.

Si la couverture sanitaire semblait suffisante sur le plan géographique, dans les faits de nombreux obstacles s'opposaient au fonctionnement normal du système. Les problèmes financiers empêchaient toute gestion cohérente du système. Les structures sanitaires se sont trouvées constamment confrontées à des pénuries de toutes sortes en particulier au manque de personnel qualifié (médecins, chirurgiens et autres spécialistes), de moyens matériel et financier et de médicaments pour soigner les affections les plus élémentaires. Cette évolution a conduit à la détérioration du système de santé public.

3.3.2. De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Malgré les progrès relatifs réalisés dans le secteur, la situation est restée préoccupante, au cours des années 90, particulièrement pour l'accès aux soins de la catégorie de la population la plus pauvre. Le maillon le plus faible du secteur résidait dans la faiblesse de la gestion et la raréfaction des ressources tant humaines que financières. Par ailleurs, les interventions des partenaires techniques et financiers malgré leur importance sont réalisées sans coordination. C'est ainsi qu'en 1991, dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel (PAS), le Gouvernement du président Said Mohamed Djohar a adopté un plan directeur pour le secteur dont les programmes considérés prioritaires sont la mise en œuvre des soins de santé primaires, la lutte contre la maladie, les médicaments essentiels, la création d'un service centre de statistiques sanitaires et d'épidémiologie, l'amélioration de la gestion, du suivi et d'évaluation des besoins. Ce plan directeur constituait le cadre de référence pour les options fondamentales du Gouvernement comorien. Le pays s'inscrit ainsi sur la déclaration solennelle d'Alma-Ata de 1978 sur les soins primaires et sur le scénario Africain de développement sanitaire en 3 phases de Lusaka (Zambie) de 1985 et de l'initiative de Bamako de 1987. Il fait sien l'objectif de l'OMS de la « santé pour tous d'ici l'an 2000 ».

Dans le cadre ses missions le Ministère en charge de la santé classe le renforcement du processus gestionnaire du secteur santé parmi ses actions fondamentales. C'est ainsi que l'expérience pilote de mise en service d'un centre de santé et d'un dépôt pharmaceutique à Mitsoudjé a été initié. L'étude qui a débuté en 1991, a consisté en l'amélioration de l'accès aux soins de santé fournis par le centre en dotant de ressources tant matérielles que humaines conséquentes et en instituant une participation communautaire par le recouvrement des coûts. Un rapport publié en 1993 et analysant l'expérience pilote à l'intention du gouvernement a montré que le système instauré a été efficace du point de vue de la motivation du personnel, de la gestion financière et de la qualité des services.

Par ailleurs, l'enquête menée à la suite de l'utilisation du système de tarification a attesté que les dépenses médicales du ménage moyen dans la zone couverte par l'expérience pilote ont diminué à la suite de l'institution du recouvrement des coûts associé à une meilleure qualité et une plus grande fiabilité des prestations. L'expérience pilote de Mitsoudjé a largement servi d'exemple pour l'élaboration de la réforme du système de santé entrepris par le gouvernement comorien avec l'appui de la Banque Mondiale. Cette réforme a tiré ses fondements dans la décentralisation des services de santé et la participation des communautés locales au financement et à la gestion des services de santé. Elle a permis de procéder à des profondes restructurations du système sanitaire et a contribué ainsi au transfert des ressources et des compétences vers la périphérie.

Sur la base de l'analyse de la situation socio-économique du pays à l'époque, un « Plan national de développement sanitaire – perspectives an 2010 », a été proposé, en 1993, par le gouvernement. Ce plan qui était en conformité avec les objectifs du Programme d'Ajustement Structurel et ceux de la réforme administrative tendant vers la décentralisation, était orienté sur deux axes essentiels à savoir la poursuite des projets et programmes de santé existants et la mise en place en place de

mécanismes de fonctionnement et de gestion du système de santé impliquant une participation active des communautés locales à tous les niveaux.

Une loi portant cadre général du système de santé et définition des missions de service public est adoptée et une carte sanitaire portant le nombre de districts sanitaires à 17 (7 à Ngazidja, 7 à Ndzuani et 3 à Mwali) a été instituée. La mise en œuvre de cette nouvelle architecture pour gérer le système de santé est confiée au Ministère de la santé publique avec la collaboration de Commission Technique d'Ajustement Structurel et de Renforcement de l'Administration Publique (CTARIAP). C'est de cette période que datent l'instauration et la généralisation du recouvrement des coûts des prestations sanitaires fournis par les structures sanitaires. La mise en place de ce système entrait dans le cadre de la création d'un partenariat entre l'Etat, les communautés locales et la coopération internationale. Il consistait en la fixation des tarifs à appliquer par les formations sanitaires, le développement d'un système de gestion approprié applicable dans les hôpitaux et les structures sanitaires périphériques rendus autonomes, la promulgation de textes fixant les conditions et modalités d'utilisation des recettes générées ainsi que la publication des mesures nécessaires pour les recettes provenant des recouvrement des coûts ne soient pas versées au Trésor Public mais puissent être utilisées pour le renouvellement des stocks des médicaments, la couverture des frais de fonctionnement et pour toute prestation indispensable à la viabilité du système de santé. Durant la même période, on a vu l'émergence d'un secteur privé dans le paysage sanitaire national. Ce secteur n'était pas suffisamment structuré mais drainait une partie non négligeable de la population.

Malgré cette organisation publique et privée, la pauvreté croissante a toujours empêché à une frange importante de la population de se soigner et de se protéger. Quelques initiatives visant la mise en place des mécanismes permettant une prise en charge des ménages nécessiteux (mutuelles de santé, cartes d'indigence…), dans le nouveau système de santé où la tarification des prestations ont été proposées mais leur portée est restée limitée par une capacité de gestion insuffisante.

De nombreux problèmes vont continuer à faire obstacles à la nouvelle réforme sanitaire et ainsi à l'amélioration des conditions sanitaires. Ils tiennent principalement aux insuffisances et aux déficiences dans la fourniture des soins de santé et à l'inefficacité de l'organisation et la gestion du système de santé dans sa globalité. Les activités de santé sont également freinées par l'état de délabrement et de sous équipement des structures sanitaires, lesquelles sont souvent vétustes et mal entretenues, généralement pourvues d'un matériel médical minimal et largement démunis des moyens essentiels. Cette situation fragilise l'état de santé général de la population et rend le pays plus vulnérable aux épidémies.

C'est ainsi qu'en 1993, le pays est frappé par une importante épidémie de dengue (Kotri). Au plus fort de la crise séparatiste de Ndzuani, deux autres graves épidémies de choléra en 1998 puis en 2001 ont frappées le pays entrainant de nombreux décès. Durant la crise séparatiste, l'île de Ndzuani a eu à s'arroger et à exercer unilatéralement les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. La gestion du système de santé de l'île a été confié par les autorités séparatistes à une ONG dénommée « *Humanus* », ONG AMI et faisant venir des médecins et assurant les évacuations sanitaires vers les établissements de santé de Mayotte. La crise politico-

institutionnelle a eu des conséquences importantes au niveau du secteur de la santé. L'autorité de l'Etat ayant été affaiblie considérablement, le système de santé est aussi gagné par les problèmes institutionnels et politiques.

3.3.3. Des accords de Fomboni jusqu'à nos jours

Avec les nouveaux arrangements institutionnels découlant de la nouvelle constitution du 21 décembre 2001, le système de santé est éclaté entre le Ministère d'Etat, Ministère des Affaires sociales, de la Solidarité, de la Décentralisation et des Télécommunications internationales, chargé de la coordination des domaines qui intéressent les îles et l'Union d'une part et les Ministères de la santé des îles. Le manque d'une définition claire des compétences de ces différentes institutions a entrainé des « conflits de compétences » sur les prérogatives des entités autonomes et de l'Union. La réforme constitutionnelle de 2009 a permis d'atténuer ces conflits mais n'a pas fondamentalement amélioré l'efficacité et l'efficience.

Face à un système de santé peu performant, et malgré les réformes sanitaires engagées depuis les années 90, les politiques et stratégies sectorielles ne semblent pas évoluer en faveur d'une amélioration durable de la santé de la population, les différentes évaluations du secteur s'accordent sur la faiblesse de la réponse sectorielle avec une insuffisance de l'accès, de l'utilisation et de la qualité des services essentiels de santé.

Certes, le système de santé a connu une évolution notoire tant dans sa gouvernance que dans l'offre de services, le financement des soins de santé, l'accès et l'utilisation des services et le système d'information sanitaire, il ne répond pas encore aux besoins et aux aspirations de la population.En matière de gouvernance, le système est piloté par le Ministère en charge de la santé et les Commissariats insulaires à la santé. Cette gouvernance s'appuie sur les principaux documents cadres dont :

- La Réforme sanitaire de 1994
- La Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRP)
- La Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D)
- La Politique Nationale de la Santé (PNS)
- Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS)
- Le Plan National de Développement des Ressources Humaines (PNDRHS)
- Le Code de la Santé

Pour ce qui concerne les modalités de financement du système de santé, les dépenses de l'État allouées à la santé représentent 10% du Budget Global de l'État, ce qui est loin des 15% de la déclaration de 2000 à Abuja. La contribution des partenaires techniques et financiers est estimée à 18,64% et les dépenses des ménages à 49,80% dont 98,15% par paiements directs. Cette situation influe sans nul doute sur le taux de fréquentation des formations sanitaires et entrave ainsi la bonne réussite des programmes de santé.

En outre, il faut noter que les centres de santé de district et les postes de santé ne bénéficient pas de lignes budgétaires. A cette situation s'ajoutent l'absence de budget d'investissement pour les structures de santé, le manque de procédures

unifiées de gestion et d'audit du secteur de la santé conformes aux normes internationales et l'insuffisance de mécanisme pérenne et de mode de financements alternatifs innovants. L'insuffisance des moyens financiers expliquent les carences notamment en matière d'infrastructures et d'équipement adéquats dans les structures sanitaires.
En matière de ressources humaines, des évolutions importantes ont été constaté, le nombre de personnel soignant qualifié a fondamentalement augmenté, cependant les problèmes sont nombreux : la formation initiale **et continue sont encore balbutiante eu égard aux besoins du pays. La capacité d'accueil de l'Ecole de Médecine et de santé publique (EMSP)** reste limitée et beaucoup de jeunes bacheliers souhaitant poursuivre des études dans le secteur de la santé partent se former à l'extérieur. Ces départs sont nombreux et incontrôlés ; ni le ministère de l'éducation ni le ministère de la santé ne tiennent de statistiques sur le nombre d'étudiants inscrits en médecine, pharmacie et odontostomatologie. Ces ministères ne découvrent ces futurs médecins ou paramédicaux que lorsqu'ils sont rentrés au pays.

Il n'existe pas de dispositif gouvernemental pour le suivi des cohortes des étudiants partant du pays. Il n'existe pas non plus d'un système fiable de contrôle des diplômes obtenus et présentés par les futurs employés de la santé. L'une des causes du sérieux problème de performance du système de santé comorien se situe justement dans la méconnaissance des curricula de la majorité des médecins formés. Si en effet, l'enseignement médical dans le monde est globalement conçu pour amener au doctorat en médecine, les parcours varient beaucoup d'un pays à l'autre. Par ailleurs, des problèmes dans les modalités et les conditions pour la gestion du personnel en exercice. Les nominations aux différents postes ou pour le passage d'un poste à un autre ne sont pas codifiées.

La gestion des carrières du personnel est un des problèmes récurrents. L'évolution au sein de l'administration sanitaire est fonction des connaissances dont dispose l'agent au sein de l'administration publique. Elle engendre la fuite des cerveaux ou les migrations. La fuite des cerveaux est un phénomène certes marginale mais réelle. Elle concerne particulièrement les médecins et paramédicaux spécialistes. Il existe également un fort exode des professionnels de la santé des zones rurales vers les zones urbaines du fait des conditions d'exercice dans les structures périphériques : suppression des logements administratifs pour les cadres, absence d'avantages sociaux, absence de plan de carrière, volonté de rapprochement familial.

Concernant la dispense des soins, les services de santé sont aujourd'hui fournis par l'intermédiaire de 17 districts sanitaires ayant en charge de 25000 à 100 000 habitants. Les districts sanitaires comprennent un centre de santé et plusieurs postes de santé. Les soins tertiaires sont procurés par hôpital national et 2 hôpitaux insulaires.

Les soins secondaires sont dispensés dans des centres médico-chirurgicaux d'une capacité moyenne. La réforme sanitaire initiée en 1994 a permis une gestion administrative et financière autonome des établissements de santé et une implication de la communauté aux activités de santé.

Couverture géographique	1968	1972	1975	1980	1994	2005	2009	2011	2013	2017
Centre hospitalier National			1	1	1	1	1	1	1	1
Centre hospitalier Régional	3	3	3	3	2	2	2			2
Centre Hospitalier de Référence	3	3	3							
Centre HospitalierBambaoMtsanga										1
Hôpitaux de référence de Pôle							7	7	7	7
Centre médico-chirurgicaux					2	2	6	6	6	6
Centre médico-urbain	5		2	3	3	3				3
Centre de santé de district				10	14	14	13	13	13	13
Centre de santé familiale			4				3	3	3	3
Centre de santé			4				3	3	3	3
Poste de santé	44		48	48	48	50	48	48	48	48
Total	55		65	65	70	72	82	85	85	90

Ce dispositif administratif et gestionnaire a permis à 63% de la population d'avoir l'accès à une structure de prestations de services de santé dans un rayon de 5 km (45% à Ngazidja, 74% à Ndzuani et 69% à Mwali). Cette accessibilité et en personnel de santé sont cependant limitée par de nombreux facteurs dont la mauvaise qualité des routes. Par ailleurs, les importants investissements effectués n'ont pas substantiellement amélioré le niveau des soins et la qualité des services offerts dans la prise en charge des patients. Les ratios personnel/population sont estimés à 3 médecins généralistes, 3 sages-femmes et 4 infirmiers d'État pour 10000 habitants et 2 pharmaciens pour 100.000 habitants.

Récapitulatif des effectifs du personnel clé de 1968-2012

Catégories	**1968**	**1975**	**1980**	**1994**	**2005**	**2007**	**2009**	**2012**
Médecins y compris les spécialistes	11*	5	25	53	115	123	121	188
Pharmaciens			2	3	15	17	18	29
Dentistes			1	2	17	19	21	27
Infirmiers Diplômés d'Etat		3	12	102	157	189	252	338
Sage femmes d'Etat		8	10	61	107	168	199	238
Infirmiers, sages-femmes de l'assistance médicale (AM)	120	142	110	167				
Techniciens de laboratoire			6	29	44	72	100	60

Total	**131**	**158**	**166**	**417**	**455**	**588**	**711**	**880**

Sources : Rapports des recensements 1968, 1975, 1980, 1994 et Rapport Santé et 2005, 2007, 2009 et PNDRH 2010-2014 **dont 5 Comoriens**

Il y a un manque criant de spécialistes dans certains domaines (Ex. Cancérologie, Anesthésie-Réanimation, endocrinologie, etc.). Des services comme la radiographie et l'échographie ne sont pas disponibles partout. Tout ceci explique probablement le faible taux de fréquentation des services de santé qui est estimé respectivement de 14,4%, 20,21%, et 8,92% à Ngazidja, Ndzuani et Mwali.

Le développement des services de santé est en butte à la qualité des prestations fournies. Les services ne répondent pas pleinement et efficacement à la demande, étant insuffisants du point de vue de la qualité comme de l'accès. Dans les services de soins, les équipes de soins n'assurent pas correctement leurs rôles. Les malades démunis sont souvent rejetés, le système ne prévoit pas la prise en charge des catégories sociales en situation de grande précarité. Beaucoup de Comoriens partent dans les pays limitrophes pour des soins parfois anodins. Certains se rendent jusqu'en Inde ou à Dubaï pour se faire opérer ou pour une prise en change de l'hypertension ou du diabète.

Pour juguler les évacuations sanitaires de plus en plus importantes et leur impact sur le plan humain et financier et surtout pour fournir des soins de qualité, le gouvernement a entrepris la construction d'un hôpital universitaire ultra moderne à Moroni. Cet établissement permettra dispenser des soins tertiaires de haut niveau et sera en complémentarité avec les nouvelles infrastructures existant telles que le centre hospitalier de l'Amitié Comoro-chinois de BambaoMtsanga et le Centre Hospitalier de Samba Kouni. Le développement de ce type de structures de soins devra permettre de lever les nombreuses contraintes qui pèsent dans la dispense des soins en général et de fournir à la population des soins de qualité à un coût qui leur soit accessible.

3.3.4. Diagnostic et identification des problèmes du secteur

- **Problèmes de santé publique**

La précarité de l'état sanitaire de la population comorienne est attestée par des mauvais indicateurs de la santé. L'espérance de vie à la naissance est passée de 56,5 ans (55,6 ans pour les hommes et 57,3 ans pour les femmes) en 1991 à 65,5 ans (64,3 ans pour les hommes et 66,9 ans pour les femmes) en 2003. Le taux brut de mortalité a été estimé à 7,9 pour mille (8,2 pour les hommes et 7,5 pour les femmes) en 2003. Les taux de mortalité infantile, infanto-juvénile, maternelle suivent une tendance plus ou moins satisfaisante par rapport aux cibles fixés pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Indicateurs de santé

Indicateurs	Deux sexes	Homme	Femme	Source et année
Espérance de vie à la naissance	65,5	64,3	66,9	RGPH 2003
Taux Brut de mortalité	7,9	8,2	7,5	RGPH 2003

Taux de mortalité infantile (1000)	36	39	37	EDS-MICS 2012
Rapport de mortalité maternelle			172	EDS-MICS 2012
Taux de prévalence du VIH/SIDA	<0,5%,			
% de la population ayant accès à l'eau potable	15%	-	-	2012

Les pathologies dominantes chez l'enfant sont principalement, les maladies respiratoires, les parasitoses gastro-intestinales, les gastro-entérites lesquelles sont à l'origine d'une morbidité et d'une mortalité élevées, surtout chez les enfants de 0 à 5 ans.

Principales causes de morbidité chez les enfants de moins de 5 ans

Principales causes de morbidité	**Valeur (%)**
1. Infections respiratoiresAigues	30
2. Gastro-entérites	14
3.Parasitoses intestinales	3,3
4. malnutrition	2,3
5. autres affections	

Source et année : PNDRHS 2012-2014

Le pays a connu certes une régression importante du paludisme et de la filariose de Bancroft, il reste cependant confronté depuis quelques années à une importante poussée de la prévalence des maladies non transmissibles telles que le diabète, les cardiopathies, les cancers et les maladies cardiovasculaires. La morbidité et la mortalité liées à certaines maladies non transmissibles continuent à inquiéter. En effet, l'enquête e-step sur les facteurs de risques de ces maladies a révélé leur prévalence élevée parmi les personnes âgées de 25 à 64 ans : Hypertendus : (25,4%), Diabétiques (4,8%), Hypercholestérolémie (25,9%) Obésité pour les femmes (22,4%) et pour les hommes (5,5%).

Les pathologies transmissibles comme le VIH/SIDA et la tuberculose constituent une préoccupation majeure. La prévalence du VIH/SIDA a été estimée en 2003 à 0,025%.

Cependant, les facteurs déterminants de la propagation du fléau appellent à la vigilance. Le nombre moyen de nouveaux cas par an qui n'a jamais dépassé le chiffre de 10 a quasiment doublé entre 2010 et 2012. Les prévalences de la malnutrition aiguëmodérée et sévère sont respectivement de 7,1% et 1,6% à Ndzuani, de 2,4% et 0,9% à Ngazidja et de 4% et 3% à Mwali.En matière de soins préventifs, on peut noter les problèmes de l'accessibilité financière des soins anténataux des femmes pauvres, le manque d'hygiène bucco-dentaire, l'insuffisance des programme d'alimentation et de nutrition, l'inexistence de service de traitement des eaux usées et des déchets et divers, la difficulté d'accéder à l'eau potable.

- **Problèmes de Gouvernance et de leadership**

L'organisation du système est très complexe pour un petit Etat Insulaire en Développement comme l'Union des Comores. Le système est de type pyramidal et

comprend trois (3) niveaux : niveau central, régional et périphérique avec des pôles de santé.

Au niveau central, c'est le Ministère de la santé qui est chargé de la conception des politiques et plans de développement sanitaire nationaux et qui coordonne leur mise en œuvre à travers les services techniques centraux. Il a également sous sa responsabilité la tutelle des Projets et Programmes de développement et la coordination des structures créées pour exécuter et assurer des missions conjoncturelles ou temporaires des départements du Ministère de la santé (comités ou commissions nationaux, régionaux ou techniques). Les Commissariats à la santé des îles élaborent et coordonnent la mise en œuvre des plans de développement sanitaire insulaires.

Chaque île est organisée en pôles de santé dont trois à Ngazidja, trois à Ndzouani et un à Mwali. Ces pôles de santé sont composés de districts de santé. On compte actuellement 17 districts répartis ainsi : 7 à Ndzuani, 7 à Ngazidja et 3 à Mwali. Chaque district comporte un Centre de Santé de District (CSD) et un certain nombre de Postes de Santé ou dispensaires. Le pilotage du système est confronté à de nombreux problèmes empêchant l'optimisation des interventions clés. Il s'agit notamment de :

- La duplication des centres de prise de décision entre l'Union et les îles ;
- Les difficultés dans la coordination des interventions à tous les niveaux
- L'insuffisance des textes réglementaires d'application du Code de la santé publique ;
- Une faiblesse dans les mécanismes de coordination du secteur avec les partenaires ;
- Des organes de gestion des structures sanitaires peu fonctionnels (conseil d'administration, comité de gestion)

- **Problèmes de la fourniture et de la gestion des soins et des services de santé**

Le pays a connu des grandes avancées en matière de compétences médicales et paramédicales, cependant l'augmentation constaté du nombre de médecins, d'infirmiers et de sages-femmes d'Etat par rapport à la période coloniale n'est pas corrélée une amélioration sensible de la qualité des soins et des services offerts dans la prise en charge des patients.

Par ailleurs, les formations sanitaires sont l'objet depuis plusieurs années d'un processus de privatisation rampante des prestations de santé, qui a conséquence l'augmentation constante des tarifs et les difficultés d'accès pour les plus pauvres. La démarche qualité, expérimentée au niveau de certains centres de santé, s'est heurtée à de nombreuses contraintes liées au manque de ressources financières au déficit de ressources humaines qualifiées.

La faible performance du secteur public et la présence de nombreux diplômés aux qualifications diverses (médecins, pharmaciens, infirmiers, sages-femmes, laborantins…) et sans emplois ont entrainé le développement d'un secteur privé de santé pléthorique et quelque peu anarchique. Il comprend des cliniques, des

cabinets médicaux, de cabinets de soins infirmiers, des dépôts pharmaceutiques et des officines pharmaceutiques. A ces problèmes complexes s'ajoutent :

- Manque de tarifs harmonisés des soins dans les structures publiques et dans les structures privées ;
- Services promotionnels et préventifs peu développés au niveau communautaire ;
- Absence de mécanismes réglementaires propices à la sécurité des patients et à une supervision adéquate du secteur privé
- Absence d'un système d'agrément des établissements de formation en santé
- Absence de service de médecine légale.
- Absence des Directives sur la santé mentale.
- Absence des services de restauration des malades hospitalisés.

- **Problèmes d'Infrastructures, d'équipement et de disponibilités de produits médicaux**

L'ensemble de la population comorienne a certes accès à une structure de soins de santé dans un rayon de 15 km. Cependant, cette accessibilité n'est que théorique car la mauvaise qualité des routes et le nombre réduit de formations sanitaires fonctionnelles, faute de personnels qualifiés, entravent l'accès des populations aux services de santé de qualité dans plusieurs régions.

Plusieurs structures de santé connaissent des difficultés en électricité et en approvisionnement en eau. Par ailleurs malgré l'acquisition régulière d'équipements ultra-modernes et d'appareils de diagnostic dans plusieurs centres de santé, des difficultés énormes sont constatées quant à la maintenance régulière de ces équipements médicaux et/ou de laboratoire, ce qui empêche le relèvement du plateau technique.

Les blocs opératoires des hôpitaux sont sous équipés et souvent mal entretenus faute de moyens financiers conséquents. Les formations sanitaires manquent de moyens de transport pour les évacuations des urgences et les autres activités telles que la supervision et la vaccination en stratégie avancée. Les moyens de communication entre les formations sanitaires font défaut ce qui rend difficile la surveillance et la déclaration des cas de maladie à potentiel épidémique mais aussi l'appel en cas d'urgence à une personne d'astreinte. Concernant les médicaments, le pays n'a jamais cessé d'être confronté à des problèmes de disponibilité des médicaments essentiels avec souvent des ruptures de stocks de médicaments génériques et ce malgré l'existence d'une Pharmacie Nationale d'Approvisionnement.

A ces problèmes s'ajoutent aussi :

- Nombreuses initiatives communautaires incontrôlées tendant à construire des établissements sanitaires sans concertation préalable avec les autorités;
- Des infrastructures sanitaires non conformes aux normes de sécurité du personnel et des usagers ;
- Une insuffisance manifeste de coordination dans le développement des infrastructures
- Absence de politique de gestion des déchets biomédicaux ;

- Manque de ressources humaines formées en logistique et système d'approvisionnement.
- Problème de sécurité sanitaire des aliments/ et du contrôle phytosanitaire ;
- Vente illicite des médicaments y compris dans les structures sanitaires ;

- **Problèmes de financement de la santé**

Le financement de la santé est assuré par le budget de l'Etat et par le recouvrement de coûts, à travers la participation communautaire. Le budget alloué par l'Etat est passé de 6,29% en 2001 à 8,6% en 2008. Il a représenté 10% selon les Comptes Nationaux de Santé 2011, ce qui est en deçà au-15% que les chefs d'Etat africains avaient recommandés en 2001 au sommet d'Abuja.

L'allocation budgétaire ne sont pas basée sur les besoins réels des formations sanitaires, ni des services de soins qu'elles proposent, Les ménages supportent 49,80% des dépenses totales de santé, Malgré l'apport du budget de l'Etat et des ménages, le système de santé du pays est presque tributaire de l'aide extérieure dans le financement de certains programmes. D'autres problèmes sont à relever notamment :

- l'absence de budget d'investissement pour les structures de santé ;
- Manque de procédures unifiées de gestion et d'audit du secteur de la santé conformes aux normes internationales ;
- Insuffisance de mécanisme pérenne et de mode de financements alternatifs innovants ;
- Une couverture mutualiste encore faible
- L'absence d'une assurance maladie obligatoire pour les fonctionnaires et agents de l'Etat

- **Problèmes de ressources humaines**

Les efforts des gouvernements successifs ont permis un accroissement substantiel des effectifs de personnels de santé, mais lis ne suffisent pas à couvrir les besoins actuels et futurs des populations comoriennes. La production des ressources humaines par le pays demeure faible. L'offre de formation des professionnels de santé reste encore limitée ; elle devra être étendue de manière à offrir des emplois aux jeunes et à augmenter la disponibilité des ressources humaines pour la santé. Une grande partie des populations accède difficilement aux services de soins parce que la répartition de ce personnel n'est pas satisfaisante. Lorsqu'elles ont la possibilité d'accéder aux soins, les populations doivent se contenter de soins de faible qualité.

Evolution des ratios du personnel clé en nombre de 2005-2012

Catégorie	**Nombre de personnel pour 10.000 habitants**		**Nombre de personnel pour 5000 habitants**	
	2005	**2012**	**2005**	**2012**

Médecins y compris les spécialistes	1,90	1,70		
Pharmaciens	0,25	0,23		
Dentistes	0,28	0,26		
Infirmiers Diplômés d'Etat			1,30	2,61
Sage femmes d'Etat			1,52	2,01
Techniciens de laboratoire			0,36	0,60

Sources : Recensement du personnel de santé 2009 et PNDRHS 2010-2014 (Révisé en 2012)

De nombreux problèmes sont à relever dont :

- Données insuffisantes permettant de suivre l'évolution des effectifs du personnel de santé, leur formation, leur répartition, les flux, la demande, la capacité et la rémunération
- Absence d'un organisme fonctionnel chargé de l'élaboration et du suivi des plans et politiques concernant les ressources humaines pour la santé
- Absence d'une structure nationale chargé de contrôler et de gérer les diplômes étrangers et locaux.
- Absence d'outils de gestion des ressources humaines notamment de plan de carrière ;
- Absence de mécanisme d'évaluation et de notation du personnel en santé ;
- Absence de système de motivation et de rétention du personnel ;
- Faible partenariat avec le personnel du secteur privé ;

- **Problèmes de collecte et de gestion des données sanitaires**

Le Système national d'information sanitaire accuse des lacunes importantes et demeure peu performant, empêchant une meilleure planification, programmation et suivi des activités prioritaires. Cependant, des éléments du SNIS (Réseau de surveillance épidémiologique, suivi de la gestion des programmes de santé, système d'alerte et gestion des ressources) sont organisés et développés par différentes structures. Chaque projet ou programme dispose en son sein d'un rudiment de système d'information et de surveillance épidémiologique. La situation est particulièrement préoccupante si l'on considère que le système d'information sanitaire joue un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement sanitaire.

- Existence d'énormes problèmes de disponibilité de données statistiques fiables
- Les informations collectées au niveau du système de santé ne sont ni organisées, ni analysées ni partagées régulièrement,
- insuffisance de données sur les Maladies Non Transmissibles (diabète, hypertension, maladie cardiovasculaire, cancer…) ;

3.3.5. Recommandations

- Augmenter progressivement le budget alloué à la santé à 15 % d'ici 2022.
- Réhabiliter et équiper les CSD et Centres hospitaliers (recensés)
- Elaborer un Programme national d'information et de communications sur la santé publique, notamment la prévention des maladies et la promotion de la santé.
- Civisme et devoirs citoyens
- Mise en place d'un système d'encadrement et d'orientation des nouveaux médecins, infirmiers et sages-femmes (stage obligatoire de 2 ans)
- Formation sur l'organisation des services (accueil, orientation des malades, système de garde …)
- Formation continue (et spécialisation) des Agents de santé à l'EMSP : médecine du sport, laborantins.
- Elaborer le Plan des carrières du personnel de santé
- Création de la Faculté de médecine des Comores
- Organiser la formation des spécialistes (Plan de formation des Hôpitaux.).
- Concevoir une nouvelle carte sanitaire régissant les secteurs publics et privés.
- Déconcentration des structures sanitaires vers les communautés ;
- Renforcer le système de contrôle des médicaments et des établissements conformément au Code de la santé publique 2011.
- Développement du Partenariat Public Privé, notamment la pratique de médecine privée dans les structures publiques.
- Renforcer les laboratoires nationaux (INRAP, CHR Hombo, CHN El Maarouf, Hôpital BambaoMtsanga…).
- Création de laboratoire National de santé publique
- Assurer le développement de la recherche en santé publique
- Création des 2 services de médecine légale au CHN El Maarouf et CHR de Hombo.
- Elaboration de la Stratégie nationale de la santé mentale.
- Création des Cantines dans les Hôpitaux et CSD
- Mise en place d'un système de SAMU

3.4. La Protection sociale

La protection sociale est l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective qui permettent aux individus ou aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux, c'est-à-dire aux situations pouvant provoquer une baisse des ressources ou une hausse des dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, charges de famille,...).

La protection sociale a donc à la fois des objectifs matériels (permettre aux individus de survivre quand ils sont malades, âgés, chargés de famille nombreuses, …) et des objectifs sociaux (réduire l'inégalité devant les risques de la vie et assurer aux individus un minimum de revenus leur permettant d'être intégrés à la société).Jusqu'à l'année 2007, Il n'y avait pas de vision ou directive claire sur la protection sociale aux Comores en raison entre autres de l'absence de document de référence en matière de politique nationale.Une politique nationale en matière de protection sociale a été adoptée par le pays.

3.4.1. Les principales institutions de protection sociale

Quatre institutions travaillent dans le secteur de la protection sociale. Leurs domaines d'intervention demeurent limités et ne couvrent qu'une infime partie de la population, les personnes pauvres étant exclus de ce système. Les quatre institutions sont les suivantes :

- Caisse de retraite assure les risques vieillesse, l'invalidité et le décès des fonctionnaires et des employés du secteur privé. Elle a été créée en 1962 et ses ressources sont constituées par les cotisations de ses membres. En 2012, elle ne couvrait que près de 10% de la population de plus de 65 ans. Cette institution est présentement en cours de réforme étant données les difficultés financières en raison de l'irrégularité des versements des cotisations des agents de l'État.

- La Caisse de prévoyance sociale. Elle a été créée en 1974 en remplacement de la caisse de compensation des prestations familiales (créée en 1956), Elle ne protège les employés que contre les maladies professionnelles et les accidents de travail. Par exemple, en 2012, elle assurait moins de 6% des actifs de la Grande Comore. La réforme de la Caisse de Prévoyance et notamment, l'élargissement de ses prestations aux autres branches de la sécurité sociale et l'adaptation au contexte actuel, est en cours de réflexion.
- La Caisse militaire de retraite et la mutuelle nationale militaire sont en charge des prestations de vieillesse et d'invalidité des militaires, et de leur couverture médicale et de leur famille.
- Les mutuelles de santé.

Le pays connait depuis 1994 une éclosion de réseau de mutuelles villageoises autogérées. La région du Hambou (Grande Comore) a été la première à expérimenter ce mode de financement des soins de santé. Les deux premières phases du Programme de mutuelles sont déroulées entre 1997 et 2002, financées par le PNUD et le FENU. Au total 32 mutuelles ont été créées couvrant près de 5400 bénéficiaires. Le réseau des mutuelles est opérationnel et donne globalement satisfaction à ses bénéficiaires. Dans la pratique, le fonctionnement des mutuelles reposent sur les cotisations des adhérents qui varient selon le nombre d'adhésion par société ou par communauté. Leur dynamisme cache une certaine fragilité puisque parallèlement à la création de nouvelles mutuelles, d'autres disparaissent. Comme les caisses sont exclusivement financées par les cotisations des membres et ne reçoivent pas de subventions de l'État, elles ne sont pas accessibles aux travailleurs du secteur informel, et par conséquent des pauvres et des plus vulnérables. Leurs frais sont trop élevés pour ces derniers et les empêchent d'y participer.

3.4.2. Autres interventions de protection sociale

Les programmes de protection sociale sont peu développés. Un document de politique nationale de protection sociale a été élaboré par le Gouvernement en novembre 2007. Des initiatives ont été entreprises dans le domaine par les acteurs de la société civile et par certains organismes publics. La plupart de ces interventions bénéficient à des groupes peu nombreux et ne couvrent qu'une infime partie du

territoire national. Les actions les plus structurées sont offerts par la Direction Nationale de la Sécurité Civile anciennement Centre des opérations de secours et de la protection civile (COSEP), le Fonds d'appui pour le développement communautaire (FADC), la Caisse de retraite des Comores, la Caisse nationale de prévoyance sociale, les ONG ou associations nationales soutenues par des organismes internationaux.

Parmi les actions développées :

a. Gestion des catastrophes naturelles et environnementales

Les réponses en urgence aux chocs coûtent toujours très chers et sollicitent un nombre importants de partenaires. De plus, la surprise et le manque/absence de préparation des victimes alourdissent les conséquences du choc et aggravent l'étendue des dégâts. C'est pour cela que la gestion à priori de ces risques est toujours plus avantageuse. Il s'agit donc de bien étudier chaque risque pour identifier les mesures les plus idoines à prendre pour diminuer les chances de survenue du risque et d'en atténuer les effets lors de son occurrence.

Cette démarche comprend d'une part des études pour bien cerner les risques et d'autre part la formation/information des populations à risque à adopter des comportements qui minimisent le risque et à avoir des comportements qui les préservent face au choc. C'est pour cette raison que le DSRP révisé prévoit la prise en compte de la gestion des risques et catastrophes naturelles. C'est une approche du développement durable qui préconise d'investir aujourd'hui en prévision des évènements qui peuvent survenir plus tard et dont l'impact coûtera beaucoup plus cher.

BTravaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)

Un autre domaine d'action identifiée concerne les travaux d'intérêt public qui met certaines catégories de ménages ou de personnes à risque en situation d'emploi temporaire.
Travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). C'est une approche de filet de sécurité social qui consiste à créer des emplois temporaires pour des personnes vivant dans communautés affectées par l'insécurité alimentaire, et ayant encore une certaine force de productivité, pour la réalisation de travaux d'utilité publique ou communautaire.

Cette approche est développée par le Fonds d'appui pour le développement communautaire (FADC) dans les zones rurales déshéritées, au profit des hommes et femmes les plus pauvres de ces communautés. Les interventions ont débuté en 2010, avec un financement de l'Association internationale de développement (IDA) et un don du Japon.

En guise de résultat cette initiative a déjà permis d'atteindre près de 20 000 bénéficiaires. La réalisation des travaux financés ne nécessite pas de matériaux importés et s'appuie uniquement sur la technologie et l'expertise locales. Le ciblage est d'abord géographique pour sélectionner les communautés éligibles et ensuite communautaire pour identifier les bénéficiaires.

La liste des communautés bénéficiaires est identifiée à partir d'une carte de pauvreté établie avec les données du RGPH 2003 et de l'enquête intégrée des ménages (2004) Les critères de sélection priorisent les individus jugés les plus vulnérables, notamment : les veuves ou les femmes divorcées et ayant des enfants à charge, les hommes les plus démunis, sans emplois et ayant de nombreux enfants à charge, les adultes qui n'ont pas de parcelle de culture ou de moyens financiers

CPrestations d'assurance sociale

Ces services d'assurance sociale offrent les prestations relatives à la protection sociale fournie par l'Etat. Il s'agit de la Caisse nationale de retraites et la Caisse nationale de prévoyance sociale pour les salariés du public et du privé, les pensions de réversion et celles versées aux handicapés.

a) Systèmes traditionnels de solidarité aux Comores

La société comorienne est dans son essence foncièrement solidaire. Les communautés locales ont une longue tradition d'investissement dans les services collectifs. De nombreuses formes de solidarité sociale et communautaire existent. Elles vont du soutien aux familles et aux personnes handicapées. Elles constituent des solutions temporaires pour réduire les différentes formes d'exclusion (indigence, exclusions temporaires ou partielles à une prestation de la vie par manque d'argent ….).

Ces situations peuvent en partie trouver des réponses dans les pratiques d'entraide traditionnelles. Dans cette catégorie, on trouve également les réalisations d'ouvrages et projets à caractère communautaire.

Les solidarités familiales sont mises en œuvre afin d'assurer aux personnes âgées une prise en charge sanitaire, psychologique, sociale et matérielle en vue de leur garantir les conditions idoines d'une vie digne, décente et d'une vieillesse épanouie et bien remplie. Ce devoir de reconnaissance à l'égard des sacrifices de nos aînés, doublé d'un élan de solidarité entre les diverses générations de la population, est dûment rempli, du reste, par les familles.

- Les tontines sont des formes de solidarité très épandues aux Comores. Elles sont surtout créées à l'occasion de préparation d'un grand mariage, d'un pèlerinage à la Mecque, la construction d'une maison ou tout autre projet social requérant un fond de départ substantiel. L'efficacité de la gestion financière de la tontine s'appuie en particulier sur le blocage des fonds et la possibilité pour le contractant d'avoir une somme relativement important en un moment donné. Les tontines concernent diverses catégories sociales et divers buts. Leur fonctionnement n'est pas réglementé mais est basé sur la confiance mutuelle. C'est un système d'épargne sûr.

- Le tissu associatif : L'existence dans le pays de ce tissu associatif a permis aux handicapés, aux enfants sans soutien ou de la rue, aux familles nécessiteuses et à toutes les catégories à besoins spécifiques, d'obtenir un soutien permanent ou ponctuel. Aux Comores, le secteur associatif est très développé. Chaque localité a une ou plusieurs associations qui sont à la base d'une série d'initiatives dans de nombreux domaines tels que le sport, la musique et la culture.

Une loi portant sur la couverture sanitaire universelle vient d'être adoptée et promulguée. Elle institue un système de couverture universelle (CSU) fondée sur la solidarité nationale par un système d'assurance maladie obligatoire qui garantit l'accès et l'utilisation par tous, en fonction des besoins des services de santé de qualité réellement disponible. Cette loi si elle est effectivement mise en œuvre permettrait de garantir à tout Comorien et toute personne résidant aux Comores quelques soient ses ressources, l'accès à un paquet de base des services de santé.

3.4.3. Les problèmes identifiés

- Les quatre organismes qui assurent la protection sociale aux Comores n'offrent que des services très limités et ne concernent qu'une infime partie de la population.
- rattachement officiel de la protection sociale.
- La coordination et le suivi des programmes sociaux et en particulier des programmes de protection sociale sont quasiment inexistants.
- L'absence d'un cadre opérationnel et de ressources suffisantes pour développer des actions de protection sociale de grande envergure
- L'absence de système de prise en charge des indigents qui induit une inéquité notamment dans l'accès aux soins de santé,
- Problème de l'autonomie de la caisse de retraite et le non régularité des versements des cotisations
- Difficultés juridiques et institutionnelles concernant l'inadaptation du statut et les modalités de fonctionnement des différents régimes de pensions
- Absence de système de protection des populations démunies, handicapés, citoyens sans ressources, des corps professionnels, des secteurs informels …..
- Absence de protection sociale des Elèves ;

Recommandations

- Mise en place d'une Caisse Nationale de solidarité sécurité sociale et pour les démunis (carte des Indigents)
- Mise en place de la Caisse Nationale d'Assurance maladies
- Développement des Mutuelles professionnelles (Agriculteurs, pécheurs….) et communautaires
- Mise en place des mutuelles scolaires (primaires et secondaires)
- S'assurer la légalité, la transparence et l'encadrement des Organisation de charité et de bienfaisance.
- Renforcer la direction générale de la sécurité civile et ses moyens d'intervention rapide et efficace
- Développer les programmes de filets sociaux dans le pays.

3.5. L'accès à l'eau potable pour tous

Bien que 85 % de la population comorienne ait accès à un point d'eau aménagé, le niveau d'accès à l'eau potable demeure extrêmement faible. De fortes disparités existent selon les îles : à Ngazidja, les ressources en eau de surface sont quasi nulles. A Mohéli et Anjouan, on rencontre des cours d'eau pérennes et des cours d'eau temporaires.

Le secteur de l'eau est caractérisé par de nombreux problèmes. Il s'agit en particulier des risques sanitaires liés à la qualité de l'eau, souvent impropre à la consommation. Ces risques deviennent de plus en plus importants du fait de la vétusté des réseaux, des sources non aménagées, de l'absence de traitement ou encore de la salinisation de la nappe par intrusion de l'eau de mer (problématique spécifique à Ngazidja). La forte densité de population, les exploitations économiques (distillation, maraichage, Sociétés Privées d'Exploitation et de Commercialisation de l'eau) et l'existence de réseaux parallèles provoquent des conflits.

Au même titre que l'eau et la santé, l'assainissement est un droit humain officiellement reconnu. Ce droit n'a souvent pas bénéficié d'une attention particulière dans les initiatives d'amélioration des conditions de vie de la population comorienne, surtout en milieu rural. L'absence d'une politique favorisant l'accès à une latrine améliorée handicape considérablement ce secteur.

Le type d'aisance le plus répandu aux Comores reste encore la latrine, autrement dit les fosses conçues par les ménages d'une manière traditionnelle pour constituer leur lieu d'aisance. Les interventions de l'Etat dans ce domaine sont très faibles. L'insalubrité du cadre de vie des populations recommande un assainissement incluant la construction des égouts et des canalisations pour une maîtrise des eaux usées et de ruissèlement et la mise en place d'un système de gestion des déchets ménagers. L'accès à l'eau potable et à un assainissement décent posant déjà problème, interrogeons la situation de la fourniture des services sociaux élémentaires dans le secteur de l'énergie. Les conséquences environnementales et sanitaires sont importantes.

3.5.1. De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

Du fait du réseau hydrographique important composé de nombreux ruisseaux et torrents permanents, beaucoup de localités des îles de Ndzuani, Mwali et Maore ont pu bénéficier d'une adduction d'eau dès l'époque coloniale. La population s'est toujours approvisionnée en eau à partir d'adduction gravitaire ou bien dans les cours d'eau. Pour Ngazidja, il a fallu attendre 1975 pour que soit mis en place le premier réseau d'adduction d'eau à Moroni.

Au cours des années 80, un projet PNUD a permis à l'île de Ngazidja de se doter de 22 puits exploitables. La construction des premiers réseaux d'adduction d'eau communautaires de type moderne à Ngazidja, date de 1986. Elle débute avec la mise en place du réseau de Foumbouni et de celui de Ntsaoueni quelques années plus tard grâce à un financement assuré par l'Unicef. 19 autres localités furent dotées à leur tour de ce moyen d'alimentation en eau moderne Dans les années 1980, avant la réalisation des adductions d'eau, ces villages étaient, grâce aux forages réalisés dans les années 1980 par le PNUD, équipés des puits à partir desquels la population s'approvisionnait en eau de boisson. L'eau provenant des puits était également utilisée pour les différents besoins domestiques (cuisine, toilettes, lessive).

Cependant, les contraintes liées aux difficultés d'acheminement de l'eau vers le domicile, notamment la distance entre la source d'alimentation et le domicile, les longues files d'attente autour des puits, ont été à l'origine de la prise de conscience des communautés locales de la nécessité de la mise en place des réseaux de distribution de type moderne.

L'intervention de l'Etat comorien et des partenaires internationaux ont permis le développement d'une politique hydraulique qui a consisté à équiper les puits d'un château d'eau, d'une pompe électrique et d'un réseau d'adduction assurant la distribution d'eau par le biais des bornes fontaines. Cependant, la situation financière difficile de l'Etat comorien et l'application des politiques d'ajustement structurels imposé par le Fonds Monétaire International (FMI) aux pays d'Afrique dans les années quatre-vingt-dix, n'ont pas permis à l'Etat comorien d'assurer la gestion de ces réseaux d'eau. C'est pourquoi, toute la gestion de ces nouveaux ouvrages fut ensuite confiée, par l'intermédiaire des « comités de gestion», aux populations locales

3.5.2. De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Au cours des années 90, les problèmes de l'eau se sont accentués. D'abord il y a eu l'absence d'une véritable politique de l'eau, une situation qui s'explique, en grande partie, par l'absence de structures dédiées au suivi des ressources en eau.

Ce manque d'une organisation tel un Office national de l'eau nuit à la synergie entre les acteurs du secteur et une utilisation optimale de la ressource en eau. Toutefois des avancées ont été obtenues, au cours de cette période notamment sur le plan de la connaissance de la disponibilité et la dynamique des ressources en eau. Les recherches et études effectuées ont démontré que le pays dispose d'un potentiel en eau appréciable pour ses besoins de développement socio-économique. Dès lors

que ces études ont été faites, il y a eu peu d'efforts fournis dans la mise en place des infrastructures de mobilisation et exploitation des ressources en eau, si bien le peu existant a subit une grande détérioration au fil de temps. Le fonds Kowetien avait été sollicité et accepté l'adduction générale de Ngazidja mais suite au déclenchement de la première Guerre du Golfe, le projet fut abandonné.

Au niveau de Ndzuani et de Mwali, l'accélération de la déforestation massive et le manque d'entretien des bassins versants ont fini par fragiliser la ressource en eau. Sur la quarantaine des bassins fluviaux permanents que comptait l'île d'Anjouan aux années 1950, il n'en reste à peine qu'une dizaine actuellement dont la plupart tarissent en saison sèche. Ce phénomène est aussi observé dans l'île de Mohéli, et les principaux secteurs socioéconomiques du pays en sont touchés.

Pour pouvoir structurer le secteur, le Gouvernement fait adopter un cadre législatif et réglementaire de la gestion des ressources en eau. Il s'agit de :

- Loi cadre N°94-018, du 22 juin 1994, portant sur l'environnement ;
- Loi cadre N°94-037, du 21 Décembre 1994, portant code de l'eau ;
- Loi cadre N°95- O13/A/F, portant Code de la santé publique et de l'action sociale pour le bien être de la population (Promulgation par décret N°95-124/PR du 8/8/95 ;

Le Code de l'eau adopté en 1994 est issu de la loi n°94-037 indique que les modalités de gestion du service public de l'eau sont confiées à la société nationale commerciale de l'eau et de l'électricité en milieu urbain et au Ministère de la production en milieu semi-urbain et rural. L'attribution de la gestion de l'eau à l'unique société nationale. Celle-ci s'est beaucoup plus penchée au secteur électricité beaucoup plus lucratif que celui de l'eau. Elle a entrainé l'abandon de facto d'investissements conséquents pour le développement de l'adduction d'eau réduisant drastiquement l'accès à l'eau.

3.5.3. Des accords de Fomboni jusqu'à nos jours

Depuis la fin des années 90 et le début des années 2000, l'eau est gérée par une multitude d'organisations et de structures. La Loi Organique du 1er mars 2005 stipule que la politique de l'eau relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale de développement, définie en concertation avec l'Union. Les modes de gestion varient en fonction du mode d'accès et de la situation de chaque île : gestion par la société nationale, gestion communautaire ou partenariat public privé (PPP).

- Sur l'île de Ngazidja, à l'exception de la ville de Moroni et des villages environnants où le réseau est géré par la Ma-Mwé, les populations rurales ont majoritairement accès à l'eau par le recueil des eaux de pluie par des impluviums et des citernes privés. Certains villages utilisent des puits gérés par des comités locaux.
- Sur les îles d'Anjouan et de Mohéli, la quasi-totalité des villages sont dotés de réseaux alimentés par des captages de sources ou de rivières et dans quelques cas par des forages. La distribution de l'eau se fait soit par bornes fontaines communautaires, soit par des branchements privés. Les systèmes sont gérés par des comités de gestion et associations d'usagers de l'eau (AUE) et sont sous maitrise d'ouvrage des fédérations iliennes (UCEM et

UCEA). A Ngazidja, il n'existe pas d'organisme à l'échelle de l'île en charge de la coordination des comités de l'eau.
- La ville de Fomboni, chef-lieu de l'île de Mohéli, expérimente depuis 2009 le seul Partenariat Public Privé de l'Union des Comores avec le Société de Gestion de l'Eau de Mohéli (SOGEM).

Les principaux acteurs à Ndzuani sont :

- L'Union des Comités de l'Eau d'Anjouan (UCEA) créé en 2002 qui assure la maîtrise d'ouvrage des projets d'eau et d'assainissement et assure un appui technique aux comités de gestion de l'eau.
- La Direction Régionale de l'Eau d'Anjouan coordonne les activités et les projets du secteur de l'eau et l'assainissement sur l'île d'Anjouan.
- Le Comité Inter Villageois de Gestion de l'Eau à Sima s'occupe de la production, du traitement du transport et de la vente en gros d'eau potable aux comités de gestion de l'eau, présent dans chaque village de la péninsule de Sima.
- Les Comités de gestion de l'eau (CGE) sont des associations des usagers de l'eau qui gèrent les réseaux et la distribution de l'eau sur leur territoire.

A Mwali, les principaux acteurs sont :

- L'Union des Comités de l'Eau de Mohéli (UCEM) créée en 2007 assure la maîtrise d'ouvrage sur les projets d'AEP et apporte un appui technique et financier aux CGE.
- La SOGEM est la société qui exploite le réseau de Fomboni dans le cadre du premier Partenariat Public Privé aux Comores. Elle a su diversifier ses activités pour faire face au non recouvrement des coûts d'exploitation. Elle travaille en étroite collaboration avec l'Association des Usagers de l'eau de Fomboni et l'UCEM.
- La Direction Régionale de l'Eau de Mohéli coordonne les activités et les projets du secteur de l'eau et l'assainissement sur l'île de Mohéli.
- Les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) sont les associations adhérentes à l'UCEM

A Ngazidja, es principaux acteurs

b) La Direction Générale de l'Eau des Mines et de l'Energie est en charge de mettre en place la politique de l'eau à l'échelle du pays et de coordonner les projets réalisés sur l'île.
c) La société à caractère public et commercial Ma-Mwe a la responsabilité d'alimenter en eau les villes mais en pratique elle n'assure sa mission qu'à Moroni et ses environs. A cause d'une seule forme de gestion entre l'électricité et l'eau ou manque d'une autonomie de gestion .de Les coupures d'eaux sont fréquentes et l'eau n'est pas toujours de bonne qualité faute de traitement approprié.
d) Les Comités de gestion de l'eau (CGE) sont des associations des usagers de l'eau qui gèrent les réseaux et la distribution de l'eau sur leur territoire.
e) L'Associations 2-mains a pour objet la mise en œuvre d'un développement durable dans le cadre de la coopération internationale France-Union des

Comores. Elle travaille sur l'accès à l'eau potable en zone rurale de la Grande Comore et accompagne les projets issus de la diaspora.

Aujourd'hui l'installation de nouveaux réseaux complexes rend obligatoire le paiement du service d'eau. La mise en place des tarifs est souvent source de conflits entre les communautés. Un travail de sensibilisation doit être poursuivi auprès des usagers pour faciliter l'acceptation du prix de l'eau. A ce jour il n'existe aucune station de traitement des eaux usées, et aucune politique d'assainissement n'est menée dans le pays, mais les besoins sont importants aussi bien en matière d'assainissement liquide que solide.

3.5.4. Diagnostic et identification des problèmes

- ✓ **Problème de disponibilité de l'eau**

Avec une moyenne annuelle de pluie évaluée de 1822 à 2605 mm enregistrée, le pays dispose d'un potentiel en eau appréciable pour ses besoins de développement socio-économique. Cependant, l'analyse de la situation en matière de gestion des ressources en eau montre qu'il existe de nombreux problèmes entravant un meilleur accès à l'eau. Parmi ces problèmes, il y a les changements climatiques, les saisons sont perturbées, devenues tardives, très intenses et souvent violentes et la sécheresse s'est accentuée dans certaines régions des îles.

Des cas de vulnérabilité de la nappe de base, qui n'a pas été alimentée durant la période de 2011, ont été enregistrés. Les nappes d'eau sont menacées par le phénomène de pollution, et d'intrusion saline et la pollution due au système inadéquat de gestion des déchets solides.

Ces déchets solides sont généralement mis dans les sacs plastiques, de vieux seaux et sont acheminés vers des dépotoirs anarchiques. La multiplication des dépôts sauvages, particulièrement visibles le long des côtes et des axes routiers, aux abords immédiats des villes et villages, représente un risque de pollution aux abords de ces différents sites. A cela s'ajoutent les problèmes ci-après :

- une connaissance insuffisante de la disponibilité et la dynamique des ressources en eau,
- une gouvernance très faible qui ne permet pas la gestion équitable et efficiente de la ressource en eau,
- un faible accès aux services de base d'eau potable et assainissement, et la faible capacité de mobilisation et exploitation des ressources existantes.
- La faiblesse du cadre institutionnel, organisationnel, juridique et financier secteur de l'eau qui handicap fortement l'accès de la population à une eau potable.
- L'absence d'une politique nationale et d'une stratégie de gestion adaptée.
- L'absence d'un cadre législatif régissant le secteur
- Un réseau d'infrastructures obsolète et des circuits d'approvisionnement inefficaces, non cohérents et non complémentaires.
- Mécanisme de Coordination disparate à travers les différents acteurs intervenants dans le secteur de l'eau

✓ **La consommation annuelle estimée**

Les prélèvements annuels sont estimés à 19 millions de m^3, soit uniquement 1% des ressources Mobilisables. Indépendamment de la nature des ressources de chaque île, le niveau d'exploitation demeure faible. Les consommations allant de 47 l/j/hab. à 65 l/j/ha cachent la qualité médiocre à la consommation et les difficultés encourues pour acheminer à domicile ces quantités d'eau.L'Accès à l'eau potable pour tous a été estimé en 2012 à :

- 33,5% des ménages comoriens utilisent la citerne où l'eau de pluie est recueillie et stockée,
- 26% disposent de l'eau courante à domicile,
- 19,3% utilisent les bornes fontaines,
- 11% s'approvisionnent au niveau des sources naturelles d'eau (rivières, puits)
- 9,2% se servent auprès des voisins.

✓ **Modes d'approvisionnement en eau**

La distribution par région montre que l'eau courante à domicile est surtout utilisée à Ndzouani et Mwali par respectivement 44% et 29,5% de la population contre 11% seulement à Ngazidja. Malheureusement, à Mwali et Ndzouani la qualité de l'eau courante n'est pas toujours garantie parce qu'il n'existe pas de système de traitement de l'eau à la source. Les citernes sont surtout utilisées à Ngazidja par 66,9% de la population conte 8,6% à Ndzouani et 0,69% à Mwali.

Quant aux rivières, sources de beaucoup de germes de maladies si l'eau n'est pas traitée ou filtrée, elles sont plus exploitées à Ndzouani avec 10,2% de la population contre 2,4% à Mwali et 0,13% à Ngazidja. Les principaux modes d'approvisionnement en eau pour usage domestique utilisés par les ménages comoriens sont au nombre de sept :

- eau courante à domicile,
- eau courante chez le voisin,
- citerne privée,
- fontaine publique,
- citerne publique,
- forage ou le puits,
- rivière ou source d'eau.

Mode d'approvisionnement en eau aux Comores

ILE	EAU COURANTE A DOMOCILE	EAU COURANTE CHEZ LE VOISIN	BORNES FONTAINES	CITERNE	PUITS	RIVIERE	AUTRES
NGAZIDJA	11,16	2,42	10,35	66,94	8,87	0,13	0,13
MWALI	29,51	20,49	31,60	0,69	14,58	2,43	0,69
NDZOUANI	43,99	12,18	24,35	8,60	0,32	10,23	0,32
Total	26,64	9,22	19,30	33,56	6,67	4,31	0,30

Mode de gestion de l'eau dans le pays :

Les problèmes clés de disponibilité et de l'accès à une eau potable n'ont toujours pas connus de solutions idoines. Le pays ne dispose pas encore d'une gouvernance de l'eau à proprement parler ce qui se traduit par une absence de politique de l'eau et des ressources budgétaires affectées pour la programmation d'investissements.

Il n'existe aucun schéma directeur pour l'Union des Comores ni pour chacune des îles. Dans le cadre du Projet d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement (PAEPA) financé par un don de la Banque Africaine de Développement (BAD), une étude du cadre institutionnel, organisationnel et financier ainsi que l'élaboration d'un plan stratégique à l'horizon 2030 a été élaborée mais n'est pas encore mise en œuvre. Le secteur de l'eau fonctionne principalement par une multitude de projets le plus souvent sans véritable coordination et donc sans impact probant. Parmi ces projets et programmes qui ont été initiés :

- Alimentation en Eau Potable PAEPA (BAD/GVT ; 11millions euros)
- Adaptation Eau et Changements Climatiques ACCE (GEF /PNUD ; 3 700 000 USD)
- Approvisionnement en eau potable de la péninsule de Sima- Anjouan (AFD/GVT ; 4,2 millions euros)
- Approvisionnement en eau Potable de la région de Djando-Mohéli (AFD/GVT ; 4,2 millions euros)
- Gestion de l'eau en Grande Comore (GECEAU- AFD/GVT ; 5millions d'euros)
- Gestion des bassins versants (GEF/PNUE)
- Gestion Intégrée des Ressources en eau et Efficacité à l'utilisation de l'eau – GIRE PEID AIO/Comores (FEM/PNUD/UNOPS)
- Projet Domoni ANJ (GVT/UE/AFD ; 6 millions d'euros)
- Projet AEP haut Moroni GC (GVT/FADES ; 2,5 millions euros)
- Projet AEP Mbadjini Est et Domba GC (GVT/France/Diaspora ; 3m150 000 euros)
- Projet de Oichili co-financé par l'ONG hydraulique sans frontière, la diaspora, le gouvernement comorien et le projet Co-développement des Comores (PCUC) ; 500000€.

✓ **Absence d'une politique et d'une stratégie de l'eau**

Plusieurs efforts ont été fournis en vue de définir les axes prioritaires du progrès socio-économique et développement durable aux Comores. Le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRP) puis la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable des Comores (SCA2D) ont eu à définir des objectifs et priorités en matière de gestion de l'eau.

3.5.5. Recommandations

- Créer et faire fonctionner un Office national de l'eau et de l'assainissement *(règlementation, formation des agents, gestion de conflit communautaire…).*
- Mettre en œuvre le schéma directeur adopté
- Développer l'approche Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)
- *Promouvoir les forages communautaires*

- Investir dans la généralisation de l'adduction d'eau pour un accès universelle à l'eau potable et une meilleure santé des Comoriens
- Contribuer au développement des laboratoires de contrôle qualité dans les différentes régions du pays
- Former et recycler le personnel chargé du développement et de la maintenance du réseau d'adduction d'eau.
- Contribuer à l'organisation d'une table ronde des partenaires et bailleurs pour le financement et la mise en œuvre d'un schéma directeur de l'eau ;
- Contribuer à la mise en œuvre du cadre légal et institutionnel
- Règlementer l'importation de l'eau en bouteille
- Mettre en place une Garde forestière nationale pour lutter la déforestation
- Développer des actions de reboisement dans l'ensemble du pays
- Introduire et mettre en place des retenues collinaires (bassin pluvial) pour augmenter les stocks d'eau
- La restructuration de la DGEME en une Direction Générale de l'Eau et l'Assainissement (DGEA) et une Direction générale de l'Energie et Mines (DGEM)
- Développer les infrastructures d'assainissement collectif (réseau d'assainissement) et autonome.
- Création d'une société nationale pour gérer l'eau et de l'assainissement
- Mise en place d'un laboratoire National de contrôle de la qualité de l'eau

✓ Actualisation et mise en œuvre du code actuel de l'eau

3.6. Les problèmes d'environnement et de la gestion des déchets

Le pays se caractérise par une diversité d'écosystèmes riches et variés parmi lesquels on trouve de très nombreuses mangroves, des forêts tropicales humides mais aussi de forêts sèches et de très nombreuses plages.

Les îles de notre archipel font partie des « hotspots » de la biodiversité mondiale. Elles sont connues pour ses espèces emblématiques comme le cœlacanthe ou la roussette de Livingston. En tant qu'archipel volcanique, l'Union des Comores possède 340 km de côtes. Ces zones côtières sont importantes pour le tourisme qui correspond à une proportion significative du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays. Une grande partie des cultures d'exportation du pays occupe par ailleurs les zones côtières.

Cette riche diversité des Comores se voit actuellement altérée par la dégradation de l'habitat, la mauvaise utilisation des sols, le développement des espèces envahissantes, la surexploitation et le changement climatique. Les Comores sont particulièrement vulnérables face au changement climatique. Elles font face à des catastrophes naturelles, à la limitation des ressources naturelles et à la sensibilité des écosystèmes.

Depuis le Sommet de la Terre, tenu à Rio en 1992, les gouvernements comoriens ont eu à développer de nombreuses actions en faveur de la protection de l'environnement. Ils ont aussi souscrit aux Conventions de Rio et s'activent à promouvoir les bonnes pratiques en matière d'environnement et de développement durable. Des projets et actions environnementaux sont en train d'être mis en œuvre notamment la création de zones protégées et de parcs marins.

Les problèmes environnementaux tiennent principalement à la dégradation rapide des écosystèmes et à l'exploitation anarchique des ressources forestières, des ressources marines et côtières, de l'alluvionnement croissant des eaux et l'exploitation des récifs coralliens pour extraire des matériaux de construction, notamment le sable dont l'exploitation est interdite.

L'urbanisation est un problème majeur, elle est explosive et anarchique, sans équipement collectif. Le pays ne dispose pas d'une politique d'urbanisation et les conséquences sont le développement de la spéculation foncière, l'occupation des terres marginales et écologiquement fragiles, la destruction des ressources naturelles, la prolifération des décharges sauvages et de dépôts non contrôlés. La carence d'un système efficace de ramassage et d'évacuation des déchets entraîne une accumulation de dépôt sauvages d'ordures et une défiguration des zones urbaines et littorales.

Les Comores ont fait l'objet de crises sanitaires à répétition, favorisées par le développement de l'insalubrité généralisée, l'absence de mesures d'hygiène et d'assainissement de base et un contrôle sanitaire insuffisant. Rien que ces dix dernières années, de Chikungunya(2004, 2005) et l'épidémie à H1N1 (2017).

La gestion des déchets présente de nos jours des enjeux économiques, sociaux et environnementaux majeurs et constitue l'un des problèmes les plus aigus de la gestion de l'environnement et du cadre de vie. Ceci justifie l'engagement des pays pour la nouvelle approche intégrée de gestion des déchets adoptée par les Nations Unies lors de la conférence mondiale sur l'environnement et le développement durable de Rio en juin 1992. Désormais, la gestion des déchets doit s'inscrire dans la perspective d'un développement durable dont les principes de base mettent en avant un environnement viable, un maintien du capital naturel et la biodiversité.

Le problème de la gestion des déchets est crucial compte tenu de la dimension territoriale, de la capacité d'absorption limitée et de la quantité croissante de déchets produits. La quantité de déchets domestiques dans le pays a été estimée à 124.362 tonnes en 2000 ; on estime qu'elle augmentera de 34% en 2020 en passant à 353.159 tonnes.

Actuellement, seulement 16,8% des ménages comoriens sont desservis par un système d'enlèvement des ordures. Il faut ajouter à ces problèmes, le manque quasi-total de système de drainage et d'évacuation des eaux usées. Il existe également des risques environnementaux potentiels qui méritent une attention particulière. La question des déchets a atteint un stade de crise continue dans les grandes agglomérations et dans la capitale Moroni, où la croissance urbaine pose un véritable problème de surproduction et d'évacuation des ordures. La filière d'une gestion intégrée des ordures (Pré-collecte / collecte - Tri, récupération – mise en décharge contrôlée, recyclage/ compostage) reste inexistante. On note seulement un service de ramassage des déchets plus ou moins fonctionnel en raison de difficultés techniques, financières et organisationnelles.

Enfin, en l'absence d'infrastructures appropriées, la technique la plus utilisée reste la mise en décharge à l'air libre ou le brûlage à ciel ouvert, qui est devenue aujourd'hui

une des principales causes de la pollution des ressources vitales (sols, eaux, air, écosystèmes côtiers), ainsi que la prolifération d'épidémies telles que le choléra.

Diagnostic et problèmes identifiés

Les principaux problèmes dans la gestion des déchets peuvent être résumés ainsi :

- ✓ Un déficit en lois et textes d'application
- ✓ Absence de centre de traitement de déchets et d'un système de tri sélectif des déchets ménagers ;
- ✓ absences de traitement des déchets organiques, des sachets, couches de bébé, bouteilles plastiques
- ✓ Absence de traitement des déchets hospitaliers
- ✓ L'insuffisance et la vétusté des équipements de transports
- ✓ Un manque d'organisation de la filière
- ✓ Manque de personnels qualifiés pour la gestion des déchets
- ✓ Manque des prestataires des services qualifiés
- ✓ Insuffisance des ressources financières
- ✓ Insuffisance des partenaires au développement impliqués
- ✓ Une faible sensibilisation de la population aux mauvais comportements de jeter les ordures dans l'espace public.

Les études réalisées conclue à la nécessité d'élaborer un plan de gestion globale des déchets solides ~~et~~ ménagers et hospitaliers pour l'ensemble du pays. Des études d'impact environnemental ont été réalisées et ont permis d'identifier toutes les mesures de préservation et de valorisation environnementale à mettre en œuvre pour éradiquer les pollutions et nuisances qui seraient dues aux sites de traitement qui seraient choisis dans chaque région. Il est impératif que soit adopté un plan global de gestion des déchets intégrant les aspects techniques, financiers et institutionnels de la pré-collecte, collecte/transport, valorisation et enfouissement des déchets solides.

Recommandations

- Absence d'un système de canalisation et de drainage des eaux de pluie et des eaux usées
- Elaboration des plans d'urbanisation des villes
- Création des Centres de traitement des eaux usées et des eaux de pluies
- Contrôle des constructions des maisons d'habitation et des immeubles sans permis de construction
- Organiser des Campagnes d'information, de sensibilisation sur le tri des déchets domestiques.
- Installation des Poubelles – tri en milieux urbains.
- Résolutions des problèmes fonciers,
- Nationalisation des sites stratégiques pour mettre en place des dites de décharge et de traitement des déchets dans chaque île
- Règlementation des installations des garages mécaniques en milieu urbain pour réduire les risques de pollution environnementale et visuelle
- Renforcement de contrôle technique des véhicules
- Limitation d'importation des véhicules d'occasion.

- Production des provendes des poulaillers (à partir des déchets des poissons) ; compostages
- Interdiction de commercialisation des sachets
- Recyclage des bouteilles plastiques.
- Mise en place des incinérateurs dans les milieux urbains
- Incitation à la création des espaces vertes
- Sensibilisation et sanction des agricultures pour l'utilisation des engrais chimiques et des insecticides

4. Epanouissement de la vie sociale

4.1. Culture et épanouissement de la vie sociale

Les Comores constituent un carrefour de culture et de civilisation entre l'Afrique, l'Asie, l'Arabie, la grande île de Madagascar et plus tard au 19è s, l'Europe. La population comorienne s'est ainsi formée avec la venue d'africains, d'indonésiens, de persans, d'arabes et de malgaches dans des proportions différentes selon les régions. Ces groupes ethniques se sont fortement brassés.

De ce brassage de population, est née une grande homogénéité et richesse culturelle faite de contes, de danses, de mythes et de traditions pour la plupart séculaires. Notre langue le*shikomori* est une langue parlée par tous les comoriens. Proche du swahili et écrite en caractères arabes ou latins, il présente certes de variances d'une île à l'autre voire d'une région à une autre mais il reste compris par tous sur l'ensemble du territoire. Les nuances et les variantes d'une île à l'autre ne constituent aucunement une barrière. Les comoriens se comprennent quelle que soit l'origine insulaire des uns et des autres. Le *shikomori* est un des piliers qui permet d'assurer l'unité nationale.

Société ouverte aux différents courants de civilisation les Comoriens ont su intégrer harmonieusement les influences extérieures pour se les approprier et enrichir ainsi les bases fondamentales qui constituent la personnalité comorienne, à travers le filtre d'un substrat culturel commun fondé sur le *mila* et la religion, à travers tout le pays.

Cette caractéristique a permis de surmonter les inconvénients de l'insularité et faire des habitants de chaque île un même peuple uni par la langue, la religion, la culture et la proximité des îles entre elles, facteurs d'interrelations sociales et même familiales sur l'ensemble du territoire. L'unité et la cohésion nationales furent ainsi garanties tout au long de l'histoire jusqu'à l'accession de l'indépendance avec l'occupation de l'île Mayotte par la puissance coloniale.

4.1.1. Sous la colonisation

Avec l'acquisition de l'autonomie de gestion puis de l'autonomie interne, on assiste à un développement des associations culturelles et sportives. Au cours de cette période apparaissent également les mouvements scouts et les associations culturelles. Beaucoup de ces associations sont présentes dans les grandes villes comme le JAF (Jeunesse Active et Fraternelle) de Mutsamudu ou le FRACUMO de

Moroni. Durant la période coloniale, les lieux culturels étaient surtout symbolisés par l'Alliance Française, le Tennis Club, la Guinguette et le cinéma Alcamar et Al Quitoir.

4.1.2. De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

Malgré l'absence de véritable politique culturelle et de budget spécifique à la culture l'émancipation de la femme et de la jeunesse allait être encouragée par la création aux années 70/80 de quelques infrastructures culturelles et de loisirs dans la capitale et ses environs immédiats.

L'essor de la culture prend sa source dans les associations pour une culture nouvelle dite *Msomowanyumeni* sous la houlette de l'ASEC (Association des Etudiants et Stagiaires Comoriens en France et du Front Démocratique dans leur élan de changement révolutionnaire de la société. L'Union Fraternelle de l'Art Dramatique (UFAD) devenue plus tard l'Union Fraternelle d'Art des Comores (UFAC) sera le vivier de l'expansion de la culture nouvelle « MsomowaNyuméni » qui va essaimer son activisme et son engagement militant dans toutes les régions du pays. Ainsi naitra l'Association pour la Rénovation Culturelle (ARC) de Mitsamiouli et l'Union Culturelle des Comores (UCUCO) de Mutsamudu. L'Association des Stagiaires et Etudiants des Comores (ASEC) très active dans la conscientisation de la jeunesse estudiantine de la diaspora mais aussi très influente auprès de la jeunesse dans différentes régions du pays. La Révolution Soilihiste suite au coup d'Etat fondateur du 3 août 75 par le Président Ali Soilih Mtsachiwa s'est accaparé de la jeunesse malgré des divergences idéologiques entre lui et l'ASEC, chaque camp ayant besoin de l'autre pour avancer dans le domaine de la culture.

Cette période a connu aussi un fort développement de l'artisanat, des directives gouvernementales ont été données pour l'ameublement des bureaux administratifs avec de tables sculptées de motifs locaux, ce qui a profité énormément à la production artisanale de ces meubles. La création de la Menuiserie Buscail a aussi aidé à en améliorer la qualité en embauchant, les meilleurs artisans sur les 3 îles indépendantes. De même les tenues d'apparat des notables dans les cérémonies organisées lors de la fête de l'indépendance ont boosté la fabrication des djoho et des bushti un artisanat très florissant et très profitable qu'utilisent essentiellement des femmes. L'instauration du CNAC (Centre National d'Artisanat Comorien) procède à l'encadrement des activités artisanales .Ce développement de l'artisanat a bénéficié à l'émancipation de la femme et de la jeunesse sur le plan financier et a aidé à leur promotion sociale en acquérant plus d'autonomie et de respect dans leur milieu.

4.1.3. De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Avec la promulgation de loi de 1986 sur les associations à but non lucrative en remplacement de la loi française de 1901, les jeunes se sont organisés en associations mixtes pour le développement de la culture, la sauvegarde des danses traditionnelles, l'encadrement scolaire des plus petits etc. La création du Club Kalam pour la promotion de la littérature écrite suivie du Pohori Kalam pour la promotion de la poésie a libéré la créativité littéraire sur l'ensemble du pays. La publication du premier roman comorien **La république des imberbes** par Mohamed A. Toihiri a donné le signal à la publication d'autres œuvres littéraires de fiction mais aussi à des

essais souvent tirés des mémoires de master ou des thèses des étudiants comoriens un peu partout dans le monde. La mise en avant de la langue comorienne, de l'histoire et de la culture du pays jamais évoquées ni apprises à l'école, a beaucoup contribué au succès de ces associations de la jeunesse. On assiste aussi à la création de radios et de télévisions privées, associatives ou communautaires (studio 1, TV Sha, Djabal TV, Radio Dzianlandze etc. Multimédiakom première radio à diffuser en internationale etc.) , des initiatives de création de Dojo d'arts martiaux, des agences de publicité et de voyages l'implantation de la Jeune Chambre de Commerce Internationale (JCI) etc.

Les associations de danses traditionnelles se sont multipliées pour sauvegarder ce qu'on appelle communément *NgomaZakiNyedji* ainsi que l'histoire du pays. Le CNDRS créé dans les années 80 prend de l'envergure grâce à une coopération internationale avec la formation de spécialiste en matière de conservation du patrimoine, musée, archives etc. Sur le plan institutionnel, le gouvernement a impulsé une coopération culturelle et sportive importante avec l'Arrivée du CICIBA, (Centre International de Civilisation Bantu) ISESCO, (Institut Islamique pour l'Education la Science et La Communication) ACCT (Agence pour la Coopération Culturelle et Technique) CONFEGES dans le domaine du sport L'hôtel Galawa Beach avec ses soirées de danses folkloriques a encouragé la création de troupes spécialisées qui donnaient des spectacles aux touristes. En bref on peut dire que l'affaiblissement de l'autorité politique dans les années 90 , par une démocratie sans politique cohérente ni véritable vison culturelle et sociale a permis paradoxalement un réveil formidable des acteurs culturels et l'émergence d'embryons d'industries culturelles dans le domaines de la musique notamment.

4.1.4. Des accords de Fomboni jusqu'à nos jours

Au début des années 2000, le secteur de la culture a connu un regain d'intérêt étatique. Avec l'organisation du Festival national d'art et de culture comoriens (Fesnaco) en mars 2000 parrainé par le président AzaliAssoumani. Les technologies modernes de la communication et de l'information permettent la naissance de petites entreprises de communication, des studios d'enregistrement, la montée de Stars comoriens de musique d'envergure internationale aussi bien au pays qu'à l'étranger. Malheureusement l'accompagnement de l'Etat ne se faisant pas, ces stars ne peuvent pas jouer un rôle économique par le tourisme et la vente de CD comme leurs homologues car soit dit en passant ces stars sont piratés au vu et au su de tout le monde avec des enseignes publicitaires de copie de CD (ICI GRAVAGE DE CD) sans aucune réaction des autorités publiques. Ce n'est que tout récemment qu'un projet de loi présenté par l'OCPI (Office Comorien de la Propriété Intellectuelle) au Ministère de la Culture de la jeunesse et des sports, va tenter de réduire ce phénomène de piratage sinon de l'éradiquer.

Les activités artistiques, peinture, musique, cinéma danses, arts plastiques sont des facteurs importants pour faire connaitre le pays et attirer non seulement des touristes mais encore des investisseurs dans les domaines cités. Quelques réalisateurs et réalisatrices comoriens ont déjà produit des courts métrages sur les Comores qui ont obtenu des prix au Festival de Cannes et autres. C'est le cas pour Résidence Ylang de Hachimia sur la problématique des villas abandonnées construites par des

comoriens installés en France et en quête d'un éternel et impossible retour. Le Comoros International Film Festival (CIFF) a déjà réalisé deux éditions dans le pays et fait découvrir des talents nationaux dans le domaine du film. Le FACC (Festival Art Contemporain au Comores), Le FIPIA, (Festival Itinérant de Poésie en Afrique), le Salon du livre etc. Toutes ces activités artistiques et culturelles ne demandent que le soutien et l'encadrement de l'Etat pour se pérenniser et attirer des touristes et des festivaliers qui deviendront des ambassadeurs culturels itinérants des Comores dans le monde. L'organisation a Moroni en mars 2017 de la première Edition du « Salon du Livre *Comores Océan Indien* » qui a réuni, une semaine durant, des écrivains, des auteurs, des libraires, des éditeurs et des partenaires œuvrant pour la promotion du livre des Comores et des autres îles de l'Océan Indien. Le salon a été rythmé par des expositions, des tables rondes, des conférences débats, des animations, des ateliers et des dédicaces d'ouvrages. La tenue de cet évènement culturel en terre comorienne a eu à montrer au monde et aux pays de la région que les Comores recèlent une production littéraire riche et diverse et qu'ils peuvent contribuer au développement culturel mondial au même titre que les autres nations et peuples du monde.

4.1.5. **Les recommandations** :

- Faire des Comores un hub d'activités commerciales, artistiques et culturelles régionale en direction de la région de l'Afrique de l'Est, Madagascar et certains pays du Golf.
- Faire du trilinguisme Français, Arabe, Anglais une force d'intégration culturelle régionale et de développement

En matière de promotion de la culture

- Diversifier les filières éducatives existantes en visant la formation de cadres moyens et dans les différents métiers et professions de la culture et des arts
- Encourager la pérennisation des activités culturelles, festivals, salons du livre, par un fonds spécial pour la promotion de la culture
- Faire de la promotion de la culture un moyen de renforcement de la solidarité et du sentiment d'appartenance à une même nation
- Développer les infrastructures culturelles
- Favoriser les échanges culturels régionaux et internationaux
- Etablir une législation protégeant la propriété artistique et littéraire
- Ratifier et mettre en œuvre des conventions internationales relatives à la culture dont les

Accords de florence et la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel matériel et immatériel

- Mettre en place une politique du livre et des autres supports de culturels
- Reconnaitre la fonction socio-économique des artistes
- Mettre en place un système de gestion culturelle qui assure à l'Etat la capacité d'exercer ses fonctions d'observation et qui permette à tous l'accès aux moyens de production et de consommation de biens culturels (Bibliothèque nationale , Musée, Médiathèque)

- Favoriser la formation aux métiers culturels
- Reconnaitre et renforcer notre identité culturelle
- Promulguer une loi protégeant notre culture
- Construire un grand centre culturel dans lequel l'enfant comorien peut s'identifier et comprendre sa culture
- Enseigner la musique, l'art et la langue comorienne dans les écoles
- créer un tourisme culturel et vert
- créer un ministère de la culture des arts et de l'artisanat.
- Créer des maisons des Comores dans les pays étrangers à fortes communautés comoriennes
- Renforcer les ambassades comoriennes à l'étranger en matière de service de coopération culturelle.
- Harmoniser les pratiques du grand mariage sur l'ensemble des régions et villages de Ngazidja et encourager la consommation locale pendant les cérémonies

4.2. Promotion de la jeunesse et épanouissement de la vie sociale

La population comorienne reste marquée par le poids des jeunes : 53% de la population pour les moins de 20 ans et 42% pour les moins de 15 ans. Cette jeunesse représente, de part son poids démographique et son rôle de vecteur d'innovation et de progrès, un atout incontournable pour le développement durable et la prospérité nationale.

Elle joue un rôle déterminant dans le développement des savoirs, la croissance économique et le développement durable. Depuis les temps reculés de notre histoire, les jeunes ont toujours joué un rôle prépondérant dans les efforts d'émancipation et du progrès social et économique du pays. La jeunesse a été aux avant-postes de la résistance à la colonisation et de la lutte pour l'indépendance. Elle fut le fer de lance de la révolution d'Ali Soilihi.

Elle est au centre de l'essor du mouvement associatif des années 80 et 90 qui ont permis de lever des fonds pour l'organisation de travaux de construction des foyers culturel et divers édifices d'intérêts collectifs : rues, citernes ou réseau d'adduction d'eau, dispensaires. Elle constitue donc le socle sur lequel l'autorité publique peut se fonder pour contribuer à l'œuvre de redressement national. Son avenir et celui de la nation sont indissociables et intimement liés.

4.2.1 La jeunesse, au cours de la période coloniale

Au cours des années 50-60, la société comorienne est sous la domination d'un système traditionnaliste qui fait la part belle aux grands propriétaires fonciers et à la puissance des notables gardiens des valeurs traditionnelles. C'est une société très attachée au maintien de l'organisation sociale traditionnelle et très réfractaire à toute innovation.

Les changements vont s'opérer de manière progressive et concomitamment. En effet, l'accroissement démographique conjugué aux effets de la scolarisation et, à

l'augmentation de l'impact des mouvements autonomistes et plus tard indépendantistes favorise un dynamisme contestataire chez les jeunes, tant de l'ordre colonial que de l'ordre comorien traditionnel. Fin des années cinquante et début des années soixante, les écoles modernes se multiplient et l'administration s'étoffe, en liaison avec les différents statuts d'autonomie accordés aux Comores, avant l'indépendance. La première forme de contestation de la société traditionnelle est apparue en 1957 avec une association connue sous le nom d'Association de la Jeunesse des Comores (AJC), créée par la jeune élite comorienne formée à Madagascar.

La philosophie de base de l'AJC est l'éveil de la conscience des comoriens. La plupart de ses membres contestent le grand mariage, les mariages arrangés, les pratiques du régime de l'autonomie de gestion. Au fil des années, cette jeunesse comorienne embrasse de plus en plus les idées révolutionnaires prônées par le Mouvement de Libération Nationale des Comores (MOLINACO) basé en Tanzanie. Elle acquiert le ferme engagement de changer le cours des évènements de leur archipel d'origine.

Elle s'engage dans un combat frontal contre l'administration coloniale et devient le centre de la contestation de l'ordre établi dans l'archipel des Comores. Elle est à la tête des grèves des collégiens de 1964 puis des lycéens de 1968, pour revendiquer de meilleures conditions de vie à l'internat.

4.2.2 De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

De 1975 à 1978, les Comores ont connu, sous le régime d'Ali Soilihi, une expérience révolutionnaire fondée sur le pouvoir des Jeunes. Jeunes élèves et étudiants furent amenés au pouvoir. Le régime aspirait, en s'appuyant sur la jeunesse comme fer de lance, à développer le pays en surmontant le conservatisme secrété par les structures sociales traditionnelles. L'expérience fut de courte durée car le régime subit l'hostilité de la population et fut défait.

A la fin du régime du président Ali Soilihi, les jeunes s'éloignaient des structures des groupes d'âge, en cours de restauration. Ils créaient des associations enregistrées à la préfecture suivant les procédures la loi de 1986 sur les associations. On assiste alors, à l'essor de toute une série d'organisations du secteur associatif qui fournit une part de plus en plus importante des prestations sociales. Les associations dites ONG, à but non lucratif, de développement, les mutuelles, les organismes à base communautaire se créent.

Elles déploient une activité intense dans divers domaines, environnement, santé, éducation, formation professionnelle, crédit, promotion de l'artisanat, de l'agriculture vivrière, de la pêche etc. Il existe également de nombreuses associations spécialisées comme les associations culturelles, des scouts ou de défense de l'environnement.

Sur le plan politique, la jeunesse comorienne est aux avant-postes de la lutte contre les mercenaires. L'arrivée d'un grand nombre d'anciens militants de l'Association des Stagiaires et Etudiants des Comores en France galvanise la lutte contre la domination des mercenaires. Ces anciens militants associés avec les jeunes du

mouvement «Culture nouvelle» (*Msomowanyumeni*), organise et développe la dénonciation systématique de la domination des mercenaires dans le pays. Ils œuvrent à la prise de conscience politique de la population. Beaucoup de jeunes sont arrêtés et déférés dans les prisons.

Malgré la répression et les vexations de toutes, la jeunesse comorienne réussissent à ébranler l'édifice politico-militaire des mercenaires. Après l'assassinat du président Ahmed Abdallah, dans la nuit du 26-27 novembre 1989, ce sont à nouveau les jeunes de l'Ecole Nationale d'Enseignement de Mvouni qui descendent dans la rue et exigent le départ des mercenaires.

4.2.3 De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Les années 90 voient se développer de nombreuses associations culturelles ou musicales. Des associations Ulanga font leur apparition sur la scène nationale. Leurs activités consistent surtout à l'éducation environnementale par l'organisation de journées de nettoyage appelées «fièvre du balai», à la plantation d'arbres à la sensibilisation de la population sur la collecte et le ramassage des ordures ménagères.

La plupart des associations peuvent disposer de fonds alimentés par les recettes des concerts et divers spectacles vivants produits par des artistes locaux ou invités et originaires d'autres villages ou d'autres îles. Les fonds collectés sont souvent investis dans des équipements et services communautaires comme l'achat des instruments de musique, dans des équipements d'éclairage et de sonorisation. Ou l'organisation de travaux de construction des foyers culturels et divers édifices d'intérêts collectifs : rues, citernes ou réseau d'adduction d'eau, dispensaires.

Au niveau de la diaspora, après la disparition de l'ASEC, organisation dont le rôle est indéniable dans le regroupement des jeunes en France, la diaspora a commencé à se structurer sur des bases villageoises et régionales pour soutenir les initiatives de développement local dans les villages et les régions du pays. C'est au cours de cette période que l'on voit arriver les appuis financiers importants pour les constructions des mosquées, les places publiques, les foyers de quartiers, les stades ou l'électrification. Ces interventions bien que salutaires étaient dispersées et non intégrées dans un plan d'ensemble d'aménagement du territoire.

4.2.4 Des accords de Fomboni jusqu'à nos jours

La situation de la jeunesse comorienne est aujourd'hui difficile, particulièrement sur le plan de l'éducation, de la santé, de l'emploi, de sports, des loisirs et de l'environnement social. Les avancées réalisées sur les plans de la scolarisation, de la formation primaire, secondaire et universitaire, des programmes de promotion de l'emploi des jeunes et au plan de la participation à la prise des décisions sociopolitique restent en deçà des attentes et des aspirations de cette jeunesse. Il en est résulté par conséquent une désespérance et une angoisse des jeunes générations face à un avenir de plus en plus sans perspectives véritables. Les opportunités d'emplois sont devenues très rares. Une crise de confiance grave s'est installée et perdure parmi les forces vives de la nation. Elle est perceptible à travers

l'émigration, la fuite des cerveaux et la montée des extrémismes insulaires et religieux. L'espoir d'un renversement de cette situation demeure possible.

4.2.5 Les problèmes identifiés

Les problèmes auxquels est confrontée la jeunesse comorienne sont :

- Le non accès d'un grand nombre de jeunes aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable, formation…) en raison de leur faible capacité contributive financière,
- Faible capacité d'intervention des structures opérationnelles de l'administration publique notamment celles qui doivent fournir des services à la jeunesse,
- Absence d'un cadre formel de concertation et de collaboration entre l'Etat et la jeunesse
- Insuffisance des dispositions juridiques et réglementaires en faveur de la jeunesse avec notamment l'absence d'une loi d'orientation et de textes concernant la jeunesse
- Insuffisance des capacités des structures en charge de la gestion de la jeunesse en termes de prérogatives et de compétences
- Inexistence de structures performantes d'orientation scolaire et de structures d'accueil adéquates des jeunes formés,
- L'ignorance et/ou la réticence des parents vis-à-vis de l'éducation sexuelle et à l'offre des services de planification familiale aux jeunes
- Absence d'un fond national d'appui et de promotion de la jeunesse
- Développement du chômage des jeunes
- Contraintes budgétaires qui ne favorisent pas le développement de programmes spécifiques en direction de la jeunesse,
- Effritement des valeurs traditionnelles au profit de la seule valeur argent.
- Éclatement du noyau familial : la mère et les enfants vivant en France pendant que le père est aux Comores et vice et versa.
- Développement de la corruption et de l'impunité.

4.2.6 Recommandations

Des initiatives fortes doivent être prises pour jeter les bases de l'émergence d'une jeunesse Comorienne éduquée, formée, compétente, citoyenne, jouissant de tous ses droits, et assumant ses devoirs de citoyen pour la construction nationale et le développement durable de l'Union des Comores. Pour cela, le pays doit investir pour :

- **Accroître l'accès et la qualité à l'éducation pour la jeunesse et promouvoir leur employabilité** en mettant en place un environnement favorable pour l'acquisition des savoirs et des compétences utiles ainsi que des possibilités d'accéder à des formations techniques et professionnelles devant permettre aux jeunes d'augmenter les opportunités de travail et de faciliter leur insertion dans la vie économique. Il s'agit de contribuer à la réduction des taux d'abandon scolaire et l'amélioration des résultats scolaires, de l'introduction du système de validation des acquis d'expériences (VAE) et professionnels (VAP) et du système passerelle

d'accès aux études supérieures par la mise en place du Diplôme d'Accès aux Etudes Universitaires (DAEU).

- **Développer la culture numérique par la promotion et la vulgarisation des Technologies de l'information et de la communication** dans tous les cycles de l'enseignement et par la création d'établissements de formation dédiés au numérique

- **Œuvrer pour la promotion de la Santé et le bien-être des jeunes par l'accroissement de la disponibilité et de l'accès à des prestations de qualité en santé sexuelle et reproductive**, l'élargissement de la couverture vaccinale en favorisant la gestion intégrée des maladies infantiles et la promotion d'un environnement sain et amélioration de l'alimentation et de la nutrition. Il s'agit aussi de contribuer au développement des services d'écoute pour jeunes et adolescents sur les questions de violences et d'autres services de Santé de la reproduction et à la disponibilité de services de santé en milieu scolaire et universitaire

- **mettre en œuvre une politique cohérente de promotion de l'Emploi des jeunes et de leur insertion sociale afin de réduire le taux de chômage**. Il est donc important d'augmenter les opportunités économiques pour les jeunes et créer les meilleures conditions au plein déploiement de leur potentiel créatif et innovant dans tous ces domaines. Il s'agit de contribuer à mettre en place un dispositif d'orientation et de formulation de projets pour cette catégorie de population et de promouvoir la mise en place d'incubateurs d'entreprises pour elle afin de promouvoir l'entreprenariat des jeunes et mettre en place un dispositif facilitant leur embauche

- **Droits, gouvernance et autonomisation de la jeunesse.**La participation active de la jeunesse à la prise de décisions doit être la règle et non l'exception. L'engagement citoyen des jeunes au développement du pays se traduit par sa participation active et efficace dans les milieux associatifs auxquels ils appartiennent. Connaitre ses droits et promouvoir la culture de la bonne gouvernance doit être un défi majeur de la jeunesse. L'instauration de l'esprit de dialogue, la culture de la paix, la non-violence, la participation citoyenne chez les jeunes permettent de créer un environnement de sécurité et de bonne gouvernance dans le développement du pays.

- **La mise en place d'un Conseil de la Jeunesse Comorienne pour servir d'organe d'observation, de concertation, de consultation et de coordination** et d'un instrument de veille et de suivi de la situation de la jeunesse et des actions menées en sa faveur. Le Conseil de la jeunesse sera le porte-parole de la jeunesse pour mieux assurer leur prise en compte dans les instances politiques, économiques et sociales.

- Soutenir les communes dans leurs missions d'encadrement et de maitrise des jeunes non scolarisés

- Création des cantines scolaires pour la consolidation de la cohésion sociale.

- Instauration par l'armée nationale de développement d'un service civique pour les jeunes toutes catégories confondues visant une réinsertion socio professionnelle mais également l'apprentissage des valeurs fondamentales du vivre ensemble.

- Réinsertion socioéconomique, psychologiques des jeunes délinquants et des prisonniers adultes en créant des formations professionnelles au sein des maison de détention et en formant un corps de surveillants de prisons capables de faire face à toutes les situations et aux besoins des prisonniers ..

- Former des psychologues pour les écoles, les hôpitaux les entreprises et autres lieux selon les nécessités.

- Sécuriser des écoles publiques et privées, coraniques et d'enseignement général contre les déviances de certains encadreurs.

4.3. Le sport et l'épanouissement de la vie sociale

4.3.1. Période coloniale

Contrairement aux autres colonies françaises d'Afrique, le sport ne s'est développée que très tardivement dans l'archipel. En 1938, il n'existe que deux équipes de football se trouvant à Moroni : « l'Union » et « Karthala ». Durant cette période, le sport n'est pratiqué que par une toute petite minorité de citadins.

A la veille de la seconde guerre mondiale, le nombre de pratiquant augmente à peine. Jusqu'aux années 40, l'archipel ne possède pas suffisamment de terrain de sport. C'est vers la fin des années 50 que les équipes vont se créer et se développer, il s'agit de l'AJC (Association de la Jeunesse des Comores), suivies quelques années plus tard de Luna Sports, Comores Sport, Lumière, Volcan club, Rapide Club, Papillon Bleu en Grande Comore ; Gombessa, la Chirazienne, Citadelle à Anjouan, les Foudres Sport de Fomboni à Mohéli… Des tournois inter-îles opposent les meilleurs clubs de l'archipel.

Des compétitions sont régulièrement programmées avec des équipes malgaches. Des fêtes de la jeunesse sont organisées à partir de 1960, à l'instigation d'un douanier, Joby Fanon, originaire des Antilles et frère du célèbre écrivain martiniquais Frantz Fanon. Ces rencontres drainent des foules importantes dans les rues de Moroni, mais disparaîtront après le départ des Comores du célèbre douanier martiniquais. Joby Fanon avait réussi la prouesse d'inscrire les ligues de football, de basket ball et d'athlétisme aux Fédérations Françaises. Les fêtes du 14 juillet sont l'occasion de festivités diverses, courses de pirogues, de vélos…

4.3.2. De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

A l'accession des Comores à l'indépendance, il existait très peu d'infrastructures sportives on pouvait compter deux ou trois stades dignes de ce nom. Le plus important étant le stade Beaumer de Moroni. Le sport scolaire impulsé par l'éducation nationale à partir du lycée Said Mohamed Cheikh s'est estompé peu à peu pour disparaitre complètement aux années 80. Les infrastructures sportives des communautés villageoises sont délaissées par l'Etat et reviennent aux autorités de la

notabilité et sur la base des rentrées d'argent des communautés villageoises insuffisantes pour pallier à l'abandon de l'Etat des infrastructures dans les villages et régions. Malgré ces efforts des communautés, le pays *ne dispose pas d'infrastructures suffisantes pour satisfaire les besoins de leurs habitants en termes de pratique sportive et de loisirs.* De petits espaces de jeu ne peuvent résoudre le manque cruel d'installations sportives dans notre pays.

4.3.3. De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Au cours de cette période, le sport connait un regain d'intérêt. La presque totalité des localités du pays se dote d'une équipe de football et construisent les terrains de jeux.

4.3.4. Des accords de Fomboni jusqu'à nos jours

Cette période est marquée par l'avènement de deux événements heureux qui ont redonné l'espoir aux sportifs comorien et fait la fierté de toute la nation**.**
Le premier évènement est la création de la Fédération Comorienne de Football à la base de la création de l'équipe nationale des verts **Cœlacanthes** dont le succès grandissant réjouit toute la nation contribue énormément au renforcement de la cohésion nationale

Le deuxième évènement est le retrait des jeunes sportifs comoriens des Jeux des îles de l'Océan Indien tenus à l'île de la Réunion, en août 2015, pour protester contre la participation de l'île de Mayotte en tant qu'entité autonome. Le port de l'étendard français par la délégation de Mayotte a entrainé le retrait immédiat de la délégation comorienne des jeux. Les athlètes sous la conduite de Hassani Mohamed Abdou ont décidé de rentrer à Moroni en guise de protestation contre l'honneur bafoué de leur pays.

Il s'en est suivi une crise diplomatique majeure entre la France et les Comores. La population comorienne a épousé spontanément l'attitude des athlètes et s'est indignée devant l'attitude manifestée par les organisateurs des Jeux et le soutien qu'ils ont apporté à cet acte considéré pour beaucoup de Comoriens comme inamical de la part de l'île de la Réunion. Les autorités comoriennes ont dû, sous la pression populaire, convoquer le Représentant de la France aux Comores pour lui signifier leur mécontentement. Cet évènement a soulevé l'indignation nationale à la base de l'appel de Monsieur Ali Bazi Selim pour la tenue des présentes assises nationales sur le bilan des 42 ans d'indépendance et le renouement avec la fierté nationale.

4.4.5. Les problèmes identifiés

- **La vétusté des installations sportives :** la quasi-totalité des installations sportives sont construites par les communautés locales par le biais de cotisations ou d'un sponsoring. Ces installations sont rudimentaires et ne répondent pas aux normes. Peu sont homologuées pour les compétitions d'envergure internationale

- **L'absence d'une politique et d'une stratégie nationale de développement du sport :** le sport a toujours été considéré comme un appendice des ministères régaliens. La direction du sport n'a ni les moyens matériels et

financiers pour impulser l'élan nécessaire pour faire du sport un moteur du développement national,

- **Le sport scolaire est embryonnaire :** Peu d'écoles sont dotées d'un terrain de jeux. Les enseignants affectés pour le sport bénéficient peu des formations et de l'encadrement pédagogique requis.

- **La violence dans les stades et son impact sur la paix sociale** Ce phénomène qui prend chaque jour de plus en plus d'ampleur ne date pas d'aujourd'hui. Les rivalités traditionnelles entre les villages et les régions (qui pour beaucoup datent de l'époque des Sultans) et l'identification des équipes aux villages et aux régions, s'invitaient sur les stades mais contrairement à notre époque ces violences se passaient plus entre les joueurs eux-mêmes et faisaient au plus un ou deux blessés graves alors qu'actuellement ces violences peuvent entrainer des morts et une brouille et une haine permanentes entre les villages et les régions..

- **A ce niveau il faudra impliquer les communes au lieu des villages dans l'organisation des matches et leur sécurisation**

4.4.6. Recommandations

- Promouvoir les ressources humaines par la formation dans le domaine sportif
- Moderniser et renforcer la gouvernance sportive
- Multiplier et diversifier le financement du sport
- Réaliser les infrastructures de qualité en nombre
- Organiser les Etats généraux du sport
- Reformer le ministère de la jeunesse, des sports chargé de la culture en un ministère exclusivement consacré à la jeunesse et sport et le doter des moyens nécessaire à le relance du secteur.

4.5. Genre et épanouissement de la vie sociale

À l'instar des pays africains et des pays musulmans, les Comores demeurent un pays qui présente des inégalités de genre dans divers domaines. La situation de la femme comorienne reste problématique dans presque tous les pays.

4.5.1. Les femmes comoriennes durant la période coloniale

Sous la colonisation, l'écrasante majorité des femmes fréquentaient les écoles coraniques qui avaient à leurs têtes de nombreuses *« fundi»* femmes. Les femmes commencent à accéder à l'école publique au début des années 50. Il était très mal vu, à l'époque, de mettre une fille à l'école publique, considéré à tort ou à raison comme étant un lieu d'endoctrinement pour la culture européenne. Les quelques femmes dont les parents ont osé prendre une inscription à l'école du *Mzungu*, ont eu à affronter la dérision et la risée publique. Vers la fin des années 50, l'archipel des Comores avait ses premières sages-femmes, ses infirmières et ses aides-soignantes. C'est au cours de cette période que quelques femmes se trouvent

engagés dans la politique notamment le MOLINACO et le PASOCO qui contestent l'ordre colonial et qui militent pour l'indépendance des Comores.

D'autres femmes notamment à Mayotte prennent le parti de la puissance coloniale. Le transfert de la capitale de Dzaoudzi à Moroni entraîne le mécontentement des habitants de l'île de Mayotte. Ce sont les femmes qui prennent la tête du mouvement de contestation et de défiance à l'autorité administrative locale. Elles se prénomment « les chatouilleuses » en raison des supplices qu'elles font subir à leurs opposants.

Les mutations sociales de la société comorienne prennent leur vitesse de croisière avec l'ouverture des écoles primaires et du Lycée qui accélère la scolarisation secondaire. La première Comorienne bachelière date de 1966. Année du premier BAC organisé aux Comores.

La contestation lycéenne de 1968 bouleverse également la donne en propulsant des femmes aux avants postes de l'action militante.D'autres jeunes filles adhèrent aux valeurs occidentales nées des mouvements hippies, Black power aux Etats-Unis et yé-yé qui vont gagner rapidement les Comores. Chez les filles, les mini-jupes prennent la place des robes et autres habillements traditionnels.

La fin des années 60 et le début des années 70 voient l'arrivée en France de nombreux étudiants comoriens dont un nombre significatif de filles. Presque toutes deviennent des militants révolutionnaires dans l'ASEC, contestant l'ordre traditionnel et prêchant l'égalité entre les hommes et les femmes.

4.5.2. De l'accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 80

Le président Ali Soilihi fait des femmes et des jeunes le fer de lance de sa révolution. La libération de la femme et la conquête de tous ses droits sont considérées comme une priorité absolue. Jusqu'aux années 75, la scolarisation était un privilège réservé à une minorité d'où étaient en grande partie exclus les enfants de familles modestes appartenant au milieu rural, et plus particulièrement les filles. Les filles ont été ainsi pendant longtemps très largement sous scolarisées. Les premières actions de lutte contre les inégalités ont pris corps avec la réforme de 1977.

Cette Réforme du système éducatif était, à plus d'un titre, révolutionnaire, car en rupture totale avec le système alors en place. Contre l'élitisme de l'école coloniale, elle décréta le droit de tout enfant à une éducation de base. Ali Soilihi déclare également la suppression du voile portée par les femmes, encourage la scolarisation des filles et l'autonomisation des femmes par le travail.

Il incorpore les femmes dans l'armée et dans sa garde présidentielle. Il s'attaque aux coutumes et aux pratiques empêchant les femmes de s'épanouir. Les décisions révolutionnaires prises par le pouvoir d'Ali Soilihi pour la libération de la femme n'avaient pas fait l'unanimité des femmes.

Certaines manifestèrent contre la suppression du voile, vécue comme une violation de leur pudeur et de leur dignité de femme. A la chute d'Ali Soilihi, le mouvement d'émancipation de la femme s'est poursuivi certes avec moins de vigueur. Parmi les conséquences positives de cette révolution, figure en bonne place l'implication

significative des femmes dans les actions de développement local. Les fonds provenant des manifestations coutumières sont désormais investis et affectés à la réalisation de projets sociaux, économiques et culturels.

4.5.3. De l'avènement de la démocratie à l'affaiblissement du rôle de l'Etat

Avec la scolarisation des filles de plus en plus massive commencée dans les années 70 et 80, les femmes devenaient de moins en moins dépendantes des oncles, des maris ou des frères lorsqu'elles pouvaient gagner leur vie par le travail. Cette autonomie financière de la femme va entrainer quelques bouleversements dans les familles traditionnelles ave l'effacement progressives du pouvoir de l'oncle et des autres hommes de la famille.

A noter que ce pouvoir de l'oncle est plus réel à Ngazidja et l'est moins dans les 3 autres îles des Comores, où c'est le père qui a le pouvoir sur la famille. La scolarisation de la femme et son autonomie financière acquise lui fait contester la place d'éternelle mineure que la société lui destinait et revendiquer un meilleur traitement social plus tard une égalité dans la participation aux activités de développement du village et de la société en général. Le rôle et la place de la femme se sont accrus dans les décennies 80-90.

Des femmes cadres sont nommées dans les administrations publiques. La scolarisation des filles est accentuée ; des bourses d'études sont attribuées à beaucoup de femmes pour la poursuite des études universitaires. C'est au cours de cette période que l'on voit arriver les premières médecins, ingénieurs ou hauts cadres de l'administration. Le pouvoir encourage la création de l'association des femmes « Maunati » et du Réseau National Femme et Développement (RNFD) Il fallait attendre l'avènement du régime Djohar pour voir la nomination d'un ministre femme et la participation de femmes comme candidates aux élections législatives. Des femmes sont nommées à la tête d'institutions publiques ou bancaires. Le mouvement enclenché pour la participation de la femme s'est poursuivi sous les régimes successifs de Taki et Tadjiddine Ben Massonde.

4.5.4. Des accords de Fomboni à nos jours

Sous ces derniers régimes du Colonel Azali Assoumani, d'Ahmed Abdallah Sambi et d'IkililouDhoinine des avancées importantes ont été obtenues. Grâce à l'action conjuguée de l'Etat, des organisations de femmes et de leurs figures emblématiques, des efforts sont faits pour promouvoir une meilleure participation des femmes aux activités de développement économique, aux activités décisionnelles qu'elles soient politiques, traditionnelles, au renforcement des capacités des femmes et des filles, au droit à l'éducation, au droit à la santé, au statut juridique et à l'application des droits fondamentaux des femmes et des filles.

La loi comorienne reconnaît l'égalité entre les sexes et n'établit aucune sorte de discrimination. Le code de la famille, intervenu en juin 2005, va dans le sens d'interdire les pratiques inégalitaires dans le pays et de promouvoir le rôle de la femme dans la société. Malgré tout, la ténacité des pesanteurs socioculturelles fait que la femme est tenue à l'écart de nombre d'aspects de la vie publique et sociale. Les femmes occupent seulement 2% des postes de grandes décisions «politiques et

électives» et 30% seulement de la fonction publique. Elles occupent moins de fonctions de responsabilité et sont absentes à des postes électifs et politiques. La majorité des femmes est plus présente dans les travaux à faible valeurs ajoutée. Cependant leur combat trouve de plus de plus d'écho. Sur le plan sportif et cultureldes femmes comoriennes savent se distinguer avec brio dans les compétitions sportives et les animations culturelles.

Elles raflent des médailles, gagnent des coupes tant au niveau national qu'international et réalisent des prestations parfois bien meilleures que celles des hommes. Les femmes de la diaspora s'affirment et deviennent de plus en plus visible.Les Comoriennes de la diaspora s'investissent doucement mais surement dans des pays et des territoires de plus en plus lointains, tout en restant foncièrement attachés à leur archipel.

Les comorienne excellent dans leurs domaines de compétences, développent des actions en faveur de leurs îles, faisant ainsi la fierté nationale. Elles sont à la pointe des combats pour *l'unité, le développement et la solidarité* dans leur pays d'origine. Les Comores ont besoin aujourd'hui de cette nouvelle génération de militantes dont la foi et les ambitions épousent et reflètent les profondes aspirations d'un peuple qui, depuis longtemps, attend la prospérité et le bien-être.

Autre élément nouveau dans le paysage politique national, c'est celui des premières dames. Quasi-inconnues sous les pouvoirs passés, les femmes des présidents AzaliAssoumani et Ahmed Abdallah Mohamed Sambi et Ikililou Dhoinine sont aux côtés de leurs maris présidents et participent à des actions caritatives. Cette propension des premières dames donnent une place de choix à la femme qui n'est plus la doublure de son mari président. Des femmes hautement qualifiées occupent aujourd'hui des postes de décisions. Elles sont Enseignantes, Enseignantes chercheures, magistrates, ministres… Les initiatives individuelles féminines dans le processus de développement gagnent de plus en plus de terrain.

4.5.5. Diagnostic et problèmes identifiés

- Genre et système éducatif aux Comores

L'éducation reste un instrument indispensable pour le développement économique et social dans notre pays et pour l'amélioration des conditions de vie de la femme en particulier. Cependant, dans notre pays, la cohabitation du droit coutumier, du droit islamique et du droit issu du système français entraîne des confusions dans plusieurs domaines notamment dans le domaine de l'éducation et fait que les dispositions essentiellement égalitaires pour l'homme et la femme prônées par le droit moderne, ne sont pas suffisamment appliquées pour arriver à réduire les nombreuses inégalités liées au genre que comportent encore, les pratiques coutumières et le droit musulman.

En effet, malgré les politiques menées par le gouvernement et les institutions internationales en matière d'éducation, on peut faire le constat que la structure globale de l'offre de formations ne répond pas vraiment aux besoins des femmes comoriennes. Ceci se justifie par le fait que l'analphabétisme dans le pays touche

plus les femmes que les hommes (57,8% des femmes comoriennes sont analphabètes). Par ailleurs, l'inégalité d'accès à l'éducation entre filles et garçons, provoque un impact négatif sur le niveau de formation de la femme comorienne et limite ses compétences professionnelles.

Situation en matière d'accès des filles et des garçons à l'éducation aux Comores

Taux (années scolaire 2007-2008)	**Filles**	**Garçons**
Taux bruit d'Admission(TBA)	77 ,4	81,7
Taux net d'Admission(TNA)	34,1%	35%
Taux bruit de scolarisation(TBS)	91,8%	107,8%
Taux net de scolarisation(TNS)	73,3%	79,8%

Source : Profil genre de l'Union des Comores, BAD/Fond africaine de développement, 2009, p.7.

- ***Participation de la femme comorienne à la fonction publique***

L'immense majorité des cadres moyens et supérieurs dans la fonction publique du pays sont restés des hommes. En effet, la Fonction Publique n'emploie que 30% de femmes, et en majorité dans les postes secondaires (FOP, 2005). Le tableau suivant nous aide à bien illustrer cette situation :

Situation statutaire des femmes comoriennes à la fonction publique (FOP) en 2005.

STATUT	Fonctionnaire	Auxiliaires	Décisionnaires	Contractuels	Rattachées à un cadre	Magistrat	Non FOP	Statut politique	**TOTAL**
Part	29%	32%	26%	21%	35%	8%	21%	6%	**30%**

Source : Rapport de la FOP, 2005.

- Activité économique et Indicateur de Participation des Femmes (IPF) aux Comores

Au-delà des spécificités sur le niveau d'instruction des femmes comoriennes, le marché du travail présente une certaine caractéristique et un certain nombre de constats qui se dégagent pour l'activité de la femme comorienne.

En effet, l'indicateur de participation de femme(IPF) des Comores relate des spécificités sur la place occupée par la femme comorienne. L'étude de la place de la femme dans l'activité économique amène à tenir compte d'un indicateur bien précis qui est celui de l'indicateur de participation des femmes (IPF). En se référant à cet indicateur pour le cas des Comores, on remarque que la participation de la femme à la vie active dans le pays est très faible.

En effet, selon les données de la Banque mondiale, le taux de participation des femmes comorienne à la vie active est de 35% en 2011.Ainsi, selon les Nations Unies, le pays présente un faible taux d'IPF évalué à 0,303.

Dans cette perspective, la place de la femme dans le marché du travail aux Comores est caractérisée par un emploi précaire, informel et un chômage très élevé. On note également une proportion un peu plus importante de femmes en âge de travail que pour des hommes (71,7% de femmes potentiellement actives contre 70% chez les hommes).

Par ailleurs, les femmes ont un niveau d'activité très faible (17,9%, contre 32,8% chez les hommes) pour toute activité confondue (domaine privé et publique). Aux Comores, ce sont les femmes qui sont les plus touchées par le chômage.

Proportion de la population en âge de travailler aux Comores et taux effectif d'activité selon le sexe en %

	Masculin	**Féminin**	**Ensemble**
Population potentiellement active	70,0	71,7	70,9
Taux d'activité	32,8	17,9	25,3

Source : ***Genre et Développement humain aux Comores*****, PNUD, 2006, p.18.**

- **La femme comorienne dans le secteur informel**

Le secteur informel renferme toute activité qui n'est pas déclarée et qui n'a donc pas de statut juridique. L'activité informelle est beaucoup plus dominante pour l'ensemble du pays mais concerne particulièrement les femmes (18,2 % pour les femmes contre 10,5 % d'homme). L'informel touche ainsi, les activités de production et les activités de service. Cette situation informelle de l'activité de la femme explique la nature de l'entrepreneuriat de nécessité qui s'observe aux Comores.

- **L'entrepreneuriat féminin aux Comores, un entrepreneuriat de « Nécessité »**

La majorité des femmes crée leurs entreprises, non pas pour des raisons d'existence d'opportunité, mais plutôt pour pouvoir disposer d'un revenu et d'être autonome. En revanche, on constate qu'aucune femme (0%) de notre étude n'a déclaré être poussé à entreprendre parce qu'elle a eu une idée nouvelle, ou parce qu'elle a découvert un nouveau marché, mais plutôt, pour pouvoir subvenir à leurs besoins.Ceci se justifie par la nature des entreprises créées par ces femmes.

4.5.6. Recommandations

Les principales recommandations en vue de la promotion de la femme et de l'égalité des chances sont

- Encourager l'insertion de la femme dans les partis politiques nationaux en donnant à ces partis la possibilité de faire une éducation citoyenne des militantes et militants

- Exiger au moins ¼ de femmes dans les membres des Bureaux politiques des partis

- Appliquer les lois votées en relation avec le développement et l'épanouissement de la femme comorienne

- Appliquer une parité femme-homme dans les fonctions nominatives

- Promouvoir les liens familiaux mixtes par la création de parcs et jardins publics qui peuvent accueillir en même temps tous les membres de la famille

- Initier les femmes à une gestion rationnelle du temps et du budget familiale par une formation professionnelle spécifique aux femmes

- Dispenser des formations à la culture entrepreneuriale depuis le lycée et dans les différents départements des Facultés de l'UDC

- Mener des politiques de sensibilisation à la culture entrepreneuriale par ville et par régions

- Faire des décrets et des arrêtés d'applications du code de la famille afin de le rendre effectif le respect des lois.

4.6. Anda na milanantsi, notabilité

La société comorienne est profondément communautaire et privilégie les rapports de solidarité et le maintien de sa cohésion par de nombreux rites auxquels tous participent selon un code reposant sur un système de valeurs fondées sur l'honneur ou le droit d'aînesse. Des spécificités existent entre les îles.

L'organisation sociale est variable d'une île à l'autre. Alors qu'en Grande Comore, la société traditionnelle s'est structurée sur la base d'une division très marquée entre ceux qui ont fait le mariage coutumier (les notables) et ceux qui ne l'ont pas fait, à Anjouan le pouvoir local traditionnel est exercé le plus souvent par les élites du village ou bien ceux ayant exercé un mandat électif.

A Mohéli prédomine le système de groupes d'âge où les générations nouvelles doivent respect et obéissance aux générations anciennes. Le comorien est connu comme profondément attaché à ses appartenances : la famille, le clan, le village, la région et l'île.

Le système traditionnel fonctionne principalement sur la base de classe d'âge conduisant à la notabilité et donc sur la formation d'une élite de type familial correspondant à une génération donnée. Les notables ont une influence forte en politique : ils peuvent légitimer le pouvoir en place ou, à l'inverse, entrainer de nombreux électeurs dans l'opposition. Il est donc difficile de gouverner les Comores sans le soutien ou, du moins la neutralité, de la notabilité.

La cohabitation de ces deux systèmes n'est pas sans conséquences sur la gouvernance générale du pays. Le système traditionnel qui influence tellement la gouvernance générale est créé entretenu et nourri par le Grand Mariage, cette

fabrique de Notables. Il n'est donc pas inutile d'examiner de près cette pratique qui imprègne la vie sociale et familiale et influe sur la vie individuelle, la gouvernance sociale politique et économique du pays.

Le système traditionnel et coutumier est régi ainsi par des instances informelles disposant d'un pouvoir quasi-absolu surtout à Ngazidja. Sans faire l'objet d'un texte écrit, ce pouvoir jouit du respect de toute la société, quel que soit le milieu social ou les générations. Il se base sur des règles traditionnelles non écrites, mais transmises oralement d'une génération à une autre. Il régit la vie de la société et règle les conflits menaçant l'ordre coutumier.

Le système coutumier ne favorise cependant pas l'intégration du genre dans la sphère de prise de décision. Dans la répartition des rôles sociaux, les femmes doivent attendre et recevoir les décisions prises par les hommes. Lesquelles décisions sont prises sur les places publiques ou à la mosquée après la prière de vendredi. Alors que les hommes qui accèdent au rang de notable acquièrent un droit de parole et d'occupation privilégiée de la place publique. La femme notable, elle, ne gagne que le droit du statut « supérieur » aux autres femmes et celui d'assister sans droit de parole et de délibération à certaines cérémonies coutumières.

Un des traits caractéristiques de la gouvernance politique comorienne, c'est la permanence de la confrontation entre deux systèmes de valeurs : l'un traditionnel, plus axé sur le respect du lien social, et l'autre moderne, plus orienté vers l'efficacité avec une référence au marché international. Il en résulte fréquemment des situations de conflits entre individus et groupes sociaux, dont les raisons ne sont pas toujours claires ni explicites.

Recommandations

- Trouver un modus vivendi profitable à l'Etat et à la communauté en matière d'organisation de cérémonies traditionnelles du *milanantsi* de telle sorte que le travail des fonctionnaires et sa rentabilité ne pâtissent pas des multiples cérémonies organisées dans le cadre du *milanantsi* en commençant par une harmonisation du grand mariage sur l'ensemble des îles

- Réguler les périodes des *mashuhuli* et des enterrements de telle sorte que ces activités ne nuisent pas au fonctionnement de l'Etat.

- Organiser la notabilité pour qu'elle joue son premier rôle de médiateur dans les différents conflits sociaux.

4.7. L’Islam et sa pratique dans le pays

La religion musulmane structure en grande partie la société comorienne, mais de nombreuses coutumes et schémas sociaux propres à la culture swahilie sont profondément ancrés dans la vie de tous les jours.

L'Islam imprègne toutes les activités de la vie quotidienne, structure le temps social par ses rites et l'espace habité par ses lieux sacrés. Il fonde les règles de fonctionnement des institutions de solidarité familiale et sociale et certains rituels coutumiers liés au cycle de la vie humaine (naissance, mariage, funérailles), bien souvent porteurs de normes et valeurs bantoues. La pratique de l'Islam aux Comores est essentiellement sunnite de rite chaféite. La société comorienne est ainsi caractérisée notamment par l’enracinement profond et durable de la culture arabo-musulmane dans une culture bantoue. Cet enracinement fort ancien fait que l’islam continue de jouer, aujourd’hui encore, un rôle central dans le fonctionnement social des communautés comme des individus.

Cet Islam a été longtemps enseignée et transmise de génération en génération par les *fundis* vénérés qui avaient compris que la croyance religieuse ne se transmet pas sans un savoir préalable, en étant éloigné avec l'expérience humaine. Ils avaient mis en place un système éducatif de masse, fort original, qui avait parfaitement réussi à ajuster harmonieusement les traditions familiales et sociales africaines aux règles morales et ethno sociales qui constituent le cadre prescrit par le Coran aux relations humaines.

Quant au milieu du XIXe siècle, les rivalités des puissances européennes ont amplifié les conflits entre sultans, les fondements sociaux et culturels de la communauté nationale se sont trouvés menacés de déstructuration par la colonisation. La population a eu alors recours aux confréries mystiques (*twariqa*). Celles-ci ont eu une grande influence dans les milieux populaires en introduisant des médiations sensibles, les liturgies, les rites spécifiques, les étapes initiatiques, l'encadrement spirituel nécessaire à l'accroissement de la vie spirituelle. L'unité et la solidarité sociale et religieuse étaient préservées voire revitalisées par de prestigieux ulémas. Leur autorité ne résidait ni dans la contrainte ni dans la persuasion, mais simplement par leur position dans une hiérarchie spirituelle et sociale dont les places et les fonctions étaient fixées par les lois traditionnelles et reconnues par l'ensemble de la population. La colonisation a du respecter, malgré elle, les pratiques et les chefs religieux pour préserver la paix sociale.

Depuis l’accession à l’indépendance, le monde religieux comorien a connu d’importants bouleversements. Beaucoup des pays musulmans auxquels nous sommes liés par l'histoire, les liens du sang et la religion sont à feu et à sang. Par ailleurs, de la pratique dans le pays d’un Islam sunnite de rite chaféite, on voit pointer d’autres rites islamiques méconnus jusqu’à là par la population.

Ces pratiques sont introduites par les enfants comoriens partis faire leurs études dans des pays certes islamiques mais de rite différent avec les Comores. Certains de ces jeunes gens et jeunes filles reviennent de ces pays, après un long séjour d'étude et parfois de combat. Ils s'organisent en réseaux de prêcheurs et tentent d'ébranler et oblitérer les normes et les valeurs de notre culture en introduisant des modèles

sociaux conçus pour les pays de leurs études différents du nôtre par l'environnement naturel, les ressources économiques, la démographie, la sociologie et la culture. Ils adoptent des modes vestimentaires et comportementaux qui tranchent avec le commun des Comoriens. Cette nouvelle génération d'ulémas parée de leurs diplômes (Bachelor, Master 2, Doctorat) combat toute pratique de la religion enracinée dans la société au nom d'une orthodoxie islamique.

Se considérant comme plus instruits que leurs anciens maîtres de l'école coranique, ils rejettent hors de la foi musulmane, toute pratique religieuse teintée de caractéristique confrérique et traditionnaliste. La vieille institution de l'école coranique subit les assauts des mimétismes venus autant des sociétés soumises aux régimes autocratiques musulmans que ceux des jeunes convertis à travers les réseaux sociaux modernes dans les sociétés occidentales. Ces jeunes transformés par leurs mentors en outils de militantisme religieux, se répandent dans le pays pour porter leur message en contradiction avec l'Islam tel que pratiqué par les Comoriens.

Forts du prestige qu'ils tiraient de leur fréquentation des hauts lieux de l'islam, ces jeunes se sont lancé dans la prédication et se sont mis en devoir de procéder à une nécessaire et urgente campagne de « réislamisation » et de « réarmement moral » de la société. Ils prennent pour cibles la pratique classique de l'Islam par les Comoriens, les tenues vestimentaires des femmes jugées attentatoires aux bonnes mœurs islamiques, les rituels d'enterrement, l'appel à l'application de la charia dans le fonctionnement de l'appareil d'Etat, et surtout son Institution judiciaire ou la vente et l'usage libres de boissons alcoolisées dans le pays. Ces critiques sont plus ou moins appréciées, et certaines ont donné lieu à des conflits ouverts aboutissant à des scissions au sein des communautés villageoises sur le choix du jour début du ramadan ou du jour de l'Ide.

Elles cristallisent aujourd'hui l'opposition entre ces jeunes lettrés et la communauté. Des affrontements violents surviennent parfois dans de nombreuses localités ce qui est regrettable pour une société comorienne où la tolérance a toujours été une valeur constante et partagée. Si ces nouveaux prêcheurs fraîchement diplômés et leurs prédicateurs les plus éloquents sont inaudibles aux intellectuels francophones, aux lettrés traditionnels, aux populations urbaines, ils rencontrent par contre une grande adhésion dans les villages et parmi le peuple des campagnes qui constitue la grande majorité de la population. Pour l'heure les autorités officielles, avec le concours du grand Moufti de la République, arrivent à contenir le mouvement qui s'organise pour occuper le terrain politique.

Diagnostic et problèmes identifiés

- ✓ Les prêches précédant la prière du vendredi sont laissés à la liberté et à la sensibilité des prêcheurs avec comme risque les mauvaises interprétations du saint coran mais également la diffusion des idées radicales
- ✓ Le développement des tournées et des rassemblements d'endoctrinement et d'identification de nouvelles recrues (Djori, Daanwa) pour la « réislamisation » de la société,
- ✓ L'absence de l'Etat dans la structuration et la gestion du champ religieux aux Comores.

- ✓ Eriger le Mouftorat comme la plus haute institution en charge du religieux islamique et des affaires islamiques aux Comores.

Recommandations

- Renforcer le pouvoir de contrôle du Mouftorat sur les prêcheurs et imams
- Recenser les prêcheurs et imam déviants par un système de dépôt légal contrôler les livres et documents de propagande de ces courants déviants.
- Privilégier plus les débats entre *Ulema*classiques et les*Ulema* des nouvelles tendances plutôt que les invectives et menaces contre ces nouveaux *ulema*.

5. Diaspora et migration

5.1. Bref historique de la migration comorienne

L'économie Comorienne dépend beaucoup des envois de fonds de la diaspora dont la part dans le revenu national est l'une des plus élevées du monde. Les transferts privés sous forme d'envois de fonds sont devenu le principal poste créditeur du compte courant de la balance des paiements du pays.Le rôle des envois de fonds de la diaspora dans le développement économique et social des Comores n'a pas toujours été aussi important au cours de ces quarante-deux d'indépendance. Peuple de migrant, les Comoriens s'installent de préférence dans les pays et îles voisines (Zanzibar, Madagascar, Afrique du sud, Mozambique.

C'est une migration ancienne remontant à plus d'une centaine d'années et souvent causée par les razzia malgaches et les rivalités entre sultans. La migration des Comoriens à Zanzibar s'est poursuivi et s'est développée pacifiquement jusqu'en 1964 période où ils furent expulsés à l'issue d'évènements accompagnant l'indépendance de Zanzibar.

A Madagascar, dans la région de Majunga), la colonie comorienne avait beaucoup augmenté au milieu du 20° siècle, attirée par la présence de lycées qui n'existaient pas alors à Moroni. En décembre 1976, des émeutes anti-comoriennes firent 1 500 morts et provoquèrent l'exode de la plupart des 18000 comoriens installés dans cette région. Une partie importante de cette communauté comorienne connue sous le nom de Sabena regagne le territoire national. Leur rapatriement a eu de nombreuses conséquences au niveau des finances publiques du jeune Etat Comorien que sur la reconfiguration de la société induite par le dynamisme et l'esprit d'entreprendre desdits « Sabenas ».

La migration vers la France, beaucoup plus récente, remonte à l'après-guerre. En effet, à cette époque, de nombreux Comoriens s'engagent dans la marine marchande française. On les appelle communément les «navigateurs». Un certain nombre d'entre eux s'installent dans les grands ports français notamment Marseille, mais aussi Dunkerque, le Havre et Nantes. Celle-ci va se développer avec l'accession du pays de l'indépendance. Au cours des années 60 et 70, une importante communauté comorienne s'installe en Angleterre. Elle provienne principalement de Mombasa et de Zanzibar et fréquente les universités de Londres et d'Oxford et des écoles professionnelles anglaises.

A ces migrations politiques ou économiques sont ajoutées les migrations récentes d'étudiants. Jusqu'à la fin des années 70 et début des années 80, les départs en formation dans des pays autres que la France sont très réduits. La fermeture des frontières et les difficultés d'accéder aux universités et écoles en France détournent le flot d'étudiants comoriens vers d'autres cieux, en particulier en Afrique, la Russie, la Chine, la Malaisie, le Soudan, l'Afrique du Sud.

Une partie de ces étudiants vont s'établir dans ces pays d'accueil et fonder des communautés comoriennes. Avec l'effondrement du système national de santé, on assiste depuis quelques années à des migrations médicales vers Madagascar, Maurice, Tanzanie et l'Inde. De nombreux comoriens se rendent dans ces pays pour y subir des opérations chirurgicales bénignes, des prises en charge d'un Accident Vasculaire Cérébrale (AVC), traitement diabétique.

Ces migrations médicales entrainent des dépenses importantes pour les familles. Plus récentes sont les migrations pour les « daanwa » suscité et soutenue par une nébuleuse d'organisations de bienfaisance aux origines méconnues.

Comme toute migration, celle des Comoriens reflète généralement la situation difficile du pays. Les raisons de l'immigration comorienne sont principalement économiques. Le choix de migrer devient une réponse miracle à tous les maux. Il n'est pas pourtant sans espoir de retour.

Les migrants comoriens ont toujours conservé des relations assez étroites avec l'archipel. Ilsy retournent fréquemment pour se marier, assister à un enterrement, ou préparer le pèlerinage à la Mecque. Pour beaucoup d'entre eux, ils espéraient passer le moins de temps possible à l'extérieur car l'objectif était d'accumuler le maximum d'argent et de biens afin de mener à bien leur projet de grand mariage, construire une maison au pays ou simplement subvenir aux besoins des proches restés.

5.2. Place et rôle de la diaspora

La situation de la diaspora comorienne dans le monde est variable d'un pays d'accueil à un autre. A Madagascar et dans les pays francophones d'Afrique, ce sont principalement des étudiants qui à travers une multitude d'organisations d'entraide et de solidarité.

En Afrique orientale, ce sont des descendants des Comoriens ayant gardés des liens de parenté très fortes avec l'archipel. Cette diaspora d'Afrique Orientale est très introduite dans les hautes sphères et dans le tissu économique notamment en Tanzanie et au Mozambique. Quant à l'île de la Réunion et en France, la diaspora comorienne est beaucoup plus importante et plus présente dans la vie économique et sociale.

Les emplois occupés restent toutefois souvent des emplois peu ou pas qualifiés et précaires. Beaucoup de comoriens sont dans le domaine de la restauration, dans les entreprises de blanchisserie, les sociétés de nettoyage, les sociétés de voierie. Néanmoins, on note une qualification plus forte des nouvelles générations.

La diaspora en France a un très grand dévouement à épargner et à transférer des fonds au pays. Les transferts de fonds envoyés par la diaspora comoriens jouent un rôle important dans l'économie nationale. Les Comores seraient en tête du classement des pays africains pour l'importance relative de transfert de fonds des migrants.

Depuis 2004, ces transferts sont la source la plus importante des devises. Il contribue à l'importation de biens de capitaux et de matières premières pour le développement industriel et permet de relever le niveau de vie des bénéficiaires. La diaspora animée d'un sentiment de « dette » envers la famille qui a souvent financé cette migration, ressent une obligation sociale de contribuer à des grands mariages, pèlerinages ou funérailles, la solidarité avec des membres de famille en difficulté. Les fonds transférés peuvent être affectés des réalisations d'investissements collectifs financées dans les localités d'origine des migrants.

La diaspora contribue à la réalisation d'infrastructures et équipements d'intérêt social notamment des mosquées, des foyers, la réfection de la voirie et des routes dans les villages, la construction de centres de santé, d'écoles. La diaspora investissent également dans la réalisation de grands chantiers tels que l'électrification, la téléphonie, l'adduction d'eau et parfois la radio ou même la télévision locale. L'affectation ou l'utilisation économique des transferts n'est pas très répandue.

En dehors de l'acquisition de véhicules utilisés comme taxis, ou le lancement de petites activités de commerce, la proportion des transferts de la diaspora qui sert à des investissements productifs, générateurs de revenus est négligeable. Elle consiste à quelques initiatives de création d'activités économiques.

Les fonds transférés par la diaspora transitent rarement par le système bancaire du reste peu développé. Ils passent par la voie informelle, encore qualifiée « de main à main ». Le principal avantage avancé par les migrants pour justifier l'emploi de cette méthode est son coût, puisque aucune commission n'est en effet perçue par une institution de transfert ou même une banque.

Ce type de transfert informel ne peut, de par sa nature même, être encouragé. Nombreux accidents ont été enregistrés : vols, agressions, ou simple pertes d'argent. De plus en plus, la diaspora utilise les services des institutions spécialisées comme Western Union, Money gram ou rial. Le principal reproche que font les Comoriens à ces deux institutions spécialisées est la cherté du service. Or, les tentatives d'autres pays pour inciter ce type d'entreprise à baisser leurs tarifs ont essuyé un échec. Ce canal de transfert est employé, mais c'est un système par défaut, qui permet de répondre à une urgence. Les migrants déclarent ainsi utiliser les services proposés par ces institutions spécialisées afin de subvenir rapidement aux soins de santé d'un proche.

5.3. Pour une plus grande implication de la Diaspora dans le développement économique du pays

Les transferts de la diaspora comorienne représentent une manne financière très conséquente pour le pays. Mais cette dernière est utilisée à des fins de consommation courante, de construction et de prestige. Collectivement les migrants sont également très organisés et investissent dans des infrastructures sociales. Malgré leurs impacts en terme de réduction de la pauvreté, d'aménagement du territoire, d'accès aux services de base, ils n'influent que très peu sur la croissance économique du pays, le secteur productif restant encore marginal parmi les initiatives de la diaspora. Prenant conscience de ce potentiel économique, il est impératif de rechercher les voies et les moyens à mettre en œuvre pour valoriser cette épargne, c'est à dire pour un investissement dans des activités génératrices de revenu. Le Gouvernement se doit d'accompagner et d'appuyer la diaspora dans ses initiatives destinées à promouvoir des activités économiques d'envergure. Toute une série de réformes doit être entreprise pour améliorer l'environnement des affaires et l'application effective du Code des Investissements.

Ces réformes auront essentiellement pour objet de faciliter la création d'entreprises, de mettre en place un Plan d'Aménagement du Territoire visant à clarifier le système de propriété foncière et de sécuriser les investissements. Il s'agit de contribuer à l'émergence de projets générateurs de revenus mais également des projets créateurs d'emplois.

Pour cela, il est indispensable de mettre en place des mécanismes bancaires facilitant les transferts de fonds de la diaspora vers les Comores mais l'accès de la diaspora au crédit. Pour augmenter la confiance des institutions bancaires et financières des dispositifs d'accompagnement avec un fonds de garantie, des mécanismes de coordination, d'appui et de suivi évaluation à ces initiatives doivent être déployés pour soutenir l'initiative économique de notre diaspora. Il s'agit à terme de promouvoir des investissements productifs et de faire ainsi émerger un tissu économique dynamique pour à la fois booster la création de la richesse nationale et résorber progressivement la précarité et le chômage des jeunes.

Problèmes identifiés

La diaspora est une partie de la solution pour le développement du pays. La création d'un environnement favorable aux affaires, y compris une stabilité macroéconomique et une bonne gouvernance doivent promues afin que les investissements de la diaspora soient rentables. Parmi les principaux obstacles aux investissements de la diaspora, on retrouve le manque de règlementations ou l'existence de règlementations trop rigoureuses, l'existence de lois et politiques inadéquates. L'Etat doit œuvrer pour l'amélioration de l'environnement des affaires, la mise en place d'incitations à l'investissement valables à la fois pour les membres de la diaspora mais aussi aux investisseurs nationaux.

Ces incitations peuvent être des exonérations d'impôt. La remarquable croissance économique du Cap Vert lui a valu une reconnaissance internationale, et celle-ci est souvent attribuée à trois facteurs clés : de bonnes politiques économiques et des institutions qui fonctionnent ainsi qu'une bonne gouvernance, facteurs qui ont considérablement amélioré les conditions de vie. Transparence, croissance inclusive et distribution équitable ont contribué à accroître la confiance.

Recommandations

- Préserver la culture comorienne au sein de la diaspora, et changer l'opinion des enfants comoriens nés à l'étranger pour qu'ils aient une image positive de leur pays d'origine en ayant des Maisons des Comores à l'étranger permettant de mieux connaitre la culture comorienne

- Encourager les parents des enfants de la diaspora à s'intéresser à la langue et la culture du pays et à les transmettre à leurs enfants pour qu'ils connaissent mieux leurs origines
- créer un fonds d'investissement de la diaspora et faciliter l'accès au crédit à ceux qui le souhaitent pour investir dans un projet de développement.

- Organiser et intensifier le dialogue entre la diaspora et les pouvoirs en place

- Créer une structure autour d'une organisation représentative et unitaire de la diaspora en général et en France particulièrement.

- Mettre en place une loi statutaire qui les droit et devoir de la diaspora comorienne partout où elle se trouve.
- Organiser des forums des investissements dans les pays à forte diaspora comorienne ou au Comores.

- La corruption et le laxisme administratif n'encouragent pas les membres de la diaspora à s'engager dans des projets d'investissement ; il faudrait un vrai engagement de l'Etat contre cette corruption et ce laxisme

- Mettre en place une société financière de la diaspora avec la garantie des gérants et des fonds et une expertise approfondie

- -mettre en place un programme de sensibilisation et de communication à court et moyen terme pour la promotion de cette société financière.

- Mise en place par l'Etat d'un vrai plan d'investissement pour la diaspora en complément la diaspora doit proposer un vrai projet pour le développement multisectoriel du pays.

- avoir accès au crédit pour un réel investissement dans les banques comoriennes

- Faciliter les démarches à la douane devenues très pesantes pour les membres de la diaspora au point de décourager toute envie de revenir au pays.

- promouvoir l'unité entre la diaspora comorienne de France pour qu'elle soit traitée sur un même pied d'égalité avec autres diaspora par les autorités françaises. la diaspora comorienne doit constituer un seul corps solidaire afin d'éviter l'installation du séparatisme insulaire , villageois ou régional au sein de la communauté , séparatisme et chauvinisme provoqués par les

ambitions des uns et des autres tout en reconnaissant les spécificités de chaque ile et la diversité des régions.

- Prendre la décision politique et les mesures d'accompagnement pour le droit de vote de la diaspora

- promulguer loi sur le vote de la diaspora adoptée par l'Assemblée Nationale et prendre les décrets et les arrêtés d'application nécessaires

- créer une charte nationale de la diaspora

- mettre en place un conseil national de la diaspora

- faire en sorte que la diaspora structurée des projets de développement puisse conduire automatiquement au droit de vote : dans les référendums, élections présidentielles et législatives avec des représentants à l'Assemblée

- Permettre une représentation de la diaspora dans les institutions les concernant (Organisation professionnelle, chambre consulaire, conseil économique et social

- Redynamiser et actualiser le haut conseil représentatif de la diaspora crée en 2014 par le Ministère des Affaires Etrangères

- Valoriser l'expertise de la diaspora et l'utiliser régulièrement en faveur du développement du pays (la recherche scientifique, les études techniques de haut niveau, les conférences universitaires, les échanges d'expérience ou transfert de compétence,…)

- Valoriser les talents des artistes et des stars comoriens issus de la diaspora dans son pays d'origine et ceux des Comores l'étranger dans le cadre de grands événements nationaux et internationaux tels que le FESNACO ou GABOUSSI D'OR. FACC CIFF Salon du Livre etc.

- Créer le statut d'Ambassadeur de la, culture pour nos grands artistes, écrivains, grands chercheurs et scientifiques et leur offrir les possibilités de représenter le pays officiellement sur le plan international

- Créer des centres d'étude technique et créer des entreprises pour retenir ces jeunes

6. Les étrangers aux Comores

La présence étrangère aux Comores est relativement faible. Elle est estimée en moins de 0,5% de la population générale. Ce sont principalement des Malgaches, des Français, des Indiens, des Arabes, des Chinois, des Pakistanais, des Sri Lankais, des Tanzaniens et des Rwandais. Leur intégration dans la société comorienne ne pose pas de problèmes particuliers. Cette immigration étrangère apporte une contribution sur le plan économique mais pas encore d'une grande

visibilité. Une meilleure structuration de l'économie pourrait permettre à cette immigration d'apporter des avantages notamment l'entrée des devises étrangères, l'augmentation des revenus des familles à travers la location d'immeubles et de maisons d'habitation, la création d'emplois par suite des investissements étrangers. Toutefois, cette immigration étrangère non contrôlé peut accroitre les problèmes de sécurité et d'atteinte de l'ordre public et d'accroitre les trafics de toute sorte dont celui de la drogue, du développement de la prostitution, la diffusion de la fausse monnaie ou l'accentuation des infections sexuellement transmissibles.

La loi mal négocié sur la nationalité économique adoptée le 27 novembre 2008 et les dérives qu'elle a générées atteste bien les risques encourus par le pays en matière de trafics divers mais en matière de risque de l'extrémisme religieux. Cette loi a permis à des étrangers non-résidents aux Comores de bénéficier de la nationalité comorienne et a permis à des milliers d'apatrides des pays du Golfe d'obtenir contre une somme d'argent exorbitant de 10 millions de franc comorien un passeport comorien. Elle a permis à plus de 4000 familles des Emirats Arabes Unis d'acquérir la nationalité comorienne. Elle a permis d'enrichir un certain nombre de gouvernants mais n'a pas favorisé les investissements économiques aux Comores. Nombreux sont les personnes qui demandent des comptes sur la gestion découlant de l'adoption de cette loi sur la citoyenneté économique et sur son abrogation immédiate.

Recommandations

- Motiver les étrangers aux Comores à créer des activités d'envergure et génératrices de revenus pour des jeunes non scolarisés et scolarisés et les intégrer au processus des investissements nationaux.
- Faciliter la création de projets de développement à forte main d'œuvre pour ces étrangers.
- Décourager par des mesures administratives le marché des petits boulots et du commerce informel chez ces immigrants.
- Instaurer un système de cartes de séjours qui distingue entre le séjour avec permis de travail qui précise les domaines de travail autorisés et le séjour sans permis de travail
- Renforcer la vigilance des autorités contre les mariages blancs et les acquisitions indues de la nationalité comorienne.
- Abroger ou réviser la loi sur la citoyenneté économique en la purgeant des articles qui permettent les dysfonctionnements constatés.
- Accéder aux demandes de naturalisation des étrangers installés aux Comores au bout de deux générations ou qui peuvent apporter un plus dans le développement des Comores. (cas de la communauté indienne des Comores)

AXE 4 : LA PLACE DES COMORES DANS LE MONDE

Conseiller technique principal

Ambassadeur Chanfi Issimail,

Consultants thématiques

Ambassadeur AllouiSaidAbasse, Consultant principal

IMAM Abdillah, Consultant

Mohamed Omar Rachid, Consultant

NOTE METHODOLOGIQUE

Partant des notes d'orientation de l'expert international et des Termes de Références de l'axe thématique« la place des Comores dans le monde », cette étude a été menée sur la base d'un travail de recherches, d'une documentation analytique, des interviews auprès de personnalités et personnes ressources, ainsi que des échanges et concertations quotidiens au sein de l'équipe technique.

Notre équipe a également bénéficié des échanges réalisés avec les experts et consultants, lors du mini séminaire animé par l'expert international, mais également lors de la restitution des travaux auprès du Comité de Pilotage des Assises Nationales.

Les contributions citoyennes, celles de certains partis politiques, ainsi que les contributions de la Diaspora ont aussi permis d'enrichir la présente étude.

INTRODUCTION

Les Comores, un Archipel composé de quatre îles que sont Maoré, Ndzouani, Mwali et Ngazidja, ont proclamé unilatéralement leur indépendance en 1975 et ont été admises à l'Organisation des Nations Unies (ONU) le 12 novembre 1976.

Cette indépendance a été entachée par l'amputation de l'île de Maoré par la France, ancienne puissance coloniale ; situation de fait qui constitue jusqu'à présent, la grande fêlure de notre histoire de pays indépendant, d'une part ; et le point d'achoppement dans les relations pluriséculaires entre les Comores et la France, d'autre part.

L'occupation de l'île comorienne de Mayotte, accentuée par les évolutions statutaires imprimées par la France à cette partie de notre territoire, aujourd'hui 101ème département français et région ultrapériphérique de l'Union Européenne, aura été le principal échec de la politique étrangère des Comores et de sa diplomatie, au terme de ses 42 années d'indépendance.

Notre île de Maoré, en effet, aura été l'arrière base de toutes les déstabilisations qui ont scandé l'histoire des Comores indépendantes et qui ont façonné, dans une large mesure, ce que sont les Comores aujourd'hui. Un pays qui se cherche, un pays en quête de repères pour fixer le socle d'un développement durable et soutenu, matrice qui puisse le hisser au statut de pays à économie intermédiaire, préalable à son émergence.

Cet élément essentiel qui aura été un notable frein au développement et au rayonnement des Comores, n'a pas empêché pour autant notre pays, à travers son action diplomatique, de creuser son sillon, autant que faire se pouvait, dans le concert des nations. Les Comores sont aujourd'hui membres à part entière d'Organisations internationales : Organisation des Nations Unies (ONU), Union Africaine (UA), Ligue des Etats Arabes (LEA), Organisation de la Coopération Islamique (OCI), Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Pays Non Alignés, etc., régionales et sous-régionales : Commission de l'Océan Indien (COI), le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et Australe (COMESA), Association des Pays Riverains de l'Océan Indien (IORA), Force en Attente de l'Afrique de l'Est (EASF), Comité de Développement d'Afrique Australe (SADC), Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD).

L'affiliation des Comores à ces organisations dont certaines sont à forte vocation économique, constitue un levier précieux qui permettra à notre pays d'impulser son développement et asseoir ainsi sa place dans le monde, à l'instar d'autres pays aux atouts et aux potentialités égalant ceux des Comores.

A cette affiliation, s'ajoute le volume de nos partenaires, de par le monde, avec lesquels nous avons noué des relations bilatérales, de plus en plus fructueuses, qui témoigne de l'existence et de la reconnaissance de notre jeune Etat, sur le plan international, et qui participe activement au développement social et économique de notre pays.

Au regard de ce panorama non exhaustif et au-delà de nos handicaps structurels, notre pays a engrangé au cours de ses 42 années d'indépendance, des acquis non négligeables dont il faudra extraire le suc pour rattraper les retards accumulés pour son développement, conforter son positionnement dans le monde et ouvrir les voies du nouvel idéal national qu'est l'émergence des Comores à l'horizon 2030.

Dans cette perspective, la présente réflexion s'articulera autour de plusieurs axes parmi lesquels, l'analyse de notre politique étrangère durant nos 42 ans d'indépendance ; l'examen de la coopération bilatérale pendant cette période avec les principaux partenaires au développement des Comores (la France, la Chine, les pays arabes, etc.) ; l'évaluation de la coopération multilatérale avec les principales organisations internationales (ONU, UA, UE, LEA, OCI, etc.) ; l'analyse et l'évaluation de la place des Comores dans les différents blocs d'intégration et de coopération régionale (SADC, COMESA, COI, IORA, EASF, etc.) ; l'analyse et l'évaluation du cadre de coopération décentralisée ; l'évaluation de la politique nationale à l'endroit des Comoriens de l'Etranger ; l'implication de notre pays dans les grands enjeux et problématiques internationaux (les changements climatiques, la menace terroriste, lutte contre les pandémies, etc.) ; et enfin, l'examen, l'évaluation et l'analyse de l'attractivité, de la compétitivité et du rayonnement des Comores dans le monde.

Les Comores, dans son espace naturel : l'Afrique de l'Est, et la grande région AFOAOI (Afrique orientale, australe et océan Indien), et les Comores enfin, dans le monde, constitueront le cadre conceptuel de réflexion, d'analyse et de propositions dans lequel évoluera cette étude.

Chapitre 1 : VERS L'ECLOSION D'UNE POLITIQUE ETRANGERE DES COMORES

Bien avant la colonisation française intervenue dans la seconde moitié du 19ème siècle, les Comores, organisées à l'époque en Sultanats, entretenaient des liens avec l'extérieur ; des liens culturels et des échanges commerciaux, à travers sa position géographique qui fut l'objet de la convoitise de certaines puissances de l'époque, Grande Bretagne, Allemagne, Portugal.

Colonie française à partir de 1841, les Comores ont accédé au statut de pays doté d'une autonomie interne en 1961, en passant par le statut de colonie rattachée à Madagascar. Au lendemain de l'autonomie interne, Said Mohamed Cheick, ancien député à l'Assemblée nationale française, a été élu comme premier président du Conseil de gouvernement comorien.

C'est à compter de cette date que les Comores ont commencé à avoir une certaine visibilité relative sur le plan international, à travers leur autonomie interne, quand bien même la politique étrangère relevait du domaine de compétence exclusive de la puissance tutrice, la France. C'est dire qu'il serait anachronique de parler de diplomatie et de la place des Comores dans le monde au cours de cette longue période.

Il a fallu attendre la fin des années 50, au début des années 60, période qui a précédé l'inscription des Comores par le comité spécial de la décolonisation des Nations Unies, sur la liste des pays à décoloniser, le 25 avril 1972 et le referendum d'autodétermination organisé 2 ans plus tard en 1974 par la France, pour faire parler un peu plus davantage des Comores dans le monde. C'est également, au cours des années 60 que les engagements politiques du MOLINACO et de l'ASEC ont imprimé, à leur niveau, une certaine visibilité des Comores sur le plan international. C'est, enfin, l'accession des Comores à l'indépendance, le 6 juillet 1975 qui allait ouvrir au nouvel Etat comorien indépendant, la voie à une politique étrangère, même si celle-ci a été quelque part asphyxiée par la puissance colonisatrice, la France, à travers son occupation de l'île comorienne de Mayotte.

D'ailleurs, c'est cette question essentielle, la décolonisation inachevée des Comores, qui allait constituer le premier chapitre de notre politique étrangère.

L'admission des Comores comme membre à part entière des Nations Unies, consacrée par la Résolution 3385 (XXX) du 12 novembre 1976, dans ses frontières héritées de la colonisation, à savoir Mayotte, Anjouan, Mohéli et Grande-Comores, constitue l'acte fondateur faisant des Comores un sujet de Droit international qui, par voie de conséquence, allait pouvoir développer et conduire, en toute indépendance, une politique étrangère.

Les manœuvres françaises qui ont conduit à la sécession de Mayotte aujourd'hui 101ème Département français et région ultrapériphérique de l'Union européenne, en violation du droit international, ont imposé depuis 42 ans, la question relative à l'intégrité territoriale comorienne au cœur de la politique étrangère des Comores.

Cette question a été traitée, au fil de nos 4 décennies d'indépendance, au gré des pouvoirs qui se sont succédés depuis l'indépendance, sans une ligne directrice ni une stratégie précise et claire qui transcende les régimes politiques.

1.1. Le régime révolutionnaire d'Ali Soilihi

Le président Ali Soilihi, s'étant rapidement rendu compte qu'il a été manipulé et instrumentalisé par certains milieux politiques français, mais également par des camarades de lutte politique mahorais qui lui avaient fait miroiter le retour ipso facto de Mayotte dans l'ensemble comorien indépendant ; ce qui allait s'avérer un mensonge visant à installer le nouvel Etat indépendant dans l'instabilité permanente, s'est vite rendu compte de l'implacable réalité. C'est celle-ci, loin de ce qu'il escomptait, qui l'a conduit à couper avec la France en déclarant : « le Gouvernement de l'Etat français est l'ennemi déclaré et viscéral de la Nation et de l'Etat comoriens ». Le recouvrement de l'intégrité territoriale des Comores allait être la principale bataille diplomatique du président Ali Soilihi tout au long de son court pouvoir, de 1975 à 1978.

Une intense activité diplomatique menée autour de cette question, tant à l'endroit du Système des Nations Unies qu'à l'endroit de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), mais également auprès des Pays Arabes et auprès des pays qui relevaient de ce que l'on appelait le bloc soviétique, dans un cadre bilatéral, constitue l'une des principales empreintes laissées par la 1re République. C'est au cours de cette période que le « Comité des 7 » , Organe mis en place par l'OUA, a été institué pour œuvrer au parachèvement de l'Unité territoriale des Comores.

La saisine du Conseil de Sécurité des Nations Unies, avec l'intervention, le 6 février 1976, de l'Ambassadeur Said Omar Abdallah (Dr Mouigni Baraka), pour défendre la légitime revendication des Comores sur Mayotte, reste le point d'ogre de cette intense activité diplomatique pour recouvrer Mayotte. Ce sera la seule et unique fois, dans l'histoire des Comores indépendantes, que le Conseil de Sécurité des Nations Unies aura été saisi sur cette question cruciale.

La République révolutionnaire d'Ali Soilihi a noué des accords de coopération, notamment économiques avec la Chine, militaire avec la Tanzanie et culturel avec l'Algérie. La Chine a apporté au régime un soutien au lancement des constructions des Mudiryas et collèges ruraux, mais également des dons de riz et d'équipements. Des éléments de l'armée tanzanienne dépêchés par leur gouvernement, ont assuré l'encadrement de la jeune armée comorienne sous la présidence d'Ali Soilihi. L'Algérie a assuré la formation des cadres techniques comoriens dans les différentes spécialités.

1.2. Le régime d'Ahmed Abdallah Abdérémane ou le début de la 2ème République (1978/1989)

Le retour au pouvoir du président Ahmed Abdallah Abdérémane, 1er Président des Comores indépendantes, qui a proclamé l'indépendance unilatérale des Comores, allait ouvrir une nouvelle page de l'histoire du jeune Etat. En effet, revenu au pouvoir par un coup d'Etat

militaire qui a bénéficié des complicités de la France où il était en exil, le président Abdallah allait signer avec la France, les premiers accords de coopération bilatérale entre les deux pays, y compris des accords de défense. Le régime Abdallah marque, entre autres faits, le retour « en force » de la France dans la gestion des Affaires des Comores indépendantes après un intermède de deux ans et demi.

Certes, la question liée à l'île de Mayotte a été portée par ce pouvoir dans les arènes diplomatiques internationales, mais force est de constater que Mayotte aura été, selon l'heureuse formule de Christophe de Payrat : « un exutoire commode pour les Comores ». En effet, tout en dénonçant l'occupation illégale par la France de l'île comorienne de Mayotte, aucune vision politique ni une action diplomatique d'envergure internationale n'a été menée dans la durée, avec constance.

En revanche, durant cette période, il est à noter les apports de la coopération bilatérale avec des pays comme les Etats-Unis d'Amérique avec l'ouverture d'une Ambassade à Moroni et l'octroi de bourses d'étude et stages de formation, ainsi qu'une assistance technique à travers le Corps de la Paix (Peace Corps) ; le Maroc (bourses d'études), la Chine (infrastructures), le Japon (station terrienne), l'Arabie Saoudite (infrastructures et bourses d'études), Koweït (bourses d'études), la Corée du Sud (don en équipement), etc.

1.3. Le régime Djohar, ou l'an un de la démocratie comorienne

S'inscrivant dans la 2ème République comorienne, intervenue dans une période trouble marquée par l'assassinat du président Ahmed Abdallah Abdérémane, le régime Djohar aura été, dans une certaine mesure, une transition politique avec l'avènement de la démocratie imposée par le discours prononcé à la Baule, le 20 juin 1990, par le président français François Mitterrand, qui conditionna l'aide au développement de l'Afrique par sa démocratisation.

Au-delà de la gestion politique et diplomatique qui fut celle du régime Djohar, l'un des faits marquants de l'agenda diplomatique de cette période, est la visite officielle aux Comores du président français François Mitterrand, en 1990, qui marqua un tournant relatif dans son discours portant sur la gestion comorienne de Mayotte qui fut l'un des moments forts des entretiens entre les deux présidents français et comorien.

La fameuse phrase, à plusieurs égards ambigüe, de Mitterrand sur Mayotte : « *[...]Le problème de Mayotte, si mal engagé en 1974, si mal engagé en mes propres yeux, […]Nous allons en parler […] Il est de multiples formes d'unité, croyez-moi, et nous allons les rechercher* » Ce passage du discours qui continue de verser de l'encre, a toujours fait l'objet de plusieurs interprétations, la plupart allant dans le sens d'une volonté française de réunir les îles de l'archipel des Comores.

C'est à la suite de cette visite que le président Djohar prôna le principe d'un dialogue tripartite Comores-France-Mayotte, même si celui-ci n'a jamais vu le jour durant son pouvoir. Le président Djohar, à l'instar d'autres Chefs d'Etat comoriens, a limité son action diplomatique sur cette question à la simple dénonciation de la France dans les foras internationaux.

L'autre acquis diplomatique, enfin, du pouvoir du président Djohar, le plus saillant, reste incontestablement l'admission des Comores à la Ligue des Etats arabes, après son adhésion à l'OCI en 1976 sous Ali Soilihi.

C'est au cours de la présidence Djohar qu'un début de tensions diplomatiques s'est manifesté avec certains pays arabes pour des tractations supposées sur l'établissement de relations diplomatiques avec l'Etat d'Israël.

1.4. Le régime de Mohamed TakiAbdoulkarim

Dernier président élu de la 2ème République, le Président Taki qui est l'un des leaders politiques les plus charismatiques des Comores indépendantes, n'a guère eu le temps de développer une véritable politique étrangère sur la question de Mayotte à cause notamment des crises multiples qui ont scandé ses deux ans et demi de pouvoir (crise séparatiste de l'île d'Anjouan, crise économique et financière interne et instabilité animée et entretenue par ses opposants politiques, y compris dans ses propres rangs).

Néanmoins, en reliant les velléités séparatistes de l'île d'Anjouan à la sécession de l'ile de Mayotte dont il considérait être la source de l'instabilité politique chronique des Comores, le président Taki a opté pour cette approche consistant à unifier les deux séparatismes qui aura été sa particularité dans l'appréhension de la question relative à l'unité et à l'intégrité territoriale des Comores.

Le Président Taki avait su néanmoins mobiliser la solidarité internationale, notamment africaine, à travers les médiations menées par l'ancien président tanzanien JakayaMrishoKikwete, entre autres émissaires, au nom de l'Union Africaine, pour tenter de résorber la crise séparatistes de l'île d'Anjouan

1.5. Le Président pi Tadjiddine Ben SaidMassonde, ou la transition vers le Nouvel Ensemble Comorien

Dernier président de la 2ème République, assurant l'intérim au lendemain de la brusque disparition du président Taki le 5 novembre 1998, Tadjiddine a hérité de la crise séparatiste de l'île d'Anjouan qui a abouti aux Accords d'Antananarivo, conçus sous l'égide de l'Union Africaine, Accords non signés par la délégation anjouanaise. Cette situation a précipité l'éviction du président Tadjiddine, remplacé par le colonel AzaliAssoumani qui arrive au pouvoir en 1999, par le truchement d'un putsch.

1.6. Le colonel AzaliAssoumani et le Nouvel Ensemble Comorien, ou la 3ème République

La crise séparatiste qui a éclos sur l'île d'Anjouan, s'est dénouée dans une certaine mesure, avec l'Accord cadre de Fomboni, signé le 17 février 2001 entre les différentes parties et qui allait ériger les nouvelles Institutions comoriennes baptisées Union des Comores, avec les principes d'une présidence tournante entre les îles la composant, ainsi qu'une autonomie large accordée aux îles.

Outre ce volet institutionnel qui allait transformer l'architecture de la République, le principe d'un dialogue bilatéral entre les Comores et la France sur la question de l'île comorienne de Mayotte, fut initié avec le dégel progressif des relations entre la France et les Comores. Une

alternance politique, démocratique et apaisée, l'élection d'Ahmed Abdallah Mohamed Sambi au terme du mandat constitutionnel du président Azali, aura été l'un des faits marquants du nouvel ensemble comorien institué.

C'est au cours de cette présidence, vers la fin du mandat en décembre 2005, que fut organisée la conférence des bailleurs à Maurice pour le développement des Comores.

C'est dans cette période également, lors de l'élection présidentielle de 2006 qui a vu la victoire du Président Sambi qu'a été décidé l'envoi par l'UA d'une Force (AMISEC) pour la sécurisation du processus électoral.

1.7. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi

Jusque-là plus connu comme un prédicateur religieux qu'un homme politique, FundiSambi a été élu 2ème Président de l'Union des Comores avec une large et confortable majorité. Si son éclatante victoire à l'élection présidentielle de 2006 est à mettre au crédit de l'engouement quasi prophétique qu'il suscitait auprès de l'opinion publique nationale, toutes générations confondues, il n'en reste pas moins que sa très large victoire était également à la mesure du profond rejet des électeurs à l'égard de la classe politique traditionnelle.

En matière de politique étrangère, on lui doit le rapprochement des Comores avec la République Islamique d'Iran et du Qatar, en particulier, et le raffermissent des relations avec le Monde Arabe, étant le premier Président comorien arabophone. Le président Sambi avait su tisser des liens privilégiés avec l'ancien président iranien Mahmoud Ahmadinejad et l'ancien président libyen Kadhafi qui a été jusqu'à mettre à sa disposition une garde prétorienne pour assurer sa sécurité.

C'est dans cette dynamique que la Conférence des donateurs de Doha a été organisée, à l' origine de certains projets réalisés aux Comores (bitumage de routes, société de pêche, etc). C'est au cours de cette période également que le Qatar accorda une aide budgétaire à l'Union des Comores qui a servi à apurer plus de six mois de salaires des fonctionnaires et retraités.

Dans cet ordre, la loi sur la citoyenneté économique a été adoptée par l'Assemblée nationale comorienne, dans des circonstances controversées par certains. Quoi qu'il en soit, cette loi a été la source d'une manne d'argent jusqu'à présent non estimée et aujourd'hui objet d'une enquête du Parlement comorien.

En matière de politique étrangère, plus particulièrement, la relation entre la France et les Comores, c'est au cours de cette période que le Groupe Technique de Haut Niveau (GTHN) a été instauré entre les deux pays pour être l'organe traitant de la question de Mayotte dans un cadre bilatéral.

Il convient également de noter, durant cette période, la réunification de l'ensemble comorien par le débarquement militaire sur l'île autonome d'Anjouan qui a vu le départ du Colonel Mohamed Bacar, président autoproclamé de l'île après des élections controversées et fortement contestées. Ce débarquement a été rendu possible grâce à une forte action diplomatique auprès de l'Union Africaine et auprès de pays amis tels que le Soudan, la Lybie et la Tanzanie.

Enfin, l'un des traits marquants de cette période est l'apparition de la problématique des hydrocarbures dans le débat politique national.

1.8. Le Régime de Dr. IkililouDhoinine

Premier président originaire de l'île de Mohéli, Dr IkililouDhoinine est le 3ème président de la 3ème République sous le parrainage du président sortant Ahmed Abdallah Mohamed Sambi. S'inscrivant sur la ligne de l'héritage du président Sambi, Dr IkililouDhoinine a rompu avec ce dernier sans soulever des vagues. Sur le plan diplomatique, il a été engagé des pourparlers avec la France sur la coopération entre les deux pays, couronnés par la déclaration d'amitié et de coopération entre les Comores et la France, signée avec le Président Hollande à Paris, en 2013.

Cette déclaration de Paris a institué le Haut Conseil Paritaire (HCP) comme organe chargé du suivi de ladite déclaration de Paris sur, entre autres sujets, la question de l'île comorienne de Mayotte. C'est dans le cadre du HCP que la délégation comorienne a soumis à la partie française, un Traité, sous forme de *non papier,* intitulé « Intégrité des Comores et partenariat avec la France », comme proposition comorienne du règlement du litige territorial nous opposant à la France sur l'île comorienne de Mayotte. Ce Traité n'a jamais fait l'objet d'une quelconque discussion entre les deux parties.

Sur le plan international, c'est sous la présidence Ikililou que l'Union des Comores a abrité le 24 août 2014 à Moroni, le VIème Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de la COI.

C'est aussi durant son mandat qu'un comorien, pour la 2ème fois, dirige le Secrétariat Général de la Commission de l'Océan Indien.

Dans la même période, un autre comorien a été admis en qualité de Directeur de la Force en Attente de l'Afrique de l'Est (EASF), Institution stationnée à Nairobi Kenya.

L'une des actions marquantes de la politique étrangère du président Ikililou fut notre adhésion à l'Organisation internationale des Pays Riverains de l'Océan Indien (IORA) en 2012.

C'est au cours de la présidence du Dr IkililouDhoinine que le gouvernement comorien a pris la décision de rompre les relations diplomatiques avec la République Islamique d'Iran.

Dans la même période, l'Arabie Saoudite a accordé une aide budgétaire de 40ME qui a servi à éponger les arriérées de salaire et à régler une partie de la dette comorienne et deux mémorendums ont été signés avec le fonds saoudien, consacrant le rééchelonnement de la dette comorienne sur 40 ans avec 16 ans de grâce et un taux d'intérêt ne dépassant pas le 1%, et la reprise de la Coopération avec le fonds saoudien qui ouvre des perspectives prometteuses pour le pays.

1.9. Le Président AZALI Assoumani ou le retour au pouvoir, dix ans après

En matière de politique étrangère, sur le plan de la diplomatie et des relations internationales, trois grands principes fondent cette politique : le recouvrement de l'intégrité territoriale des Comores ; l'approfondissement de la coopération internationale ; le principe,

enfin, de la neutralité par l'observance des principes de paix et de sécurité mondiales à travers l'engagement des Comores aux côtés de la Communauté internationale.

Au cours de ces deux années d'exercice, plusieurs Commissions Mixtes ont été lancées, en matière de coopération bilatérale, la dernière en date étant la Commission Mixte franco-comorienne, visant à approfondir et à renforcer les relations entre la France et les Comores.

Cette Commission Mixte constitue l'un des fruits obtenus dans le cadre du deuxième HCP et le 5ème HCP entre la France et les Comores tenu à Paris, le 12 septembre 2017 au cours duquel a été signée la ''Feuille de Route France-Comores'' portant sur la circulation des personnes entre les îles de l'Archipel des Comores.

Cette période sera aussi marquée par notre forte implication dans l'IORA, notamment avec la signature de l'Accord maritime entre les pays membres, lors du 1er Sommet des Chefs d'Etats et de gouvernement le 7 mars 2017 à Jakarta, en Indonésie. Cette volonté d'intégration a été aussi manifestée à travers l'organisation de deux ateliers internationaux sur l'économie bleue et par la soumission du gouvernement comorien d'une candidature au poste de Secrétaire général de cette organisation.

L'un des faits marquants enfin, de ce début de pouvoir du président Azali, est la décision du Gouvernement comorien de rompre ses relations diplomatiques avec l'Etat du Qatar.

1.10. Conclusion d'étape

Depuis l'indépendance à nos jours, l'absence d'une véritable doctrine nationale en matière de politique étrangère sur la question de l'île comorienne de Mayotte, celle-ci variant au gré des pouvoirs, a fortement handicapé notre diplomatie.

En outre, les tendances d'alignement observées ces dernières années ébranlent, dans une certaine mesure, le principe de neutralité qui a longtemps caractérisé l'action diplomatique des Comores.

Telle situation a généré une inconstance sur notre ligne diplomatique avec la multiplication des interlocuteurs et des strates de décisions, entamant ainsi le crédit et l'image de notre pays auprès de certains partenaires.

Chapitre 2 : LES COMORES ET LE CONTINENT AFRICAIN

2.1. Constat

Pays africain et archipélagique, les Comores font partie des 55 pays du continent africain. Elles sont situées au Sud-ouest de l'océan Indien, dans une zone hautement géostratégique, devenue aujourd'hui un grand carrefour dans les domaines des transports et du commerce dans sa nature océanique, avec des routes maritimes d'importance vitale pour l'occident, notamment celle de Suez (via la mer rouge), du cap (via le canal de Mozambique), et de l'extrême orient (via le détroit de Malacca) passant par l'océan Indien.

Ramenées dans son espace naturel, partant de l'Afrique de l'Est à l'Afrique Australe, les Comores sont situées dans une zone qui regroupe plusieurs pays dont Burundi, Djibouti, Ethiopie, Erythrée, Kenya, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Maurice, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie et Zimbabwe, qui représentent un marché considérable, regorgeant de richesses humaines et naturelles qui offrent de grandes opportunités de développement pour les Comores.

Dans une moindre échelle, les Comores sont un pays qui fait partie intégrante de l'Afrique de l'Est. Nous avons en partage la même culture swahilie, avec la population de la côte de l'Afrique de l'Est, les mêmes valeurs avec certains pays, et les mêmes origines. Avec la Tanzanie, Zanzibar en particulier, nous partageons la même religion, les mêmes caractéristiques insulaires, et l'appartenance aux deux cultures arabe et africaine. La langue dominante dans la région est le swahili qui est compris par une frange importante de la population comorienne, étant donné que la langue comorienne est une langue apparentée au swahili, de la famille bantoue.

Le rôle joué par des comoriens ou des personnalités d'origine comorienne, dans l'épanouissement cultuel et culturel dans cette région (de grands ulémas comoriens) mais également des personnalités politiques, a participé au rayonnement de cette région.

Les Comores ont notamment bénéficié de l'appui de la Tanzanie dans la lutte pour l'indépendance. Le soutien au Mouvement de Libération Nationale des Comores (MOLINACO) et la reconnaissance immédiate des Comores au lendemain de son indépendance unilatérale, ont permis de libérer et propulser notre pays sur la scène politique internationale. En outre, tous les pays du continent, en l'occurrence ceux de l'Afrique de l'Est, sont restés solidaires des Comores dans leurs efforts pour recouvrer l'intégrité nationale.

Tous ces liens tissés par l'histoire y compris la partie relative aux colonisations européennes, constituent un socle à partir duquel les Comores doivent se ressourcer pour renouer des relations solides avec l'ensemble de ces pays, sur les plans économique, politique, culturel, diplomatique, entre autres, étape qui permettra à notre pays de s'intégrer dans sa région et dans l'ensemble du continent, et inscrire ainsi son action, de façon dynamique, sur l'Afrique, région qui, selon un rapport de la Banque Mondiale de 2011, sera la région la plus peuplée et l'une des plus nanties en ressources naturelles.

Selon ce même rapport, le développement de l'Afrique subsaharienne dont fait partie les Comores, a dépassé celui des pays de l'Asie de l'Est. En 2030, le revenu par tête d'habitant atteindra le niveau où l'Asie émergente se trouve aujourd'hui.

2.2 Perspectives

Considérant l'importance économique que représente aujourd'hui notre continent, surtout l'Afrique de l'Est, il est permis de croire, avec confiance, que les opportunités qui mettront notre pays sur la route du progrès et de l'émergence se trouvent dans notre région.

Une région où la paix et la sécurité règnent en comparaison à d'autres parties du monde et qui, dans l'ensemble, est plus paisible et stable par rapport au reste du continent. En 2012, le Global Peace Index (GPI) a classifié les dix pays les plus sûrs d'Afrique. De ces dix pays, six (6) sont situés dans notre région dont quatre (4) en Afrique Australe (Botswana, Namibie, Zambie et Lesotho), un (1) en Afrique de l'EST (Tanzanie), et un dans l'Océan indien (Maurice).

Ainsi, pour s'inscrire résolument dans cette dynamique d'intégration régionale, les Comores doivent mener une action forte et mettre à profit son appartenance à l'Union Africaine, conformément à la vision arrêtée dans le cadre de l'agenda 2063.

2.3 Conclusion d'étape

Pendant plus de 42 ans d'indépendance, notre diplomatie a-telle suffisamment œuvré pour renforcer les relations bilatérales et multilatérales avec nos pays voisins et avec les organismes régionaux du continent ? A-t-elle fait profiter notre pays de la proximité d'un tel foyer d'opportunités et d'avenir promettant ?

En dernière instance, quelle stratégie politique, économique, sociale et culturelle notre pays devrait-il mettre en œuvre pour profiter de l'élan économique de ses voisins, notamment la Tanzanie, le Mozambique, Madagascar, Maurice et Seychelles ?

Le pays a-t-il les ressources humaines et les outils nécessaires pour renforcer la coopération dans la région et pour défendre ses intérêts auprès de nos pays frères, et auprès des organismes régionaux ?

Dès lors, il revient à notre pays de renforcer, d'approfondir et de consolider sa coopération bilatérale avec les pays de sa région et de s'appuyer dans le cadre multilatéral sur les organisations régionales qui offrent un véritable potentiel de développement pour l'ensemble de ses pays membres.

Le Marché Commun de l'Afrique Australe et Orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADEC), la Commission de l'Océan Indien (COI), l'Association des Pays Riverains de l'Océan Indien (IORA), et la Force en Attente de l'Afrique de l'EST (EASF) jouent un rôle prépondérant dans le processus de développement économique de la région. Il reste aux Comores d'exploiter toutes les opportunités

que lui offre l'appartenance à ces organisations, comme ont su le faire des pays membres, notamment Maurice.

AXE 5 : QUESTION DE L'ÎLE COMORIENNE DE MAYOTTE

Conseiller Technique principal

Dr Mbae TOYB

Consultant thématique

Ali Abdou Halidi

A. INTRODUCTION

Le Mouvement du 11 Août a impulsé l'idée de la tenue d'Assises Nationales, en vue de faire le bilan des 42 ans d'indépendance et pouvoir tirer les leçons.

Le Gouvernement s'est saisi de cette occasion et a mis en place un Comité de Pilotage pour conduire les travaux et l'élaboration des documents d'orientation.

Ces Assises Nationales vont se tenir à un moment où :

L'Île Comorienne de Mayotte est annexée et départementalisée par le Gouvernement français.

Un Visa criminel et illégal a été instauré à partir de janvier 1995 par le Premier Ministre français Balladur, empêchant la circulation ancestrale, coutumière existant entre les iles depuis deux mille ans.

L'impact de ce visa sur la vie des comoriens est tel qu'aujourd'hui on dénombre plus de 20 000 morts en mer dus aux naufrages accidentels ou provoqués des embarcations servant aux transport des personnes se rendant à Mayotte.

Tous ces facteurs cumulés ont conduits à une instabilité dans la gestion politique du pays depuis 1975 et influé sur le développement économique et prédisent un avenir plein de menaces.

B. OBJECTIFS DU TRAVAIL

Il s'agit de faire le bilan de 42 ans de gestion de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte et précisément de :

Déterminer si les politiques menées par les différentes autorités sont performants et permettront d'atteindre l'objectif final de restitution de l'Île de Mayotte au Gouvernement comorien.

De manière spécifique, il s'agira de : - faire le bilan de 42 ans de gestion de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte.

- Examiner la genèse de la question
- Faire le bilan de 42 ans
- Proposer une politique de réintégration de Mayotte.
- Formuler des recommandations à

l'intention des responsables politiques quels qu'ils soient (de l'opposition ou du gouvernement) susceptibles d'appuyer leurs choix politiques et stratégiques en vue d'aboutir à des négociations de fonds avec le Gouvernement français.

C. METHODOLOGIE

Les Assises Nationales constituent une étape indispensable permettant de développer la réflexion, et formuler de nouvelles orientations politiques et stratégiques dans la gestion de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte. Pour cela le Groupe de Travail procèdera de la manière suivante :

Faire une revue documentaire dans une première étape ; il s'agit de collecter les informations disponibles au niveau des archives, notes verbales du Ministère des Affaires Etrangères, rapports, publications, tracts, thèses, mémoires, ouvrages d'auteurs comoriens ou étrangers, documents officiels des Gouvernements français ou comoriens.

Elaborer et évaluer un questionnaire comportant des propositions émanant soit des politiques menées jusqu'alors par le gouvernement, ou émises par des partis politiques, ou des organisations de la société civile. Ce questionnaire sera administré de manière ciblée à des hauts fonctionnaires anciens ou actuels, ainsi qu'à d'autres personnes connues pour leur position politique, ou leur influence dans l'opinion publique comorienne.

D. RAPPEL HISTORIQUE

En arrivant aux Comores le colonisateur français a trouvé un pays vivant sous le régime politique du sultanat. La nation comorienne formée par l'arrivée successive de migrants du continent, de culture négro-africaine et bantoue puis métissée de culture arabo-islamique s'était déjà constituée. Elle avait déjà 2000 ans d'histoire.

La première île comorienne à être victime des attaques françaises est l'île de Mayotte à partir de 1841 sous le règne du Roi Louis Philippe. Le Sultan de Mayotte était vassal de celui d'Anjouan. Malgré une résistance multiforme, les autres îles tombent une à une sous la domination coloniale. Le pouvoir va être détenu par le Gouverneur français qui réside à Mayotte. S'appuyant sur leur droit interne les autorités coloniales commencent à prendre des mesures :

En juillet 1912, la loi du 25 juillet reconnaissant l'unité historique des Comores, rattache en bloc les 4 îles au Gouvernement Général de Madagascar. Et en 1946 après la 2ème Guerre Mondiale les 4 îles Comores obtiennent par la Loi N°46-973 l'autonomie administrative et Dzaoudzi devient la capitale politique du territoire où réside l'ADSUP (Administrateur Supérieur). Les 4 îles Comores sont donc transformées toujours en bloc Territoire d'Outre-Mer.

La Loi N°61-1412 sur l'Autonomie Interne de 1961 reconnait aussi sans ambiguïté l'unité politique des 4 iles Comores.

En 1958, le gouvernement français décide de transférer la capitale de Dzaoudzi à Moroni en Grande Comore. Ce déplacement qui va initialiser le mouvement séparatiste à Mayotte, est le fait de l'Etat français qui avait la réalité du pouvoir,

malgré l'opposition à ce déplacement, qui s'est manifestée à Mayotte et en Grande Comore.

Puis face à la montée du nationalisme aux Comores, le Gouvernement français a dû s'engager avec les Accords de Juin 1973 à organiser un référendum pour l'autodétermination du peuple comorien en vue d'une « indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France ».

Le peuple comorien dans son ensemble s'est exprimé sur l'ensemble du territoire, le même jour le 22 décembre 1974 à plus de 95% en faveur de l'indépendance. Mais sur 161 421 votants on note 8 091 Mahorais qui votent contre l'indépendance soit 5% de non.

Le Gouvernement français estimant que ses intérêts étaient menacés par des Comores Unies a décidé de faire machine arrière, et prendre en compte les résultats minoritaires du scrutin de l'île de Mayotte où la population (12 452 votants à Mayotte) sous l'influence de quelques familles créoles chrétiennes, s'est prononcée contre l'indépendance à 65%.

Face à ces menaces annoncées contre son unité nationale, les autorités comoriennes n'avaient d'autre choix que de déclarer unilatéralement l'indépendance le 6 juillet 1975.

Depuis cette date l'ensemble des Nations du monde ont reconnu l'indépendance des Comores dans leurs frontières historiques, et coloniales.

Mais depuis cette date aussi l'Île de Mayotte est tombée sous l'occupation française. Une puissante force militaire y stationne associée à une administration coloniale qui refuse de quitter l'île.

De 1975 à nos jours, le Gouvernement français s'appuyant sur son droit interne a continué de prendre des mesures unilatérales qui ont un impact grave sur la vie des gens, ignorant les points de vue du Gouvernement comorien, rendant encore plus complexes toutes négociations futures.

Le Gouvernement français a instauré en janvier 1994 un Visa Balladur établissant officiellement une Ligne de Démarcation en pleine mer, empêchant la circulation libre des personnes et des biens entre les îles comoriennes.

Cette mesure a eu pour conséquence la mort en mer de nombreux comoriens par naufrage des embarcations qui servent au transport des personnes. On estime aujourd'hui à plus de 20 000 morts le nombre de victimes de cette décision de l'Etat français.

Rappelons aussi que le Gouvernement français depuis cette période opère des expulsions massives, indiscriminées, des personnes identifiées comme étant originaires de Grande Comore ou Anjouan et Mohéli sans autre forme de procès.

Ces expulsions réalisées en violation du droit interne français mais aussi du droit international, constitue une politique bien établie, avérée, de déplacement de populations qui peut être déférée devant la Cour Pénale Internationale (CPI).

Fig : Evolution des expulsions de 2004 à 2015. Source : MOM. Préfecture de Mayotte

Le Gouvernement français arrête et emprisonne hommes, femmes et enfants originaires des autres îles sans jugement.

Il assiste aussi passivement aux opérations de décasages organisées par les groupes extrémistes séparatistes au cours desquelles on brûle les habitations et les biens des familles reconnues comme originaire des autres îles comoriennes.

Les autres impacts de l'occupation de Mayotte sont la dislocation des familles, le développement du séparatisme, l'instabilité politique. Mayotte est devenue une base de mercenaires qui viennent attaquer à plusieurs reprises la partie indépendante du pays.

Puis en mars 2009, le Gouvernement français contre toute attente, organise un Référendum de Départementalisation qui aboutira selon les élus séparatistes mahorais à « l'ancrage définitif de l'Île de Mayotte à la République française ».

Il convient de rappeler que durant toutes ces péripéties, le Gouvernement comorien usant de la sagesse ancestrale a toujours multiplié les gestes d'attachement à la France, et exprimé et mené une politique d'amitié, multipliant les mesures d'assurance et de respect des intérêts français aux Comores, cherchant par-là à préserver l'avenir. Mais en vain !

E. BILAN DE 42 ANS DE GESTION DE LA QUESTION DE L'ÎLE COMORIENNE DEMAYOTTE. DIAGNOSTIC

Le Groupe de Travail note que les comoriens sont fiers de de la déclaration unilatérale d'indépendance faite pour contourner les manœuvres du Parlement français qui voulait proposer une constitution à adopter île par île, ignorant par-là l'unité historique du pays.

Le Groupe note que nos interlocuteurs estiment que le Président Ali Soilih a commis une erreur grave en renversant le Président Ahmed Abdallah un mois après la déclaration d'indépendance. Une naïveté sans limite l'a conduit à s'allier aux sécessionnistes créoles du Mouvement Populaire Mahorais (MPM) pour s'opposer à Ahmed Abdallah. Cependant on note que quand il s'est aperçu qu'il a été trompé par les séparatistes créoles, il s'est ressaisi pour porter la Question au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

De nombreux interlocuteurs insistent sur l'idée que le Président Ahmed Abdallah a continué l'action d'Ali Soilih en maintenant la Question à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Durant son mandat le Gouvernement français a été condamné de

nombreuses fois par les Nations Unies. Mais il n'a pas su profiter de la pression exercée par l'ensemble des pays du monde entier coalisés au sein de l'ONU, l'OUA, les Pays Non Alignés pour négocier sérieusement avec la France la restitution de l'île de Mayotte dans son giron naturel.

Il a développé sa stratégie de « Guerre de la salive » qui a mis en avant l'idée de la pièce manquante ou le « bœuf à 3 pattes » en langue comorienne. Avec son Ministre des affaires étrangères il a élaboré un Mémorandum à l'intention du Secrétaire Général des Nation Unies Perez de Cuellar où il demande la mise en œuvre de négociations avec la France sous l'égide des Nations Unies. Mais on ne lui a pas laissé le temps. On estime qu'il est mort en héros face aux mercenaires français.

Le Président Said Mohamed Djohar affaibli par les conditions de son arrivée au pouvoir s'est contenté de proposer au Président François Mitterrand un « dialogue à trois » incluant les mahorais. Le gouvernement français n'a pas daigné réagir. Mais il faut rappeler que la proposition de Djohar n'a pas été documentée.

A partir de 1996 aucune proposition publiquement connue et clairement formulée n'a été rapportée par nos interlocuteurs.

Sous la présidence de Mohamed TakiAbdoulkarim, ce dernier estimait qu'il faille développer les richesses nationales avant tout. Le problème du séparatisme à Mayotte ou Anjouan est le revers du même problème.

Le premier mandat du président AzaliAssoumani fut fortement marqué par la crise du séparatisme à Anjouan. L'intérêt de la Question de Mayotte a été occulté non seulement par la crise séparatiste mais aussi par les problèmes de conflit de compétences. Seuls les naufrages en mer des kwasa–kwasa venaient rappeler à la mémoire l'existence de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte.

Durant le mandat du Président Ahmed Abdallah Sambi, la Question de l'Île Comorienne de Mayotte a fait l'objet d'une communication importante de la part du gouvernement comorien. Mais c'est aussi pendant son mandat que le référendum sur la départementalisation de Mayotte a eu lieu sans réaction véritable de la part du Gouvernement comorien. Le Gouvernement avait juste saisi le Conseil Exécutif de l'Union Africaine qui a pris la décision de réactiver le Comité ad hoc des 7 et condamner la tenue du référendum à Mayotte. Le Groupe de Travail a noté aussi que nos interlocuteurs se souviennent que c'est pendant cette période que le Président avait annoncé la stratégie « de un pays, deux administrations » mais qui n'a pas été suivi d'effet. Faisant l'analyse de son action, des interlocuteurs rappellent que le Président Sambi a initié avec le Président Sarkozy la tenue des GTHN qui devaient « réglementer la circulation des tomates entre les îles ». En effet les GTHN ont ignoré la question de la réunification des Comores qui préoccupe énormément les comoriens.

En 2011 sous le régime du Président IkililouDhoinine la Question de l'Île Comorienne de Mayotte semblait ne pas être un sujet important dans son agenda. Cependant après avoir rencontré le Président français François Hollande, il annonce au pays de manière sibylline qu'il a soumis une proposition de règlement de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte au Gouvernement Français. Ce document est intitulé « Intégrité des Comores et partenariat avec la France ». Il s'articule autour de 7 thématiques prioritaires :

1.Signature d'un traité franco-comorien relatif à la situation institutionnelle de l'Archipel des Comores et aux conditions d'exercice de la souveraineté sur l'île de Mayotte.

2.Signature d'une résolution commune franco-comorienne pour la création d'un espace de libre d'échange des biens et des personnes pour l'ouest de l'Océan Indien (Comores – France – Madagascar – Maurice – Seychelles).

3.Signature d'un accord sur la circulation des personnes entre la France et l'Union des Comores.

4.Signature d'un accord d'assistance et de coopération définissant les conditions de soutien de la France au développement de l'Union des Comores à l'horizon 2030.

5.Elaboration d'un document cadre « Stratégie extérieure de l'Union des Comores » définissant les axes de la politique étrangère de l'Union des Comores.

6.Elaboration par l'Union des Comores d'une disposition législative facilitant l'implantation et le développement d'activités économiques pour les ressortissants français.

7.Elaboration par la France d'une disposition législative facilitant l'implantation et le développement d'activités économiques pour les ressortissants comoriens dans les territoires français de l'Océan Indien.

Il n'y a pas eu de réaction du Gouvernement français au sujet de cette proposition. En effet le document soumis demande la signature d'un traité où « La République Française et l'Union des Comore conviennent de la légitimité des quatre îles de l'archipel des Comores à fonder ensemble un état unique. La République Française et l'Union des Comores conviennent de déterminer ensemble les conditions dans lesquelles, le moment venu, il pourra être mis fin à la situation qui empêche aujourd'hui l'île de Mayotte de rejoindre l'ensemble comorien pour former une nation rassemblée et un pays unique ».

Aujourd'hui le Gouvernement actuel a repris les discours à l'ONU condamnant la France et revendiquant la souveraineté de l'Etat comorien sur l'île sœur de Mayotte mais sans demander de débat sur la Question de l'Île Comorienne de Mayotte à l'Assemblée Générale. Le Ministre des Affaires Etrangères a signé une feuille de route qui n'a pas été rendue publique et qui a été de nouveau suspendue par la

partie française à peine l'encre sèche. Le Gouvernement a réactivé les négociations avec la France dans le cadre de la Commission mixte France-Comores mais intégrant cette fois des Mahorais dans la délégation française. Les interlocuteurs que nous avons interrogés affirment par ailleurs qu'ils ne sont pas informés de l'existence d'une proposition du Gouvernement comorien pour le règlement de la Question.

Au total le Groupe de travail a pris notes des préoccupations exprimées par les interlocuteurs rencontrés. La plupart montre qu'après la déclaration d'indépendance en 1975 au fur et à mesure que le temps passe, l'intérêt pour la Question tend à diminuer auprès des autorités politiques mais aussi de la population lassée par les problèmes de la vie quotidienne. Le retrait de la Question du débat à l'Assemblée Générale de l'ONU a beaucoup contribué à l'affaiblissement du soutien international, et à l'oubli dont elle est l'objet aux Nations Unies aujourd'hui. Seul le Gouvernement Français a continué de progresser dans sa stratégie de faire de Mayotte un territoire français.

Pour ce faire, il convient de proposer les grandes lignes d'une approche susceptible de faire émerger une solution satisfaisante pour le peuple comorien dans sa lutte pour son intégrité territoriale.

F. POUR UNE POLITIQUE DE RESTAURATION DE L'INTEGRITE TERRITORIALE

1. Echec des structures de discussion bilatérale (GTHN, HCP)

L'échec des négociations bilatérales franco-comoriennes se confirme. Se sentant continuellement humiliée d'être condamnée par les résolutions des Nations Unies, la France a usé de toute sa force pour contraindre les autorités comoriennes de ménager le « premier partenaire » des Comores en acceptant de placer le contentieux territorial dans le cadre bilatéral. C'est ainsi que, le 28 septembre 2007 à Paris, les présidents Ahmed Abdallah Mohamed Sambi et Nicolas Sarkozy ont mis en place le Groupe Technique de Haut Niveau (GTHN).

Le GTHN avait comme objectif de rédiger «un accord pour faciliter l'insertion de Mayotte dans son environnement géographique ».

Mais il a été suspendu aussitôt à cause de la décision unilatérale de la France d'organiser en 2009 dans le territoire comorien de Mayotte le référendum sur la départementalisation.

Le 21 juin 2013 IkililouDhoinine et François Hollande signent, toujours à Paris, la déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération entre la France et les Comores.

Elle comporte quatre principaux volets : un dialogue politique, une coopération bilatérale et régionale, une coopération économique et une dimension humaine.

Pour ce qui est du dialogue politique, il se fera dans le cadre d'un nouvel organe appelé Haut Conseil paritaire (HCP) qui remplace le GTHN.

Le HCP constitue l'organe chargé de proposer les actions concrètes participant à un développement harmonisé, au rapprochement, et à la prospérité des quatre îles.

Force est de constater que ces dialogues nous mènent tout droit au mur et cela pour plusieurs raisons:

Toutes ces structures ont toujours évité soigneusement de parler du problème fondamental lié à la souveraineté de l'Union des Comores sur l'île comorienne de Mayotte

elles évitent d'aborder les pertes en vies humaines liées aux naufrages de masse entre Mayotte et les trois autres îles sœurs.

Aujourd'hui on note avec surprise l'intégration, dans la délégation française, de Comoriens de Mayotte, dans l'esprit de confirmer la francité de l'île comorienne de Mayotte.

Ces négociations bilatérales portent en elles les germes d'un échec qui se dessine à travers les velléités françaises tendant à concevoir une configuration régionale qui doit amener les comoriens à renier l'intégrité territoriale et leur souveraineté nationale sur Mayotte.

2. Répondre au révisionnisme historique du Gouvernement français

a.Unité des Comores et révisionnisme historique du Gouvernement français

Tous les historiens et archéologues comoriens et étrangers affirment aujourd'hui sans ambages l'unité historique, culturelle, linguistique, religieuse et politique des Comores.

Les Comores : une vieille civilisation dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien

Contrairement aux civilisations créoles voisines de l'Océan Indien, les Comores ont des origines historiques anciennes bien connues des historiens.

On estime que les premiers groupes humains ont franchi le Canal de Mozambique il y a environ 2000 ans profitant des courants marins favorables, à partir des cotes Est-Africaines pour aborder les côtes comoriennes à partir de la péninsule sud de Male dans le Mbadjini. L'origine africaine et bantoue de ces populations est attestée par les découvertes archéologiques dans la région de Male. La découverte de tessons de poterie datant de l'âge du fer (200 BC- 500AD) de la tradition africaine EIW (EarlyIronWorking) montre que ces populations partageaient la même culture que les populations du continent de cette période. Cette culture primordiale comorienne à partir de ce foyer allait s'étendre dans toutes les îles de l'Archipel et finira par être remplacé au Vème siècle par la culture TIW (TriangularIncisedWare) ou poterie à incision triangulaire (AD 500-900AD). Les échanges vont se développer entre les iles comoriennes et aussi avec le continent. Du VIIIème au IXème siècle la population se développe, ainsi que les établissements humains à partir des

migrations depuis le littoral est-africain vers les Comores. La Tradition culturelle dite du Dembeni (AD 900-1100) qui apparait dans cette période va se développer à partir d'un foyer à Mayotte et s'étendre dans tout le pays durant trois siècles. Ce foyer de Mayotte, connu pour son dynamisme économique a rayonné dans tout le pays par le développement des activités de la métallurgie du fer, la poterie, et les échanges commerciaux à travers le canal de Mozambique.

A partir du VIIIème siècle une nouvelle civilisation va émerger avec l'arrivée de nouveaux migrants arabo-shiraziens. Les nouveaux venus vont introduire l'islam, modifier certains aspects de la culture bantoue et négro-africaine, et favoriser le développement d'une civilisation islamo-bantoue et la création des sultanats qui vont procéder à l'unification politique des chefferies bantoues. Les membres de la famille royale chacun pour ce qui le concerne assurait la gestion de l'île ou la région dont il a la charge selon les règles politiques comoriennes établies jusqu'à la colonisation française du pays. Le Sultan de Mayotte était le Vassal de celui d'Anjouan à l'arrivée des colonisateurs français devons-nous le rappeler.

Au total, les Comores sont peuplées à l'origine par des communautés venues de la côte Est-africaine et ont développé une civilisation bantoue négro-africaine qui s'est métissée d'une culture arabo-musulmane avec l'arrivée de nouveaux migrants arabo-shiraziens et l'implantation de la religion musulmane. Les comoriens parlent tous dans les quatre îles une même langue le Shikomor qui est apparenté au Swahili et aux autres langues du Mozambique.

Mayotte française, bien « avant Nice et la Haute Savoie » ?

Aucune parenté caucasienne, européenne ne vient semer le doute quant aux origines anthropologiques des comoriens. Aucun élément juridique, historique, ni argument archéologique sérieux en faveur de l'appartenance de la terre mahoraise à la France ne vient confirmer les dires du Gouvernement français. Nous avons hérité l'île de Mayotte de nos ancêtres bantous et négro-africains. Et malgré ces faits, le Gouvernement français avance ouvertement dans ses écrits aujourd'hui que la Terre de Mayotte, son espace, ses montagnes, ses forêts, sa mer et même les êtres humains lui ont toujours appartenu bien « avant Nice et la Haute Savoie ».

b. De la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes

Tous les socio-anthropologues qui étudient les habitants des Comores affirment que les comoriens forment un seul et unique peuple issu de migrants bantous et métissés d'arabo-shiraziens, malgaches et austronésiens. Ils ont formé à travers les siècles une civilisation homogène, unique dans le monde. Il n'y a pas d'ethnies ou tribus aux Comores. Pourquoi vouloir ériger la minorité sécessionniste de Mayotte en « peuple mahorais qui doit disposer de lui-même » ?

Par contre le peuple Corse qui exige d'être libre et indépendant le Gouvernement français ne lui a jamais soumis un référendum d'autodétermination. Pourquoi faire et

penser autrement quand il s'agit des Comores ? Rappelons aussi les régions de Géorgie qui se sont soulevées récemment pour se séparer, la Crimée, la Catalogne, et la Bretagne. Les comoriens connaissent la position du Gouvernement français sur ces problèmes. Il a toujours soutenu que les minorités de ces régions ne peuvent pas disposer d'elles–mêmes. Une position tout à fait opposée à celle qui est affirmée à Mayotte.

c. Primauté du droit international sur le droit interne français par rapport à la Question de Mayotte

L'un des arguments juridiques avancé par la France pour justifier la départementalisation de Mayotte est celui-ci : "La départementalisation de Mayotte est un processus interne de droit français".

C'est une argumentation appuyée par la Constitution française qui, en son article 53, alinéa 3, stipule: "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées"

Cette approche s'annule d'elle-même dans la mesure où, aux yeux du droit international, les Mahorais ne constituent aucunement un peuple en dehors de leurs frères des trois autres îles sœurs. Il s'agit du débat sur le dualisme et le monisme en droit international.

Dans le cas d'espèce, nous allons nous référer à la Constitution française du 4 octobre 1958 qui, en son article 55, stipule que "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie". C'est exactement le cas, les Comores appliquent intégralement le droit international sur cette question.

En vertu de ce monisme juridique, le droit interne français est au-dessous de toute norme juridique internationale approuvée par la France. Cette dernière doit donc respecter et appliquer les résolutions des Nations Unies, notamment la résolution 3385 du 12 novembre 1975 qui stipule :

"Réaffirmant la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composé des îles d'Anjouan, de la Grande-Comore, de Mayotte et de Mohéli, comme le soulignent la résolution 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974 et d'autres résolutions de l'Assemblée générale

Décide d'admettre les Comores à l'Organisation des Nations Unies".

Ainsi que **la résolution 31/4 de la 39ème séance de l'A.G. de l'ONU** qui stipule :

1. Condamne les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le Gouvernement français et les considère comme nuls et non avenus, et rejette :

2. Toute autre forme de référendums ou consultations qui pourraient être organisés ultérieurement en territoire comorien de Mayotte par la France ».

Tout cela pour dire que, contrairement à ce que prétendent certains juristes et responsables français, la départementalisation de l'île comorienne de Mayotte est contraire simultanément au droit interne français et au droit international.

3. Le Gouvernement français et sa vision de règlement de la Question de Mayotte :

Dans le cadre de sa politique de grande puissance le Gouvernement français depuis 1975 a toujours géré le différend franco-comorien à partir de sa position de force et de manière unilatérale. La France a érigée l'ile de Mayotte en collectivité territoriale puis en collectivité départementale, puis en département. Aujourd'hui le Gouvernement français estime que pour en finir avec le différend, il nous propose la « Communauté de l'Archipel ». Au-delà du côté étrange de cette vision, cette dernière pose deux questions fondamentales :

- Quelle est le but final de de cette « Communauté de l'Archipel » ?
- Quels sont ses fondements juridiques ?

Il s'agirait d'insérer Mayotte actuellement isolée dans un ensemble sans statut dont le but serait de contrôler la circulation des personnes, promouvoir le développement des échanges.

Ce montage sans tête ni queue est destinée à régler définitivement la question puisque la puissance coloniale exigerait en contrepartie le retrait de toute revendication territoriale au niveau des organisations internationales comme l'UA, l'ONU, la ligue Arabe.

La structure est conçue pour avoir un représentant de Mayotte à Moroni et un représentant du Gouvernement à Mayotte.

La communauté de l'archipel servirait de tremplin pour l'entrée de Mayotte pour l'intégration effective de Mayotte dans cette autre communauté en gestation la « Communauté des Îles de l'Océan Indien ».

Il faut savoir aussi que la France met en œuvre depuis quelques années une politique d'insertion de ses colonies dans leur environnement régional. Les peuples qui sont encore sous la domination française sont las de la politique d'isolement régional dont ils sont victimes. Le gouvernement français cherche à obtenir des ouvertures pour avoir une visibilité politique, diplomatique dans ces sous-régions où se trouvent ces territoires.

Mais l'Île Comorienne de Mayotte est reconnue par le droit international qu'elle fait partie intégrante de l'Union des Comores. Comment l'île de Mayotte pourra-t-elle être membre d'une structure régionale dans ces conditions ? Le Gouvernement français cherche encore une fois par la ruse à obtenir de l'Etat Comorien une reconnaissance

tacite de « Mayotte française ». Ceci est inconciliable avec la constitution comorienne et le Droit International.

Le Gouvernement Français a une position difficile sur la Question de l'île comorienne de Mayotte. Il devrait penser à négocier sur le fonds avec le gouvernement comorien et trouver ensemble une solution acceptable par les 2 parties au lieu de biaiser et chercher toujours à satisfaire les chefs politiques séparatistes de Mayotte.

4. **Mener une politique de rassemblement et d'unité nationale**

Aujourd'hui le peuple comorien réuni dans le cadre des Assises Nationales pour la Vérité, la Réconciliation et la Renaissance appelle à un sursaut de toute la nation comorienne. Le pays doit s'unir comme il a su le faire en 1972 au sein du Front National Uni (FNU) lors de l'accession des Comores à l'indépendance. La Question de l'Île Comorienne de Mayotte doit constituer le socle qui unit toutes les tendances politiques, culturelles, religieuses du pays pour que comme un seul homme l'on puisse aller devant le Gouvernement français arracher la restitution de notre territoire.

Les partis politiques du pouvoir comme ceux de l'opposition, les syndicats, les associations culturelles, sportives, les comoriens de la diaspora, les mouvements religieux, les associations féminines, doivent oublier leur rancœurs et leur divergence d'opinion pour faire de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte l'objet de leur convergence d'opinion et de lutte. Il est nécessaire pour ce qui concerne cette question que tous les comoriens s'unissent derrière leurs dirigeants politiques et le gouvernement qui gère les affaires du pays, pour demander la réunification du pays. Cette stratégie doit être librement acceptée par tous et sans réticence, ni réserves.

5.**Reconstituer la vaste coalition mondiale qui a soutenu la déclaration d'indépendance à l'ONU en 1975**

Certaines personnes ont tendance à penser aujourd'hui que la coalition internationale qui a soutenu l'indépendance des Comores s'est dissoute dans la globalisation. Certes les pays d'Europe se sont mis sur les positions françaises dans le cadre de l'Union Européenne. Mais pas tous. Les Européens, par solidarité avec la France sont revenus en arrière reniant honteusement leur ancienne position de soutien à l'indépendance des Comores dans l'unité. Mais le Royaume Uni et les Pays Nordiques d'Europe continuent de penser et dire que la Question de l'Île Comorienne de Mayotte doit être rediscutée à l'Assemblée Générale de l'ONU et au Conseil de Sécurité.

D'autres grands pays s'abstiennent de soutenir la France dans ce conflit. Les Comores bénéficient, par la justesse de leur cause, du soutien de la majorité des pays du monde. L'Afrique est toujours restée notre soutien et notre principal rempart. Tous les pays d'Asie et d'Amérique Latine sont restés les alliés des Comores. Les grands pays membres du Conseil de Sécurité comme le République

Populaire de Chine et la Fédération de Russie soutiennent l'unité des Comores. Pourquoi hésiter aujourd'hui ? Peut-on imaginer que ces pays vont soutenir les prétentions du plus fort contre les droits du plus faible ? Peut-on penser qu'ils vont soutenir le plus grand à écraser le plus petit ?

Mais pour obtenir leur soutien effectif, il faut oser aller avec courage porter le débat aux Nations Unies.

G. CONCLUSION GENERALE

La gestion de la question de l'Île Comorienne de Mayotte pendant 42 ans a été traitée de manière chaotique par les autorités. Il n'y avait pas de stratégie unique qui était à la base de l'action du Gouvernement. La Question a été instrumentalisée par les différentes autorités. Et chaque gouvernement agissait selon son point de vue. Elle a permis tout juste dans le meilleur des cas, de négocier des aides budgétaires pendant que le Gouvernement français mettait en œuvre patiemment sa stratégie d'annexion de notre territoire.

Par la suite l'instauration d'une ligne de démarcation entre Mayotte et les autres îles, a permis de couper la circulation ancestrale des personnes et des biens entre les îles, couper les liens familiaux, culturels et historiques. Cette frontière maritime artificielle a un impact terrifiant sur les familles autant à Mayotte que dans la partie indépendante. Elle a provoqué des milliers de morts en mer, des familles entières ont été décimées, une xénophobie inhabituelle à Mayotte est née, et surtout est apparue une violence incontrôlée à Mayotte inconnue auparavant dans la société traditionnelle comorienne.

La départementalisation de Mayotte a rendue encore plus complexe toute négociation future.

Le gouvernement comorien se fondant sur la patience ancestrale et les valeurs morales qui gèrent la société comorienne continue de mener une politique d'amitié et de respect des intérêts et des relations politiques avec la France tout en prônant une solution négociée en vue de permettre un jour à ce que les comoriens se retrouvent librement chez eux.

La question que l'on se pose aujourd'hui est de savoir si des Comores Unies constituent une menace pour la France au point de justifier cette politique agressive à l'égard des Comores. D'aucuns pensent que au contraire les Comores constituent un allié sûr qui a toujours été de son côté pendant les moments difficiles de l'histoire de France. Nos grands-pères se sont battus à Verdun aux côtés des soldats français contre l'Allemagne. De même lors de la 2ème Guerre Mondiale nos pères et frères ont participés au débarquement de Provence et ont contribué à la libération de la France. Le sang des comoriens a coulé sur le territoire français. Comment peut-on continuer à malmener des gens qui se considèrent comme des amis de la France ?.

Cette amitié ouvertement déclarée n'aurait-elle aucune valeur pour le Gouvernement français ?

Ce dernier devrait réfléchir et ménager l'avenir. Le monde d'aujourd'hui est encore incertain. Rien ne dit que ce qui s'est passé en Europe en 1940 ne se renouvellera plus. A ce moment-là, la France aura encore de nouveau besoin des Comores unies pour être à ses côtés.

Aujourd'hui dans le cadre d'un règlement du problème, les comoriens estiment que 2 préalables constituent les deux conditions pour un dénouement du différend territorial nous opposant à la France sur l'ile de Mayotte. En effet la partie comorienne ne peut engager de véritables négociations sur cette question avant l'acceptation par la France de ces préalables que sont :

1. La reconnaissance du principe comorien que Mayotte est une partie intégrante de son territoire national conformément au droit international (voir les résolutions des Nations Unies sur cette question)

2.La reconnaissance par la France, que l'Île de Mayotte a vocation à réintégrer son ensemble naturel et juridique, la République des Comores.

Ces deux préalables une fois admis par la partie française ouvrent la voie à des négociations justes et apaisées.

H. RECOMMANDATIONS

A l'intention du Parlement et des élus

1. Légiférer sur la notion de « trahison nationale » à l'endroit de tout Comorien auteur de tout acte contraire aux intérêts nationaux par rapport à la Question de Maore.

2. Créer dans les meilleurs délais la Commission Parlementaire intégrant des Mahorais, chargée de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte.

3. Prendre des mesures pour renforcer l'unité et la cohésion nationales

4. Faire de la Journée Maore une journée de sensibilisation nationale et de civisme

5. Saisir la Cour Pénale Internationale (CPI) sur la question du déplacement forcé des populations à Mayotte.

A l'intention du Gouvernement

1. Maintenir la Question de Mayotte à l'ordre du jour définitif, avec débat en séance plénière lors des prochaines Assemblées Générales de l'ONU.

2.Ouvrir des négociations sur le fonds sur la Question de l'Île Comorienne de Mayotte, sous l'égide des Nations Unies.

3.Mener une politique de rassemblement et d'unité nationale de tous les partis au pouvoir ou à l'opposition, pour demander la restitution du territoire de Mayotte.

4.Créer une structure étatique chargée spécialement de l'élaboration d'une politique commune et de la mise en œuvre de la gestion de la Question de l'Île Comorienne de Mayotte.

5.Remettre à l'ordre du jour la Question de l'Île Comorienne de Mayotte à toutes les réunions au sommet de l'Union Africaine, de la Ligue Arabe, des Pays non Alignés et demander au Comité ad hoc des Sept de l'Union Africaine de convoquer une réunion préparatoire.

6.Exiger la suppression immédiate du Visa Balladur et refuser les expulsions des personnes provenant de Maore.

7.Prendre en compte le développement économique de la partie indépendante du pays comme partie intégrante de la lutte pour le retour de Mayotte.

8.Saisir la Cour Pénale Internationale (CPI) sur la question du déplacement forcé des populations par les autorités françaises à Mayotte.

9.Impliquer les mahorais qui luttent pour la réintégration dans la gestion des affaires de l'Etat comorien à tous les niveaux.

10. Intégrer des Mahorais unionistes dans la délégation comorienne dans les discussions du Haut Conseil Paritaire (HCP)

11. Encourager par des initiatives spéciales régulières, les retrouvailles des jeunes comoriens des 4 îles (activités socio-culturelles, sport, foires commerciales, colloques sur Mayotte….).

12.Encourager par des mesures spéciales, les étudiants Mahorais à s'inscrire à l'Université des Comores.

13. Introduire l'enseignement de l'histoire des Comores dans les cours du Primaire, du Secondaire et supérieur

14. Subventionner les actions des Associations de de la Société Civile de Mayotte et de la partie indépendante qui militent pour la Réunification du pays.

A l'intention des Partis Politiques

1. Développer une politique de rassemblement, d'unité nationale et de Front Uni de tous les partis politiques sur la Question de l'Île Comorienne de Mayotte

2.Faire de la Question de Mayotte le socle qui unit le peuple comorien et qui rassemble tout le monde, opposition et gouvernement

3.Unir toute la population derrière le gouvernement comorien quel qu'il soit pour demander la réunification du pays.

4.Prendre des dispositions pour renforcer l'unité et la cohésion nationales

5.Faire de la Journée Maore, une journée de sensibilisation nationale et de civisme

6.Mettre fin au visa Balladur, en saisissant la Cour Pénale Internationale (CPI).

A l'intention de la Société Civile

1. Contribuer à renforcer l'unité et la cohésion nationales

2.Faire de la Journée Maore une journée de sensibilisation nationale et de civisme

3.Mettre fin au visa Balladur, en saisissant la Cour Pénale Internationale (CPI).

4.Développer un plaidoyer sur le plan international sur la question de Mayotte.

5.Collecter des fonds appuyant les actions vouées à la restitution de Maoré.

REFERENCES BIBLOGRAFIQUES

Bibliographie axe 1

1. *Abdou elwahab Moussa, Youssouf SaidMaliza, « La constitution comorienne du 23 décembre 2001 : dix ans après », Al-watwan, du 23 décembre 2011*

2. *Adjimaël Ibrahim HALIDI, Comores : Insularité, imaginaire national et développement, conférence scientifique sur la deuxième édition du Festival des Arts contemporains des Comores, Union des Comores, mai-juin 2014.*

3. *André Oraison, « La mise en place des institutions de l'« Union des Comores » prévues par la Constitution du 23 décembre 2001. L'avènement d'un régime de type présidentiel et fédéral dans un Etat francophone du canal de Mozambique », Revue française de droit constitutionnel 2004/4 (n° 60), pp. 771-795.*

4. *André Oraison, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples a disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'ile de Mayotte », pp.655-698.*

5. *Charly Jollivet, « Entre instabilité politique, coups d'Etat, guerres civiles et sécessions : la destruction des archives aux Comores (1975 - 2001) », Université d'Angers, CERHIO - UMR CNRS 6258, 11 p.*

6. *Constitution de la République Fédérale Islamique des Comores du 1er octobre 1978 (révisée en 1982 et 1985).*

7. *Constitution des Comores du 7 juin 1992.*

8. *Constitution de l'Union des Comores u 23 décembre 2001 révisée en 2009.*

9. *El-Sadate SAID OMAR, L'échec de l'expérience socialiste aux Comores (1975-1978), mémoire de licence en droit public sous la direction du Professeur Nouredine BOULOUIZ, 2006, 57 p.*

10. *Hamada Combo OUNAIDA, Processus de décentralisation aux Comores, Mémoire pour l'obtention du diplôme de Master 2 en droit public, sous la direction du Docteur Ababacar GUEYE, Université du Sahel, 2012, 72 p.*

11. *Hamidou Said Ali, Les Comores vers un fédéralisme concret, Edilivre, 2006*

12. *Hamidou Said Ali, Les Comores réinventées, Edilivre, 2012 ;*

13. *Katiba, Document de Défense et de sécurité, Comores, 2014.*

14. *Loi constitutionnelle du 20 octobre 1996.*

15. *Loi fondamentale du 23 avril 1977.*

16. *Loi 97/06 du 21 juillet 1997 portant sur le statut général des militaires.*

17. *Loi 97/09 du 2'1 juillet 1997 portant sur l'organisation générale de la défense*

18. *Loi 97/10 du 21 juillet 1997 portant création, mission, organisation et fonctionnement de l'armée nationale de développement*

19. *Mouhssini Hassani-El-Barwane, « Bréviaire sur l'histoire politique des Comores » (1946 - 2006), Contribution au Séminaire : « Histoire et Actualités de l'Océan Indien occidental », organisé par le CRESOI, du 26 au 28 novembre 2008, à la Réunion, 30 p.*

20. *Mita Manouvel, « La révision du 17 mai 2009 : une véritable nouvelle Constitution des Comores », Revue française de droit constitutionnel 2011/2 (n° 86), p. 393-410.*

21. *NassorHalifaFatouma ; Le séparatisme aux Comores, Enjeux géopolitiques, Cœlacanthe, 2009, 105 p.*

22. *Said Mohamed Djohar, Mémoires du Président des Comores : Quelques vérités qui ne sauraient mourir, L'Harmattan, 2012, 348 p.*

23. *SaidMahamoudou, « Les Comores et la démocratie », pp 122-129.*

24. *Zaki Ben Abdou, Le fédéralisme aux Comores, Thèse de doctorat en droit public soutenue à la Faculté de droit et des sciences économique de Pau, sous la direction du Professeur Pierre BON, 1984, 338 p.*

Bibliographie axe 2

1. *Plan intérimaire intérimaire de 5ans pour le développement économique et social, CEntre de Planification – méthode – Finances, Février 1978*
2. *Etude sur les sources de croissance, BAD, Septembre 2009*
3. *Le sentier ardu de la croissance économique et le besoin d'ajustement, Banque Mondiale, 14 Août 1987*
4. *Transfert des fonds des migrants, Banque Centrale, Novembre 2015*
5. *L'économie des Comores, Banque Mondiale, 26 Juillet 1977*
6. *Historique du mécanisme de partage des recettes Union-Iles Autonomes, OubeidiMzéChei, Juillet 2004*
7. *Mamou Oulda ABDALLAH SAID Coordinatrice nationale, FAO, Union des Comores « Elaboration d'une stratégie nationale pour le développement du secteur agroforesterie », 2013.*
8. *L'union des Comores, Coopération entre l'union COOPERATION ENTRE L' UNION EURROPENNE Rapport Annuelle conjoint, 2003*
9. *Gérard Chambas et Jean-François Brun, (Mai 2015) « REFORME DU SYSTEME FISCAL : LES ETAPES A FRANCHIR », République des Comores (Commissariat général au Plan), 2015*
10. *Thierry CLEMENT, Catherine GABRIE, Jean Roger MERCIER, Héloïse YOU, (2010) « AIRES MARINES PROTEGEES : CAPITALISATION DES EXPERIENCES COFINANCEES PAR LE FFEM», 2010.*
11. *Commissariat Général au Plan, PNUD-Université des Comores- CNDRS, (2005) « Patrimoine national, Identité nationale et Développent Humain : Rapport National Sur le Développement Humain»,2010.*
12. *DjaéMdahoma (Consultant national), Commissariat général au Plan, PNUD, Université des Comores, CNDRS, (2005) « Stratégie de la croissance accéléré du développement durable (SCA2D 2017-2021) »,2017.*
13. *Mr Mossi Seybou (VNUI GR représentant du projet CRCCA), (Dr CharafouddineOnzade (Expert en élevage, Directeur de l'Elevage), Mr AbdillahMsaidié (Agro éleveur à Bandassamlini), PNUD, Gef, ONU-Comores, VICE-PRESIDENCE EN CHARGE DU MINISTERE, DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE, DE L'ENERGIE, L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME, Mai 2017 «Renforcement des capacités d'adaptation et de résilience du secteur agricole aux changements climatiques aux Comores (CRCCA) : Rapport de la mission de prospection des animaux à importer dans le cadre du projet CRCCA », 2017.*
14. *Georges Chapelier (Expert international principal), Ali Mgomri (Consultant national, BAD), HaniataKambi (Consultant national, BAD), Mamadou Samba Ba (Expert principal, secteur agricole, BAD, 9-16 août 2009), Jean Louis Kromer (Expert principal, secteur pêche, BAD, 11-18 août 2009), Banque Africaine de Développement, Union des Comores, Commissariat Général au Plan, 21 septembre 2009 «Document de Stratégie de Pays intérimaire »*
15. *Présidence de l'Union des Comores (Secrétariat générale du Gouvernement), « PLAN D'INVESTISSEMENT QUINQUENNAL 2016-2017 (PIQ) », Mais 2016*
16. *REPUBLIQUE DES COMORES (Centre National Planification-Méthodes-Finances), janvier 1978 au 31 décembre 1982 « PLAN INTERIMAIRE DE CINQ ANS POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL : l'autosuffisance alimentaire ¾ au moins maintenir ou augmenter les recettes d'exportations ¾ tendre au maximum vers le plein emploi) », 1978.*

17. *Dr YounoussaImani, Dr Youssouf Abdillahi (Enseignants- Chercheurs Université des Comores) UNION DES COMORES (CNDRS), septembre 2015 « rapport sur la situation du développement humain Aux Comores (IDH) », 2015.*
18. *LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE ISLAMIQUE DES COMORES, « TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES PAYS LES MOINS AVANCES », Bruxelles, 14-20 Mai 2001*
19. *Union Africain, COMOROS, DRC, MADAGASCAR, MALAWI, SEYCHELLES, Bureau International des ressources Animales, « POLICY FORMULATION FOR COMESA: INCEPTION REPORT », September, the 27th 2016*
20. *TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES PAYS LES MOINS AVANCES, Bruxelles 14-20 mai 2001*
21. *REFORME DU SYSTEME FISCAL : LES ETAPES A FRANCHIR, Gérard Chambas et Jean-François Brun Mai 2015*
22. *L'économie des Comores, 26 juillet 1977, Banque Mondiale*
23. *Commissariat Général au Plan, SCRP 2010-2014*
24. *Commissariat Général au Plan, SCA2D 2015-2019*
25. *Commissariat Général au Plan, SCA2D 2018-2021*
26. *Commissariat Général au Plan, étude sur la fragilité en Union des Comores Mai 2014*

Bibliographie axe 3

Documents consultés pour le volet Education

- *DERE, 2011- Etude de faisabilité d'un projet d'appui à la gestion du service public de l'eau dans une zone pilote de l'île de Ngazidja, Rapport de la première phase de l'étude, 47 p.*
- *DERE, 2011- Etude de faisabilité d'un projet d'appui à la gestion du service public de l'eau dans une zone pilote de l'île de Ngazidja, Rapport de la deuxième phase de l'étude, 50 p.*
- *DERE, 2011- Etude de faisabilité d'un projet d'appui à la gestion du service public de l'eau dans une zone pilote de l'île de Ngazidja, Rapport de la première phase de l'étude, 47 p.*
- *DERE, 2011- Etude de faisabilité d'un projet d'appui à la gestion du service public de l'eau dans une zone pilote de l'île de Ngazidja, Rapport de la deuxième phase de l'étude, 50 p.*
- *FED, 2004- Identification et préparation des projets d'hydraulique villageoise dans le Sud de la Grande-Comore, 8ème FED, 22 p.*
- *Guebourg J.L, 2004- La question de l'eau dans l'Océan Indien, la Réunion, L'Harmattan, Paris, 30 p.*
- *Guebourg, J.L., 1995- Espace et Pouvoirs en Grande Comore, L'Harmattan, Paris, 591 p.*
- *Mohamed I, 2005- Les problèmes de l'eau en Grand Comores, Mémoire de DEA, Université de la Réunion, 105 p.*
- *Mohamed I. 2012-Les problèmes en Grande Comore : étude de cas d'un petit espace abondamment arrosé mais en situation de pénurie d'eau » Thèse de Doctorat- Université de la Réunion*
- *PNUD, 1986- Recherche et mise en valeur des eaux des Comores, hydrologie de l'île de Ngazidja (Grande Comores), rapport technique, état de connaissance, 50 p.*
- *RAGOT JM., 2007- Termes de références pour l'étude des ressources en eau souterraines de l'Union des Comores, AFD, 36 p.*
- *UNICEF, 1992- Projet d'adduction d'eau et d'assainissement de Ntsaoueni, Rapport d'avancement des travaux, 48 p.*
- *Attoumani Ali Madi, l'Enseignement français aux Comores de 1841 à 1980, Mémoire de Maîtrise (Sous la Direction de M. Valette), Université de Poitiers.*
- *Comores, UNESCO, UNICEF - Comores, Education Pour Tous, Suivi permanent des Acquis scolaires, Evaluation des Acquis en Mathématiques et en sciences liées à la vie courante, Moroni, Mars 2004.*

- *Union des Comores, Conférence des Ministres de l'Education de l'Union et des ÎlesAutonomes, Fomboni, du 27 au 29 janvier 2005, Résolution des Ministres, Fomboni, Mwali, le 29 janvier 2005.*
- *Union des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Plan Directeur de l'Education et de la Formation2005 – 2009, Moroni, Juillet 2005.*

Documents consultés pour le volet santé

- *Union des Comores, Ministère de la santé, de la Solidarité et de la Promotion du Genre – Plan National de Développement du Système d'information sanitaire (PNDSIS), mars 2010*
- *Union des Comores, Ministère des affaires sociales et des reformes administratives de l'Union des Comores : Le Plan National de Développement des Ressources Humaines en santé 2001-2010. Moroni : Mai 2004.*
- *Ministère de l'Education Nationale de la Recherche de la Culture et des Arts – Plan Directeur de l'Education 2010-2015, Direction Générale de la Planification des Etudes et des Projets, Novembre 2010*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre : Les normes des structures de santé. Moroni : 2009.*
- *Union des Comores, Ministère de la fonction Publique : Statut de la fonction publique.*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre : Statuts particuliers des fonctionnaires de la santé.*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre : Profil du système de santé. Moroni : 2009*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre, Politique nationale en matière de développement des ressources humaines pour la santé, 27 janvier 2010*
- *Union des Comores, Présidence de l'Union, Commissariat Général au Plan : Résultats du recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 2003)*
- *Union des Comores, Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP)*
- *Union des Comores, Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) – 2015-2019, 30 mai 2014*
- *Union des Comores, Vice-présidence en charge du Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion Sociale et de la Promotion du Genre, Politique Nationale de Santé 2015 – 2019, décembre 2014*
- *Union des Comores, Vice-présidence en charge du Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion Sociale et de la Promotion du Genre, Plan National de Développement Sanitaire (PNDS 2015-2019), décembre 2014*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre, Plan stratégique de développement des ressources humaines pour la santé (2010-2015), avril 2012*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre : Base de données sur les ressources humaines. Moroni : 2005, 2007 et 2009*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre, Rapport technique n°1 sur l'adéquation formations à l'Ecole de Médecine et de santé publique (EMSP) et emploi dans le secteur de la santé, février 2012*
- *Union des Comores, Ministère de la Santé de la Solidarité et de la Promotion du Genre, Rapport technique n°2 sur l'adéquation du cursus des formations à l'extérieur avec les besoins du secteur de la santé, février 2012*
- *République Fédérale Islamique des Comores – Ministère de la Santé Publique –Plan National de Développement Sanitaire – Perspectives 2010, Décembre 1993*
- *Union des Comores - Ministère des Affaires Sociales et des Réformes Administratives - Projet Santé III/IDA/BANQUE MONDIALE Crédit N°3043.COM – Rapport provisoire sur l'Analyse statistique de l'enquête sur l'accès aux soins des catégories sociales en situation de grande précarité, Septembre 2003.*
- *Union des Comores – Présidence de l'Union – Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté. 2005.*

- *Union des Comores – Présidence de l'Union – Recensement Général de la Population et de l'habitat (RGPH), 2005. Union des Comores – Présidence de l'Union – Rapport de l'Enquête Intégrale auprès des Ménages (EIM), 2005.*
- *Union des Comores – Politique Nationale de Santé, 2005*
- *Université de Sherbrooke, mai 2005 – Rapport de recherche, prévalence du VIH, de la syphilis et des ITS parmi la population adulte et les groupes à risque des îles Comores (EVIH).*
- *PNUD, Union des Comores, SICIAV, FAO, 2003 – Rapport national sur le développement humain, Insécurité alimentaire et vulnérabilité, 2003- 2004, Union des Comores.*
- *PNUD, Union des Comores – Rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, 2005.*

Documents consultés pour le volet Genre

- *BAD, Rapport du groupe de la Banque africaine de développement, Document relatif au point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée, Département ORMU, Janvier 2013.*
- *BAD et FAD., Le rôle de la diaspora dans la construction de la nation : Leçons à tirer par les États fragiles et les États sortant de conflit,l'Unité des États fragiles (OSFU), 2011.*
- *BAD et FAD :Rapport d'évaluation Union des Comores :Programme d'Appui aux réformes économiques et de gouvernance financière (PAREGF), 2011.*
- *BAfD, PNUD, OCDE, CEA : Perspective économique en Afrique 2012 : Cas des Comores, 2012.*
- *Banque de France:Rapport annuel de la zone franc, les Monographies économiques, Comores, 2010.*
- *Banque de France:Rapport annuel de la zone franc, les Monographies économiques, Comores, 2013.*
- *Banque Mondale, Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Preliminary document, 2010, Rapport n° 53329-KM.*
- *FMI, Rapport: The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries, March, 2009.*
- *OCDE., « Le financement des entreprises dirigées par les femmes »,2ème Conférence sur les femmes entrepreneures à la tête de PME, Paris, 29-30 Novembre, 2000.*
- *OCDE, Perspectives économiques en Afrique, OCDE/BAfD, 2004.*
- *OCDE., «Promouvoir l'entrepreneuriat et les PME innovantes dans une économie mondiale, Vers une mondialisation plus responsable et mieux partagée »,2èmeConférence de l'OCDE des ministres en charge des PME, Istanbul, Turquie 3-5 juin 2004.*
- *OCDE., Inégalité homme-femmes : Il est temps d'agir, Editions de l'OCDE, 2012.*
- *OCDE., Panorama de l'entrepreneuriat 2013, Editions de l'OCDE, 2013.*
- *OIT, "Women and Men in the Informal Economy": a statistical picture, Genève, OrganisationInternationale du Travail, 2002.*
- *OMS, Combler le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé, Commission des déterminants sociaux de la santé, Rapport final 2013.*
- *PEFA, Evaluation PEFA répétée 2013 : Analyse du système de gestion des finances publiques, Comores, Fonds africains de développement, 2013.*
- *PNUD., Rapport Nation sur les Objectifs du millénaire pour le Développement, Union des Comores, Maison des Nations Unis, 2003.*
- *PNUD., Pauvreté, Inégalité et Marché du travail dans l'Union des Comores, (Eléments d'analyse fondés sur l'enquête intégrale auprès des ménages de 2004), Commissariat au Plan/P NUD 2005.*
- *PNUD., Rapport National sur le Développement Humain : Genre et développement humain, Union des Comores, PNUD, 2006.*
- *PNUD.,Rapport sur le développement humain2013 : L'essor du Sud : Le progrès humain dans un monde diversifié, New York, PNUD, 2013.*
- *UNFPA., Rapport Politique Nationale d'Equité et d'Egalité de Genre (PNEEG), Union des Comores, UNFPA, 2007.*

Documents généraux

- *Abdallah Chanfi AHMED, Islam et Politique aux Comores, éditions l'Harmathan, Archipel des Comores*
- *Ibouroi Ali Tabibou, Histoire des Makua et leurs descendants aux Comores, Thèse de Doctorat, Université de la Réunion, 2014*
- *Allibert, C. and Verin, P. 1993. « Les Comores et Madagascar: lepremier peuplement», Archaeologia, No 290, mai, pp. 64-72.*
- *Chouzour Sultan, Communication de M. Sultan. CHOUZOUR, L'ISLAM EN PAYS SWAHILI, ETAT DES LIEUX ET MUTATIONS : LE CAS DES COMORES, 2016*
- *Damir Ben Ali, APPROCHE HISTORIQUE DE L'INTRODUCTION ET DE L'ANCRAGE DE L'ISLAM DANS LA SOCIETE COMORIENNE*
- *GOBO Ensumata Mohamed, Problématique de la gestion des déchets hospitaliers, Université Senghor d'Alexandrie, mai 2017*
- *OULEDI A. et MAHAMOUD I., 2007 - Les Comores au jour le jour, chronologie, Edition Komédit*
- *République des Comores, Centre National Planification – Méthodes – Finances, Plan Intérimaire de 5 ans pour le développement économique et social, de janvier 1978au 31 décembre 1982, Moroni, Février 1978.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, Institut National de l'Education, 1er Séminaire de Réflexion et d'Orientation en matière d'éducaton,Rapport Général**,** Moroni, Août 1981.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, Direction de la*
- *Planification, Service de la Statistique Scolaire, Annuaire statistique**,** Moroni, 1981.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, Service de la Planification, Annuaire statistique, Année 1987 - 1988, N° 3, Moroni, Juin 1983.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, Colloque National surl'Education, Moroni, 29 Novembre au 1er Décembre 1988.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale et des Enseignements Technique et Professionnel, RapportGénéral des Etats Généraux sur l'Education, Volume 1, Synthèse des travaux, Moroni / Comores, 30 juin, 1er et 2 juillet 1994.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale et des Enseignements Technique et Professionnel, RapportGénéral des Etats Généraux sur l'Education, Volume 2, Documents techniques, Moroni/Comores, 30 juin, 1er et 2 juillet 1994.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale et des Enseignements Technique et Professionnel, Direction Générale de la Planification de l'Education, Annuaire statistique 1993/1994,Tableaux de synthèse, Moroni, Décembre 1994.*
- *République Fédérale Islamique des Comores, Ministère de l'Education Nationale, Suivi Permanent des Acquis scolaires et Evaluation des conditionsd'enseignement et d'apprentissage, Rapport préliminaire, Mai 2001.*
- *Union des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Droits de l'Homme, Protocole d'accord entre leGouvernement des Comores et les Partenaires de l'Education, Moroni, Mars 2002.*
- *Union des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Direction Générale de la Planification de l'Education, Tableau de bord, Année scolaire 2002/2003, Moroni, Juillet 2004.*
- *Union des Comores, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Plan National de l'Education Pour tous A l'horizon2015, Moroni, Novembre 2004.*

Bibliographie axe 4

1. *François-Xavier Verschave, La Francafrique, STOCK, 2006*
2. *Ouvrage dirigé par Maurice Vaisse, Dictionnaire des relations internationales, ARMAND COLIN, 2001*
3. *Jean-Paul Ngoupande, L'Afrique face à l'islam, ALBIN MICHEL, 2003*
4. *Henri Kissinger, Diplomatie, FAYARD, 1999*
5. *Pierre Lellouche, Le nouveau monde, GRASSET, 1992*
6. *Tzvetan Todorov, Le nouveau désordre mondial, ROBERT LAFFONT, 2003*
7. *Anthony Giddens, Les conséquences de la modernité, EDITIONS L'HARMATTAN, 2008*
8. *Philippe Moreau Defarges, Relations internationales, EDITIONS DU SEUIL, 1997*
9. *Edgar Morin, Ma gauche, FRANCOIS MORIN, 2013*
10. *Jean Paul Pancracio, Dictionnaire de la Diplomatie, MICRO BUSS, 1998*
11. *Nelson Mandela, Le temps est venu, Discours, Editions du POINT, 2010*
12. *Jawaharlal Nehru, Eveillez-vous à la liberté, Editions POINT, 1947*
13. *Xavier Deniau, La Francophonie, Editions PUF, 1983*
14. *Patrice Lumumba, Africains, levons-nous !, Discours, Editions POINT, 1959*
15. *Sekou Toure, Nous préférons la liberté, Discours, Editions POINTS, 1958*
16. *Jules Ferry, Le devoir de civiliser, Editions POINT, 1885*
17. *Serge Michel et Michel Beuret, La Chinafrique, Editions PLURIEL, 2009*
18. *Serge Latouche, Survivre au développement, Editions MILLE ET UNE NUITS, 2014*
19. *SachinChaturvedi, The logic of Sharing, Indian approch for South-south Cooperation, Editions Cambridge, 2016*
20. *Dennis Rumley, The political Economy of Indian Maritime Africa, PANTAGONE PRESS, 2015*
21. *Yogendra Kumar, Whither Indian Ocean Maritime Order?, KNOWLEDGE WORLD, 2017*
22. *Ministère des Relations extérieures, Stratégie comorienne de Coopération régionale, 2014*
23. *Ministère des Relations extérieures, stratégie comorienne de Coopération pour le développement, 2012*
24. *Ouvrage dirigé par Pascal Chaigneau, Enjeux diplomatiques et stratégiques, ECONOMICA, 2007*
25. *Thierry FLOBERT, Les Comores : Evolution juridique et sociopolitique, CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES SOCIETE DE L'OCEAN INDIEN, 1976*
26. *SOUEF Mohamed El-Amine, Réflexions sur la géopolitique de l'océan Indien, LES EDITIONS DE LA LUNE, 2011*
27. *SOUEF Mohamed El-Amine, Les Comores en mouvement, LES EDITIONS DE LA LUNE, 2008*
28. *SOUEF Mohamed El-Amine, Les grands défis de la politique étrangère des Comores, LES EDITIONS DE LA LUNE, 2009*
29. *Ministère de la Défense, Document Cadre, Katiba sur la Défense et la Sécurité en Union des Comores, 2014*
30. *Pierre Caminade, Comores-Mayotte : une histoire néocoloniale, AGONE, 2010*
31. *Boutros Boutros – Ghali, En attendant la prochaine lune…, FAYARD, 2004*
32. *Christian Windler, La Diplomatie comme expérience de l'Autre, DROZE, 2002.*
33. *Pierre-Jean Remy, Trésors et Secrets du Quai d'Orsay, JC LATTES, 2002*

Webiographie

1. *www.google.com*
2. *www.wikipedia.fr*

Bibliographie axe 5

1. Anonyme. Intégrité des Comores et partenariat avec la France. Document dactylographié. 18p. CPAN-Moroni 2017.

2. AoidiLarrabure K. Sécession ou autodétermination ? Les cas de Mayotte et d'Anguilla. Imprimerie le Natal S.A. Novembre 1993. 229p. CPAN. Moroni

3. Ambassade de France en Ethiopie. Note Verbale du 25 janv. 2p. 2009. CPAN-Moroni

4. Ibrahim M. Repères historiques sur l'unité et l'intégrité territoriale des Comores et leur évolution. Document dactylographié non publié. 2p. CPAN-Moroni. 2009

5. Comité Maore. Mémorandum contre la départementalisation de l'île comorienne de Mayotte. Document relié. 12p. CPAN-Moroni. Novembre 2008

6. www.migrantsoutremer.org/Mayotte-2010. Expulsions depuis Mayotte

7. Sueur J.P., Cointat C., Desplan F. Rapport d'information N°675. Sénat-Commission des lois. Paris

8. Thabit A. M. Question sur l'île comorienne de Mayotte. Document dactylographié. Assises Nationales-Commission Technique. CPAN-Moroni ; Décembre 2017. 15p.

9. Caminade P. Comores-Mayotte : une histoire néocoloniale. 219p. Survie. Dossiers noirs. Agone-Marseille

10. Ouledi A ., Mahmoud I. Les Comores au jour le jour. Chronologie. 123p. KomEdit 2007. Moroni

11. Ouledi A., Abdou BakariBoina. Une figure emblématique du MOLINACO. 168p. KomEdit. Paris. 2016. CPAN-Moroni

12. Ali Abdallah A. Le statut juridique de Mayotte. Concilier droit interne et droit international. Réconcilier la France et les Comores. 595p. Décembre 2011. Thèse. Université de la Réunion

13. Martin J. Comores, quatre îles entre pirates et planteurs. L'Harmattan - Paris

14. Ibrahim M. Recherche sur les premières occupations de l'île de Ngazidja à partir des sources archéologiques. 95p. Mémoire de Master 2. Recherche-2014. Université Paris1. Panthéon-Sorbonne

15. Damir B. A. L'ile comorienne de Mayotte dans les relations franco-comoriennes 1841- 2006. Document dactylographié. 49p. Janvier 2012- CPAN. Moroni

16. Ahmed Wadaane M. Autopsie des Comores. Coups d'Etat, mercenaires, assassinats. Cercles Repères. Décembre 1995-Paris

17. Ahmed Abdallah A. Mémorandum et Lettre à Perez de Cuellar, Secrétaire Général de l'ONU. In Ahmed Wadaane M. Autopsie des Comores. Novembre 1989.

18. Ahmed Abdallah A. Lettre à François Mitterrand, Président de la République Française. 20 novembre 1989. In Ahmed Wadaane M. Autopsie des Comores

19. PSNRDD., Les Assises pour le bilan des 42 ans d'indépendance des Comores - Contribution du PSNRDD. 68p. MZI Mavouna – CPAN. Moroni. Août 2017

20. Allibert C., « L'archipel des Comores et son histoire ancienne. Essai de mise en perspective des chroniques, de la tradition orale et des typologies de céramiques locales et d'importation », Afriques [En ligne], 06 | 2015, mis en ligne le 25 décembre 2015, consulté le 25 avril 2017. URL : http://afriques.revues.org/1721 ; DOI : 10.4000/afriques.1721

21. Chiaroni J., Etude anthropogénétique de la population comorienne de Marseille. Anthropologie biologique. Université de la Méditerranée - Aix-Marseille II, 2003.

22. Vérin P., 1994, Les Comores, Paris, Karthala

23. Mahmoud I. Said Mohamed Cheik (1904-1970). Parcours d'un conservateur. Une histoire des Comores au XXème siècle. KomEdit, 332p. 2008

24. Ibouroi A. T., Histoire des Makuas et leurs descendants aux Comores. Thèse de Doctorat. Université de la Réunion. 772p. 2014

25. Vermay L., Les Comores, un peuple bafoué. Un archipel aux avatars coloniaux. 294p. Paris. 2014-L'Harmattan.

26. UNESCO/NEA., Histoire Générale de l'Afrique. IV .L'Afrique du XIIème au XVIème siècle.811p. UNESCO. 1985. Paris