



UNION DES COMORES

QUESTIONS GÉNÉRALES

Janvier 2024

Ce document sur l'Union des Comores a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 1^{er} décembre 2023

Le présent document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel: publications@imf.org Site Web: <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



UNION DES COMORES

Questions générales

1 décembre 2023

Approuvé par
le Département
Afrique

Préparé par Ibrahim Ahamada, Guy Dabi Gab-Leyba, Laila Drissi Bourhanbour, Pegdewende Nestor Sawadogo et Rima Turk (tous du Département Afrique) avec des contributions de Benjamin Robert Kett (du Département de la Stratégie, des Politiques et de l'Évaluation, anciennement du Département Afrique). Les documents de la série des questions générales ont bénéficié des commentaires utiles des départements du FMI.

TABLE DES MATIÈRES

COUT ET FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

AUX COMORES	5
A. Résumé analytique	5
B. Contexte	5
C. Modèle de coût des ODD dans le domaine des ressources sociales, du capital humain et des infrastructures	6
D. Financement des ODD	12
E. Orientation recommandée	16

GRAPHIQUES

1. État d'avancement des ODD, 2023	6
2. ODD : Indicateurs de coûts de l'éducation 2020	7
3. Indicateurs de santé	8
4. PED : Indicateurs des dépenses de santé 2020	9
5. PED : Indicateurs d'accès à l'électricité 2020	10
7. PED : Indicateurs d'approvisionnement en eau	11
8. Capital d'infrastructure	13
9. Accumulation de capital humain	13
10. Recettes totales dans le scénario cohérent de la FEC	14
11. Dette des administrations publiques	14
12. Dette des administrations PIB par habitant	15

TABLEAU

1. Résumé des dépenses supplémentaires d'ici à 2030 _____	12
---	----

Documents de référence _____	17
-------------------------------------	-----------

LIBERALISATION DES ECHANGES ET MOBILISATION DES RECETTES FISCALES AUX COMORES

_____	18
-------	-----------

A. Résumé analytique _____	18
----------------------------	----

B. Contexte _____	18
-------------------	----

C. Adhésion à l'OMC et progrès comoriens : vue d'ensemble _____	21
---	----

D. Avantages et inconvénients de l'adhésion à l'OMC _____	22
---	----

E. Estimation de l'élasticité de la demande d'importation _____	26
---	----

F. Remplacement des recettes à la suite de la libéralisation des échanges _____	28
---	----

G. Possibilités d'action et observations finales _____	29
--	----

GRAPHIQUES

1. Ratio recettes des taxes sur le commerce/PIB aux Comores et dans les pays comparables _____	19
--	----

2. Évolution comparative des tarifs d'importation et des recettes des taxes sur le commerce dans les petits États _____	20
---	----

3. Processus d'adhésion à l'OMC _____	22
---------------------------------------	----

4. Pertes de recettes globales afférentes aux diverses hypothèses d'élasticité de la demande d'importation _____	27
--	----

Documents de référence _____	32
-------------------------------------	-----------

Appendices _____	34
-------------------------	-----------

LA SITUATION DES HYDROCARBURES AUX COMORES

A. Résumé analytique _____	35
----------------------------	----

B. Introduction _____	35
-----------------------	----

C. Principales importations de la SCH _____	36
---	----

D. Importance de la SCH dans les recettes de l'Etat _____	37
---	----

E. La structure des prix et l'incidence sur les pertes de la SCH _____	39
--	----

F. Subventions aux carburants _____	43
-------------------------------------	----

G. Situation financière de la SCH _____	45
---	----

H. Recommandations _____	48
--------------------------	----

GRAPHIQUES

1. Prix du Brent _____	35
------------------------	----

2. Importations en million de litres _____	36
3. Cout importation par litre, en KMF _____	37
4. Evolutions comparatives des prix, en KMF/Litre e _____	41
5. Prix des carburant en Aout 2023, en \$/litre _____	42
6. Répartition des avantages procures par les subventions aux carburants en Afrique subsaharienne en % _____	45

TABLEAUX

1. Activités de la SCH _____	36
2. Recettes issues de la SCH _____	38
3. Taxes hors TIPP et dividendes, versées par la SCH en % du totales versés par les Sociétés d'Etat _____	38
4. TIPP en milliards de KMF, selon différentes sources, 2022 _____	39
5. Prix de cession et TIPP par litre, en KMF _____	40
6. Répercussions des changements des prix réalisés en juin 2022, calculées sur la période 2021-2022 _____	42
7. Evaluation des pertes _____	43
8. Evaluation des pertes hors TIPP dans les couts de revient _____	43
9. Subvention au prix du carburant en % du PIB _____	44
10. oût de la subvention liée au renoncement de la TIPP sur le gasoil vendu à la SONELEC _____	44
11. Rapport des dépenses en énergie entre les ménages les plus riches et les ménages les plus pauvres en Afrique subsaharienne _____	45
12. Indicateurs de la dette de la SCH au 31 décembre 2022 _____	46

Documents de référence _____	51
-------------------------------------	-----------

PROMOTION DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE AUX COMORES EN RENFORÇANT LA TRANSPARENCE ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS _____ 52

A. Résumé analytique _____	52
B. Contexte _____	52
C. Difficultés liées à la transparence des finances publiques et la participation des citoyens _____	53
D. Recommandations _____	59

GRAPHIQUES

1. Relation entre transparence des finances publiques et autres variables pertinentes _____	54
2. Scores des Comores en matière de transparence des finances publiques et de participation du public en 2021 _____	57
3. Carte thermique des rapports sur la dette : 2021 _____	59
4. Calendrier de la proposition de réforme visant à améliorer transparence des finances publiques et participation au processus budgétaire _____	61

TABLEAUX

1. Évolution de l'indice IBP aux Comores _____	55
2. Publication des documents liés au processus budgétaire _____	56

Documents de référence _____	63
-------------------------------------	-----------

COÛT ET FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL AUX COMORES¹

A. Résumé analytique

L'Union des Comores est soucieuse d'atteindre les objectifs de développement social, mais les progrès ont été minimes. Le coût considérable de la réalisation des objectifs de développement social, soit 18,8 % du PIB de 2030, tient au point de départ très bas du pays et aux difficultés inhérentes liées à sa petite taille – qui limite les économies d'échelle en matière de prestation des services publics. L'insuffisance persistante des ressources intérieures est une autre cause du coût important de la réalisation des objectifs de développement durable. Les engagements en cours des autorités dans le programme de la FEC, dont la priorité est d'améliorer le recouvrement des recettes intérieures, sont essentiels à l'obtention de meilleurs résultats dans ce domaine. L'espace budgétaire dégagé par le programme pourrait servir à restaurer la viabilité de la dette et à accélérer la réalisation des ODD aux Comores.

B. Contexte

1. L'Union des Comores est soucieuse d'atteindre les objectifs de développement durable, mais les progrès sont minimes.

Dans l'évaluation des ODD de 2023, l'Union des Comores est 154^e sur 166 pays et elle est la moins bien classée parmi les petits pays en développement. L'évaluation révèle des progrès modestes dans 60 % des ODD et une régression dans 26,7 % d'entre eux. L'espérance de vie, qui s'élève à 67,4 ans, est en deçà du seuil rouge des ODD² (qui est de 70 ans), positionnant les Comores parmi les pays où l'espérance de vie est la plus basse du monde (graphique 1). L'accès à des ressources en eau améliorées est limité, 25 % de la population n'en bénéficiant pas, et ce chiffre n'a pas progressé depuis 2007. Les Comores éprouvent de grandes difficultés à établir un système efficace de gestion des déchets solides, menaçant la viabilité écologique et la santé publique.

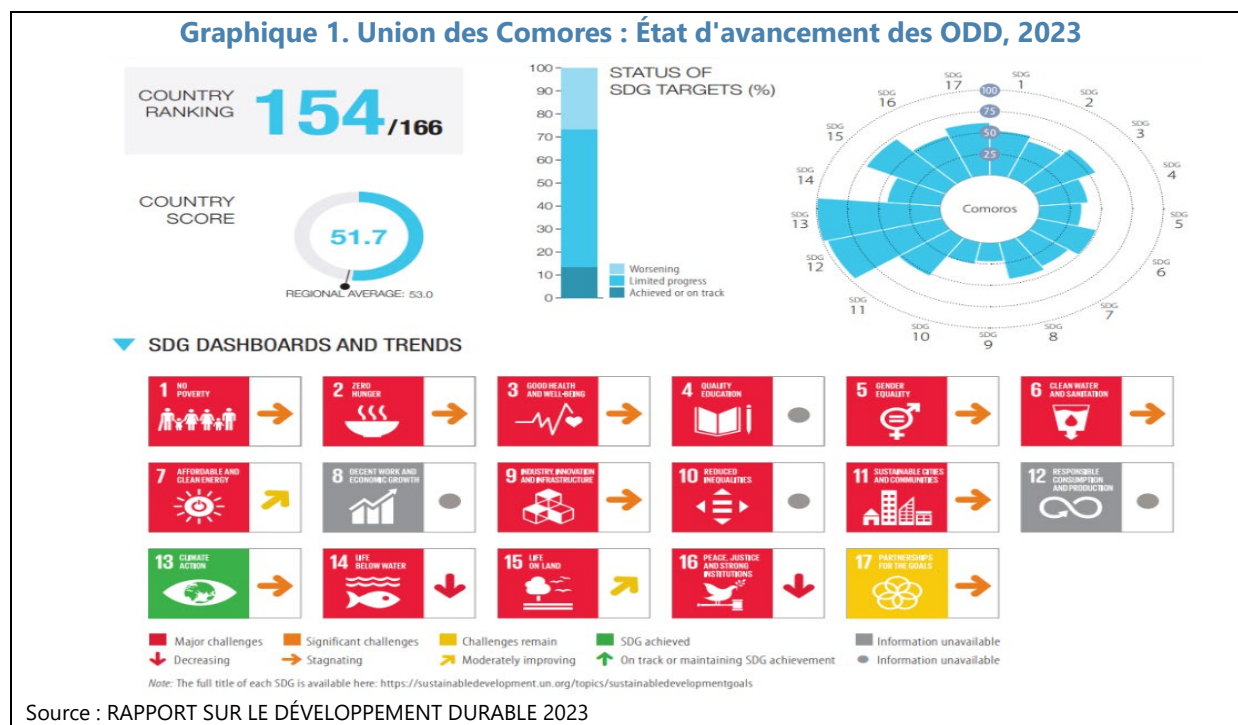
2. Les Comores n'ont guère fait de progrès en matière de réduction de la pauvreté ces dernières années.

Le taux de pauvreté du pays est égal à 36 %³. Durant la pandémie de la COVID-19, l'Union des Comores est parvenue à abaisser son taux de pauvreté, essentiellement grâce à la hausse des envois de fonds et au succès de la mise en œuvre des programmes de transferts en espèces financés par la Banque mondiale. Cela dit, il se peut que les conséquences négatives de la COVID-19 se matérialisent ultérieurement sur l'accumulation du capital humain, les statistiques les plus récentes indiquant une baisse du taux de scolarisation en 2022-23 et du taux de vaccination pendant la pandémie.

¹ Préparé par Laila Drissi Bourhanbour avec le soutien précieux de Mogues Tewodaj, Bounader Lahcen et Kim Yujin.

² Le terme « seuil rouge » renvoie à un niveau ou plafond critique qui, s'il est dépassé, indique des progrès insuffisants ou le fait qu'un objectif ou indicateur particulier n'a pas été atteint au sein de la méthodologie des ODD.

³ Pourcentage de la population vivant avec 3,65 dollars/jour (PPA 2017, pourcentage)



3. Le présent document utilise deux modèles : un modèle de calcul des coûts et un modèle de financement, pour illustrer les coûts importants de la réalisation de certains ODD liés aux ressources sociales, au capital humain et aux infrastructures, avant 2030 et pour mettre l'accent sur certains facteurs de coût. Le coût d'atteindre le niveau des ODD des pays pairs très performants est d'environ 18,8 % du PIB de 2030. Si les autorités tentaient d'atteindre les ODD avant 2040, on estime que le coût annuel additionnel oscillerait entre 5,7 et 7,6 % du PIB par an, selon le scénario retenu.

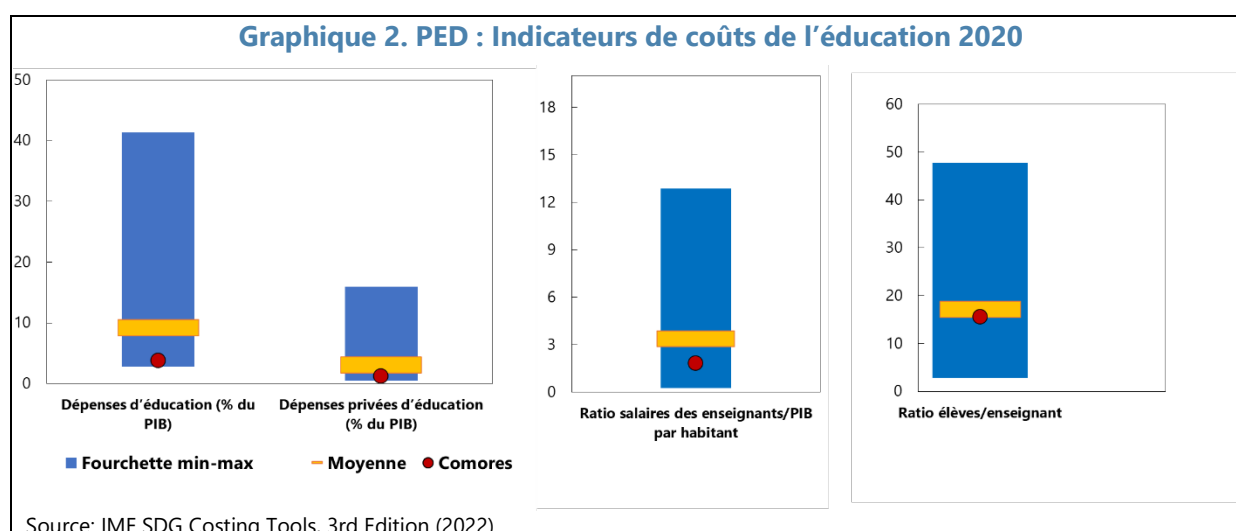
C. Modèle de coût des ODD dans le domaine des ressources sociales, du capital humain et des infrastructures

4. La méthode de calcul des coûts consiste à comparer les Comores à des pays pairs. Les coûts par habitant des biens publics ont tendance à être plus élevés dans les petits pays, où un nombre réduit de contribuables doivent couvrir ces dépenses. Ainsi, les petits États en développement consacrent en moyenne une part plus élevée de leur PIB à l'éducation et la santé, soit respectivement 9,8 % et 7,2 %, contre une moyenne mondiale de 6,5 % et 6,9 %. Devant ce constat, la présente étude considère comme pays pair des Comores, les petits États en développement (PED) les plus performants, pour produire une évaluation plus rigoureuse des coûts de réalisation des ODD⁴.

⁴ L'échantillon comprend les PED de la Banque mondiale et du FMI : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Bhoutan, Botswana, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Comores, Djibouti, Dominique, Guinée équatoriale, Eswatini, Fidji, Gabon, Gambie, Grenade, Guinée-Bissau, Guyane, Jamaïque, Kiribati, Lesotho, Maldives, Maurice, Micronésie, Îles Marshall, Namibie, Nauru, Palaos, Samoa, Seychelles, Îles Salomon, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, São Tomé-et-Príncipe, Tonga, Timor-Leste, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu.

Éducation

5. Les progrès en matière d'éducation restent limités. L'évaluation des ODD de 2023 n'inclut pas l'évaluation de l'ODD4 (éducation de qualité) en raison du manque de données (graphique 1). Il ressort des données les plus récentes, qui vont jusqu'en 2018, que parmi les PED les Comores sont avant-derniers pour ce qui concerne l'accès à la maternelle et le taux net de scolarisation primaire. Ces données ne tiennent pas compte des incidences du cyclone Kenneth en 2019 (qui a totalement ou partiellement détruit 38 % des salles de classe du pays) et des fermetures des établissements scolaires durant la pandémie de la COVID-19. De fait, après la pandémie, le ministère de l'Éducation nationale a fait état d'une chute des taux de scolarisation aux niveaux de l'enseignement préélémentaire et primaire⁵, en phase avec les mises en garde de l'UNICEF concernant les fermetures prolongées des écoles.



6. Les dépenses d'éducation aux Comores comptent parmi les plus faibles des petits États en développement, se chiffrant à 3,8 % du PIB, tandis que la contribution des ménages aux dépenses d'éducation est comparable à la moyenne des PED (33,5 % contre 33,9 % des dépenses totales consacrées à l'éducation). Les Comores affichent un ratio élèves/enseignant satisfaisant (soit 15,6 contre une moyenne de 18,6 pour les PED très performants), dépassant les niveaux de référence internationaux. Cela dit, les salaires des enseignants aux Comores, soit 1,8 du PIB par habitant, ne représentent que la moitié de la moyenne des PED, ce qui peut avoir une incidence négative sur la motivation des enseignants et, par conséquent, sur la qualité de l'éducation. De plus, les dépenses d'investissement consacrées à l'éducation aux Comores ne s'élèvent qu'à 36 % de la composition moyenne des PED, ce qui pourrait entraver la disponibilité d'infrastructures et d'établissements d'enseignement adaptés.

7. Selon les estimations, les besoins d'investissement supplémentaires pour atteindre l'ODD4 (éducation) en 2030 au plus tard devraient atteindre 4,2 % du PIB de 2030. Les

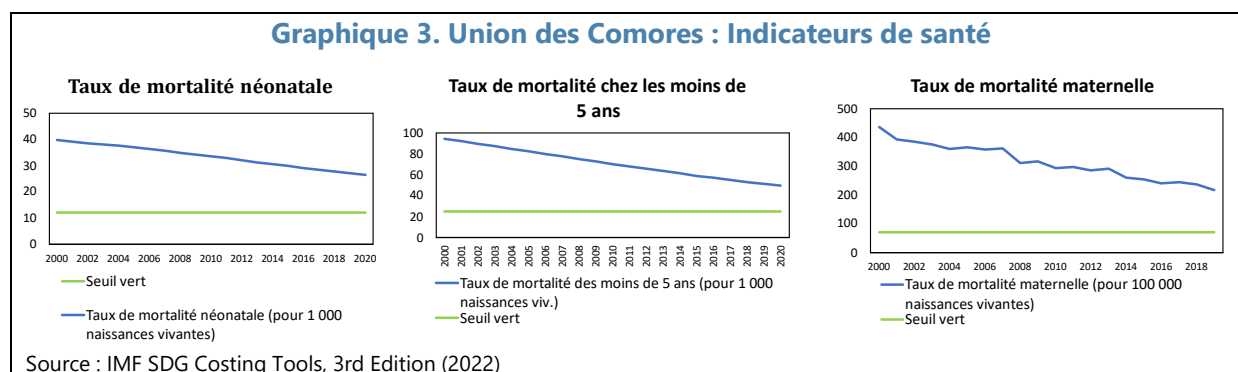
⁵ Rapport final des consultations nationales en préparation du sommet sur la transformation de l'éducation (2022).

dépenses requises sont le reflet d'un besoin d'accroître aussi bien la facture salariale des enseignants pour améliorer la productivité de ces derniers que les dépenses d'investissement visant à construire des écoles et améliorer les infrastructures, comme la possibilité de disposer de toilettes, d'électricité, d'eau potable et de murs d'enceinte scolaire. Deux facteurs d'atténuation ont permis de confiner ces dépenses :

- (i) Pour aligner le ratio actuellement élèves-enseignant sur la moyenne des PED, il ne serait pas nécessaire de recruter davantage d'enseignants. Le maintien du ratio actuel aurait accru le surcroît de financement de 0,4 % du PIB. Le niveau satisfaisant de ce ratio tient vraisemblablement à la présence de « travailleurs fantômes » dans le système éducatif. Les autorités œuvrent activement pour répondre à cette préoccupation dans le cadre du programme de la FEC.
- (ii) Le dividende démographique résultant d'une part plus faible d'enfants à scolariser donne lieu à une économie du 0,5 % du PIB.

Santé

8. Les indicateurs de santé se sont améliorés mais restent bien en deçà de leurs seuils respectifs. L'espérance de vie a augmenté de cinq ans entre 2000 et 2019, mais à 67 ans, elle reste bien inférieure au seuil vert⁶ de 80 ans et, malgré une amélioration, tous les indicateurs de santé maternelle et infantile dépassent toujours le seuil vert (graphique 3). Si la pandémie de la COVID-19 a fait relativement peu de victimes aux Comores, il reste à voir s'il y aura des conséquences à long terme liés au faible taux de vaccination.

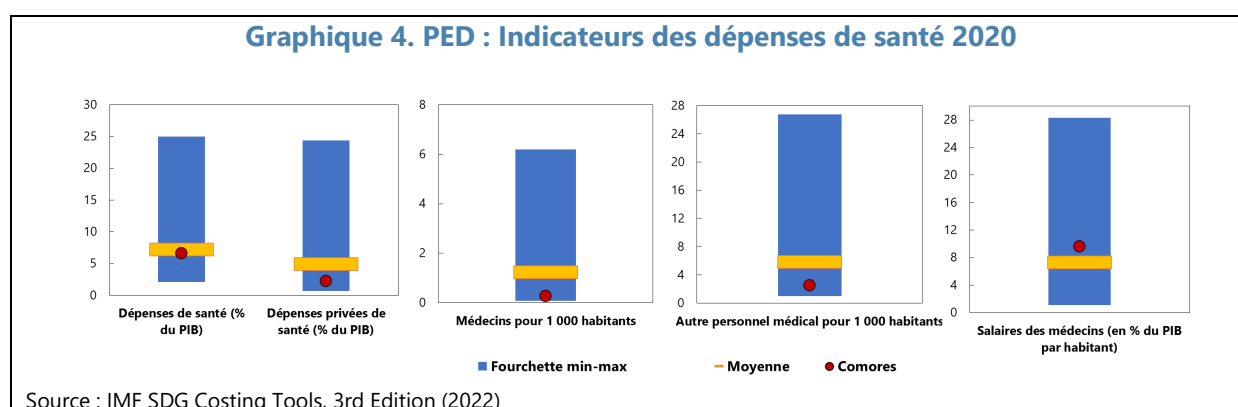


9. Les dépenses de santé aux Comores sont en phase avec la moyenne des PED. Cela étant, le taux de médecins pour 1000 habitants compte parmi les plus bas de l'échantillon. Les dépenses traduisent avant tout des dépenses privées plus élevées que la moyenne : 66,4 % des dépenses totales de santé. Cela dit, ce haut niveau de dépenses privées n'est pas forcément corrélé à de meilleurs résultats en matière de santé. Il s'explique en grande partie par les dépenses de santé déboursées à l'étranger dues au manque de services de santé de qualité dans le pays. Cela est l'une des raisons qui ont incité l'État à entreprendre le projet majeur de construction de l'hôpital national

⁶ Un indicateur est vert s'il atteint l'objectif de la méthodologie des ODD.

d'El Maarouf, principal facteur de l'augmentation des dépenses d'infrastructure dans le secteur de la santé.

10. Les besoins d'investissement supplémentaires en matière de soins de santé avoisinent 4,3 % du PIB de 2030. Pour atteindre les objectifs de l'ODD 3 (bonne santé et bien-être), il faudrait multiplier le nombre de médecins par dix. Il faudrait aussi que les autres membres du personnel médical, actuellement en nombre bien inférieur aux pays très performants, passe du simple au triple. Le seul facteur qui réduira les coûts est le salaire des médecins qui pourrait être limité à 7,3 % au lieu de 9,6 % du PIB par habitant, comme dans les pays très performants. Cela dit, le dernier rapport de la Banque mondiale sur les dépenses publiques⁷ fait état d'une très faible productivité⁸ comme en atteste l'utilisation on ne peut plus faible des services. La résolution de cette question pourrait être le facteur le plus important qui réduira les coûts.



Électricité

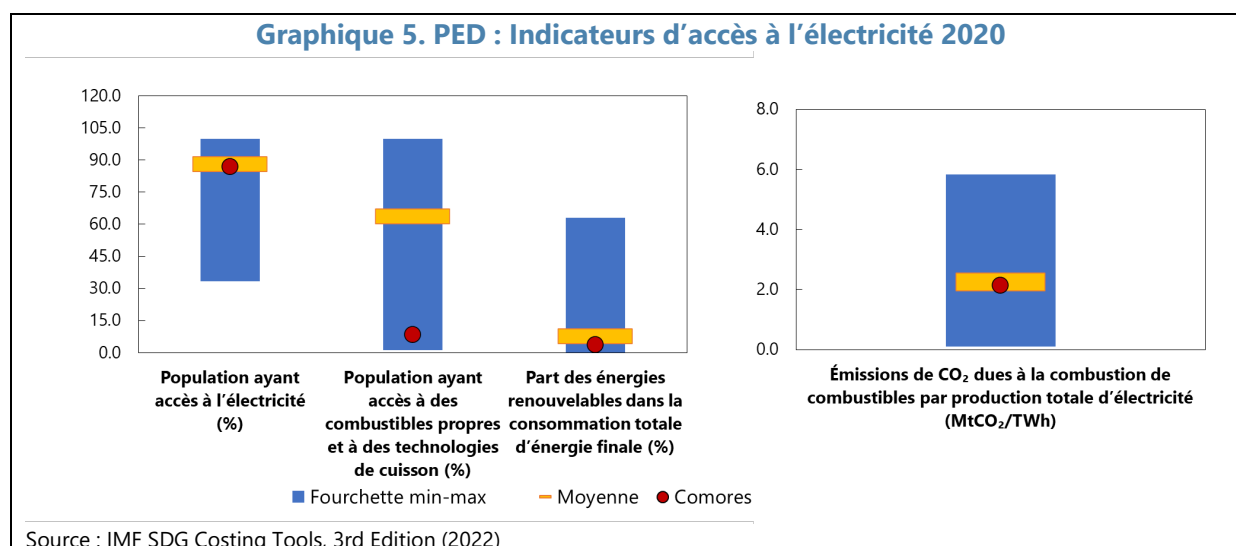
11. Si l'accès à l'électricité avoisine la moyenne des PED, la consommation d'électricité par habitant est en avant-dernière position dans l'échantillon. Des infrastructures de production et de distribution d'énergie inadaptées entraînent de fréquentes coupures de courant et un approvisionnement peu fiable. Malgré une capacité de production installée d'environ 44 MW, l'utilisation est entravée par des limites opérationnelles et des pratiques d'entretien inadaptées. Par conséquent, la consommation d'énergie du pays s'élève à seulement 0,2 tonne d'équivalent pétrole par habitant, bien en deçà de son potentiel. Le secteur fait face à des difficultés structurelles liées à l'insularité et à la petite taille du marché qui ne favorisent pas les économies d'échelle. Le coût de l'électricité aux Comores est parmi les plus élevés en Afrique (0,30 USD/kWh), principalement en raison de l'inefficacité et de l'amortissement des générateurs diesel. Les coûts élevés de production sont exacerbés par des pertes d'énergie de plus de 50 % qui surviennent au cours de la distribution, le taux le plus élevé du continent. Le manque de récupération des coûts, avec seulement environ un

⁷ Banque mondiale. 2023. [Revue des dépenses publiques de l'Union des Comores 2022](#).

⁸ « Un professionnel de la santé dans un établissement public voit, en moyenne, moins de deux patients par jour. La productivité est légèrement plus élevée dans le secteur privé, où les prestataires voient, en moyenne, 4 patients par jour, ce qui reste extrêmement faible. De même, les 587 sage-femmes du pays ont assisté à 15 061 femmes durant l'accouchement en 2020, ce qui représente environ 2 accouchements par sage-femme par mois. » Banque mondiale (2023).

tiers des factures recouvertes, restreint la situation financière de la compagnie nationale d'électricité, entravant sa capacité à investir dans la modernisation et l'expansion des infrastructures.

12. Bien que les Comores aient un potentiel de production d'énergies renouvelables, solaire et éolienne surtout, l'utilisation de ces ressources est embryonnaire. Après rejet par la communauté d'un projet d'hydrocarbures lourds en 2015, les investissements ont surtout porté sur l'énergie propre, en raison des tendances mondiales et locales en faveur de solutions énergétiques durables. Deux premières centrales photovoltaïques⁹ ont été mises en œuvre par deux producteurs privés indépendants et ont accru la capacité énergétique totale du pays de 5 MW mais elles ont des coûts d'exploitation très élevés en raison d'une technologie inadaptée.



13. Pour atteindre l'ODD7 en 2030, le coût est estimé à 3,7 % du PIB annuel. Dans cette estimation, l'accès à l'électricité passerait de 86,7 % à 100 % de la population et porte la consommation moyenne par utilisateur de 88,3 kWh à 1463,9 kWh, ce qui concorde avec la consommation moyenne du groupe échantillon. Les coûts d'investissement par kW d'énergie produit, qui incluent les dépenses de production, transmission et distribution correspondent au coût d'investissement du projet d'énergie solaire en cours de la Banque mondiale. En conséquence, les coûts supplémentaires prennent en compte le coût de l'énergie solaire.

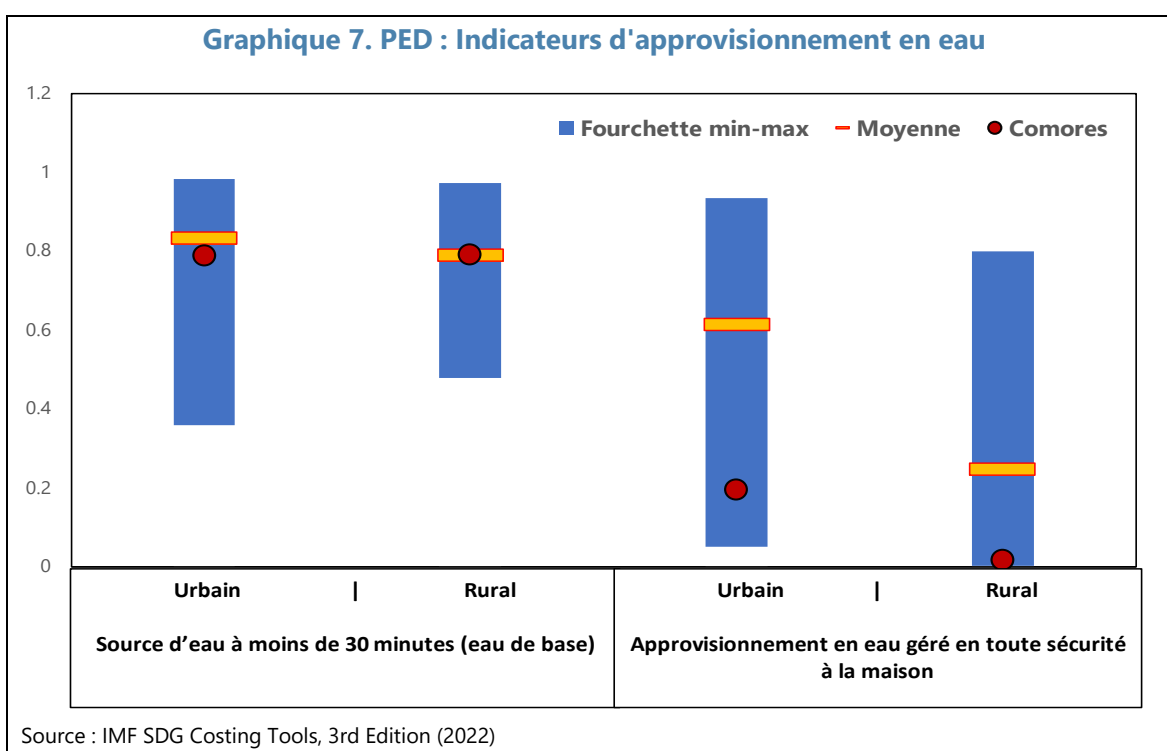
Route et approvisionnement en eau

14. Le réseau routier aux Comores est relativement limité, tant en termes de couverture que de qualité. Les grandes villes et ports principaux sont connectés par les principaux axes routiers mais nombre d'entre eux ont besoin d'être entretenus et modernisés. Les routes revêtues sont concentrées pour l'essentiel dans les zones urbaines tandis que les régions rurales sont souvent desservies par des chemins non goudronnés qui peuvent devenir impraticables pendant la saison

⁹ La première centrale est entrée en service en 2020 à l'Île d'Anjouan, et la seconde en 2021 à la Grande Comores. Le second projet a été financé sur une plateforme de prêts en ligne.

des pluies. Les nombreuses voies étroites et sinueuses, alliées à des terrains occasionnellement escarpés, rendent les trajets laborieux. La faible qualité des infrastructures, des routes surtout et des services connexes constitue l'un des principaux obstacles à la diversification économique des Comores. L'aménagement et, dans une moindre mesure, l'agrandissement du réseau routier national contribueront à l'expansion des secteurs du tourisme et de la pêche reconnus comme des pôles de croissance potentiels pour l'économie nationale. Pour porter l'accès rural de 24,3 % (son niveau actuel) à 75 % en 2030, il sera nécessaire d'investir l'équivalent de 4,7 % du PIB tous les ans jusqu'en 2030 sur environ 838 kilomètres supplémentaires de routes permanentes, ce qui revient à plus que doubler le réseau actuel.

15. Dans le rapport national volontaire de 2023 sur la réalisation des ODD¹⁰, les Comores ont reconnu des obstacles importants à la réalisation des cibles de l'ODD6, du fait que l'accès universel à l'eau potable est très faible (15 %). Le niveau d'accès ne s'est pas amélioré depuis 2012 et l'accès aux services d'assainissement est quasi inexistant. Comparé à l'échantillon de PED paires, les résultats affichés par les Comores comptent parmi les plus faibles pour ce qui est de l'approvisionnement en eau gérée en toute sécurité à domicile (graphique 7). La pénurie de ressources en eau dans l'archipel est exacerbée encore par des tempêtes et la montée du niveau de la mer résultant du changement climatique, entraînant un apport d'eau salée et la turbidité de l'eau après les tempêtes. Pour garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement géré en toute sécurité, il faudrait investir l'équivalent de 1,92 % du PIB tous les ans, à partir de cette année jusqu'en 2030.



¹⁰ [Commissariat Général au plan \(2023\). Rapport national volontaire sur la mise en œuvre des ODD en Union des Comores.](#)

Coût total

16. Pour atteindre les résultats des pays pairs performants en matière de capital humain et d'infrastructure en 2030, les Comores devront déboursier 18,8 % du PIB annuel. Cet exercice

souligne le point de départ exceptionnellement bas et les dépenses prodigieuses qu'il faudrait engager pour atteindre les ODD en 2020 ainsi que le niveau obstiné faible des ressources

Éducation	4,2
Santé	4,3
Route	4,7
Eau et assainissement	1,9
Électricité	3,7
Total	18,8

intérieures. Le pays ne peut pas se permettre ce type de dépenses compte tenu de la faiblesse des ressources et des impératifs de viabilité de la dette. La partie suivante porte sur des scénarios macroéconomiques et financiers possibles et sur les délais nécessaires pour que les Comores atteignent les ODD dans de bonnes conditions.

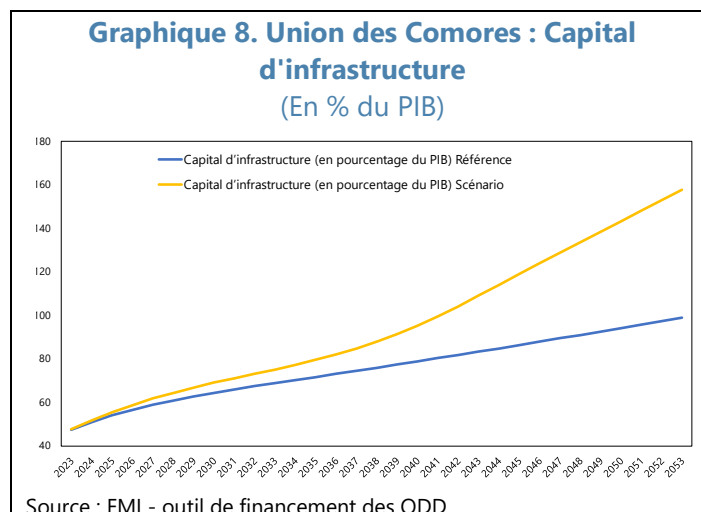
D. Financement des ODD

17. Il est peu probable que les Comores atteignent les ODD relatifs au capital humain et à l'infrastructure en 2030, il y a des scénarios dans lesquels cela serait réalisable sur une période plus longue. L'outil de financement des ODD (Benedek, et al, 2021) est un dispositif qui aide à identifier de tels scénarios. Il évalue le financement nécessaire pour atteindre les ODD dans un cadre homogène et dynamique du point de vue macroéconomique. L'outil permet à l'utilisateur de tenir pour acquis les exigences des ODD dont il est rendu compte à la partie précédente et évalue la capacité de l'économie à créer d'autres options de financement, dont la mobilisation des recettes intérieures, le financement du secteur privé et le soutien de la communauté internationale. En particulier, le cadre permet de déterminer s'il est réaliste de croire que les ODD pourront être atteints d'ici 2030 et comment, et sinon, quand. Il utilise ensuite différentes hypothèses intégrées dans les scénarios pour déterminer l'ampleur du déficit de financement qui subsiste, en moyenne, entre l'année en cours et l'année d'échéance. L'outil est dynamique : les projections vont jusqu'en 2053, et une fonction de production assure que la production est proportionnelle aux dépenses en capital humain (éducation et santé) et le capital matériel (routes, électricité et eau et assainissement) Les simulations incluent une série d'identités comptables dans les secteurs réel, budgétaire et extérieur pour garantir la cohérence macroéconomique¹¹.

¹¹ Il convient de tenir compte de deux réserves. Premièrement, comme c'est le cas des exercices qui utilisent des modèles dynamiques, les résultats du modèle sont sensibles aux hypothèses. Ils devraient donc être considérés seulement à titre indicatif. Deuxièmement, le modèle donne, par nature, une estimation du financement nécessaire pour couvrir le coût de réalisation des seuils des ODD mais il ne s'agit pas d'une orientation préconisée.

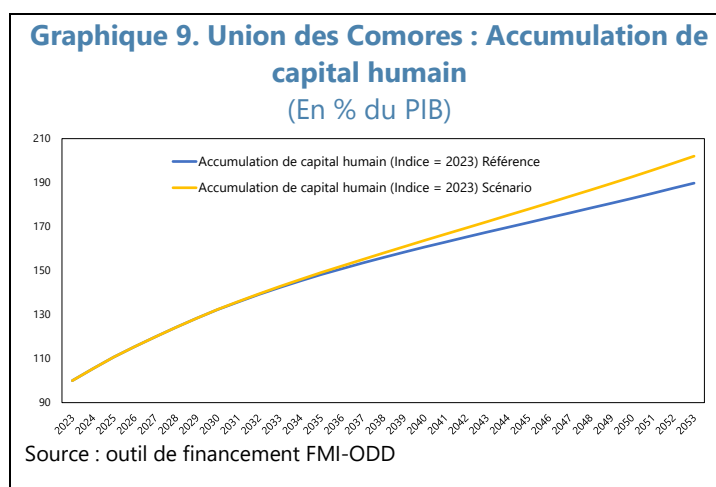
18. Deux scénarios se présentent : le scénario hors programme et le scénario de la FEC

- Le scénario hors programme reflète les hypothèses macroéconomiques à l'achèvement du programme de référence (rapport-pays du FMI n° 23/143). Dans ce scénario, un assainissement graduel des finances publiques commencerait en 2024, ce qui réduirait le déficit d'environ 3,5 % du PIB en 2027. Mais des déficits de financement importants apparaîtraient en 2023 et la dette extérieure publique monterait jusqu'à atteindre environ 40 % du PIB à



moyen terme, sous l'effet du faible montant des recettes prévues, de la restructuration de la SNPSF et des obligations au titre du service de la dette résultant d'emprunts non concessionnels. Dans ce scénario, les Comores ne devraient pas atteindre les ODD avant 2053 (la dernière année considérée par l'outil de financement). En revanche, le pays pourrait atteindre les ODD en 2040, avec un surcroît de dépenses annuelles de 7,6 % du PIB par an.

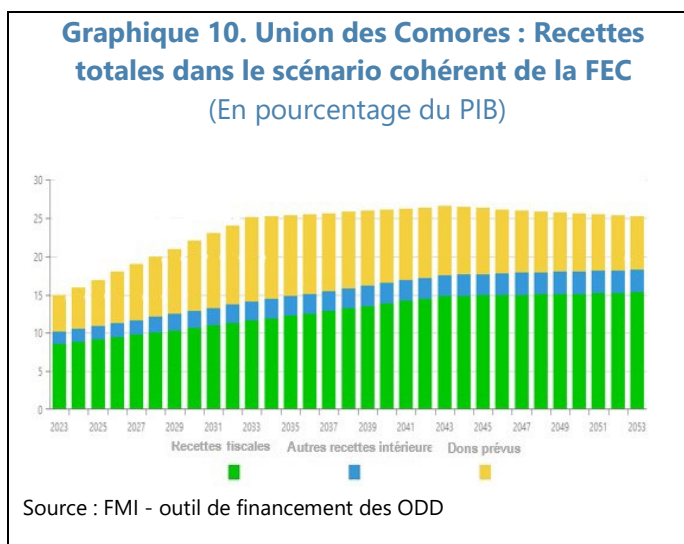
- Le scénario de la FEC se base sur le scénario du programme de référence en supposant une hausse progressive des recettes fiscales de 0,3 % du PIB chaque année sur la période 2023-43, sachant que les recettes passeraient de 8,6 % en 2023 à 14,6 % en 2043. Cette hausse est obtenue : i) en éliminant les exonérations fiscales, à commencer par la taxe sur les ventes de matériaux de construction, ii) en renforçant



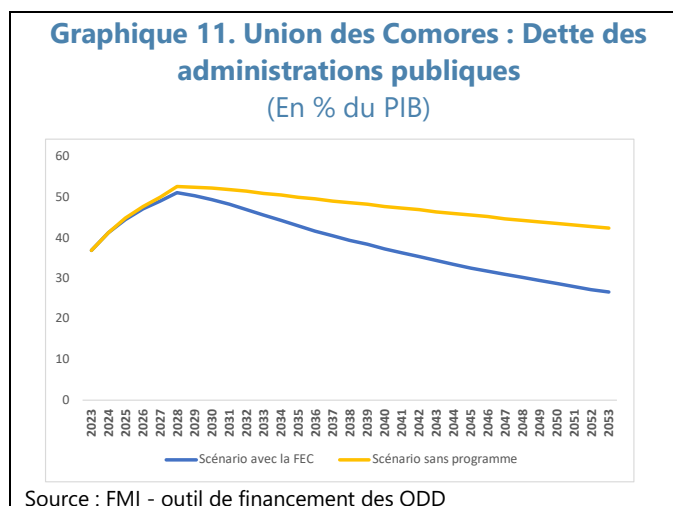
l'efficacité des grandes et moyennes unités de contribuables, iii) en accroissant le nombre de contribuables de 10 % au sein des bureaux de petits et moyens contribuables et iv) en renforçant la gestion des risques au sein de l'administration douanière et en finalisant le cadre de procédures douanières. Le scénario de programme actif confère aux autorités un espace budgétaire plus grand, qui est utilisé tant pour restaurer la viabilité de la dette que pour renforcer les infrastructures et le capital humain (graphiques 8 et 9). Dans ce scénario, il serait néanmoins impossible d'atteindre l'ODD avant 2053 mais le coût d'atteindre les ODD d'ici à 2040 tomberait à 5,7 % du PIB par an.

19. Le déficit de financement restant du scénario cohérent de la FEC pourrait être comblé principalement par des dons et des aides au financement de façon) atteindre l'ODD d'ici 2040 tout en maintenant la dette à un niveau soutenable (graphiques 10 et 11) :

- **Éducation** : le secteur mobilisait environ 1,4 % du PIB de financement annuel sous forme de dons¹². Malgré les difficultés liées à la fois au cyclone Kenneth et à la pandémie de COVID-19, la mobilisation des dons a continué de stagner, limitée par la capacité d'absorption du pays. Récemment, un groupe local de partenaires d'éducation¹³ s'est engagé à aider les Comores à réaliser l'ODD4. En principe, le financement ne prendra que la forme de dons, tout comme par le passé.



- **Santé** : avant la pandémie de COVID-19, la mobilisation des ressources du secteur se limitait à 0,6 % du PIB. Cette contribution est passée à 1,7 % en 2020 et 3,4 % en 2021. En principe, le soutien des partenaires aux Comores continuera, surtout celui de diverses agences des Nations Unies ainsi que de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement (AFD). Outre les décaissements en cours pour l'hôpital d'El Maarouf inclus dans le scénario de référence, le coût supplémentaire restant serait financé par des dons.



- **Route** : le financement sous forme de dons de ce secteur est limité (0,3 % du PIB par an). Cela dit, le secteur bénéficie de prêts concessionnels, principalement de la Banque africaine de développement (BAD) et d'Arabie saoudite. Ce secteur devrait donc bénéficier de petits prêts concessionnels supplémentaires et d'une contribution du secteur privé. Selon des informations empiriques, la diaspora joue un rôle

¹² Les données sur les dons proviennent du document de l'OCDE (2023), « Statistiques détaillées de l'aide : Versements secteurs public et privé », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), https://www.oecd-ilibrary.org/development/data/statistiques-de-l-ocde-sur-le-developpement-international/versements-secteurs-publique-et-privé_data-00072-fr

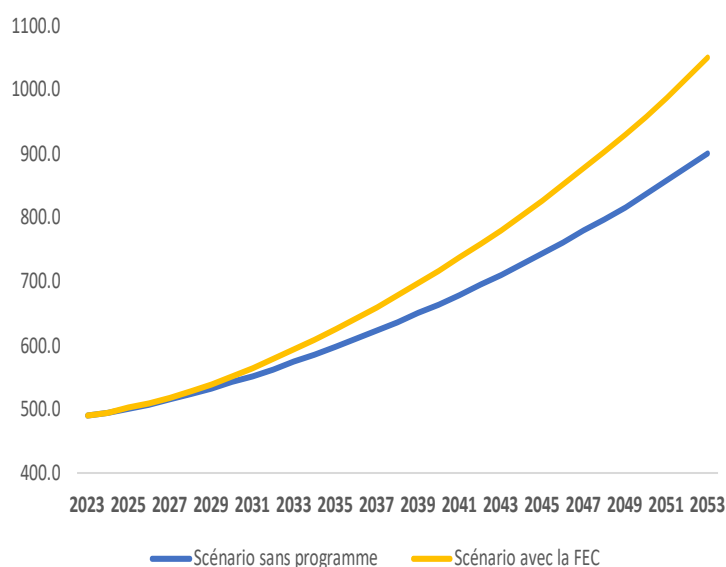
¹³ Juin 2023. Le groupe inclut l'AFD, l'UNICEF, la Banque mondiale et Dubai Care.

essentiel dans l'infrastructure des villages, dont les routes (les envois de fonds avoisinent 21,5 % du PIB en 2022).

- Eau et assainissement : on pourrait s'attendre à une amélioration significative de la situation du projet du PNUD visant à assurer un approvisionnement en eau à l'épreuve des changements climatiques sur les îles. Avec un budget de 60,75 millions d'USD, le projet vise à renforcer la résilience de l'infrastructure d'alimentation en eau potable et d'irrigation et une population de 470 000 en bénéficiera directement. En outre, 800 000 personnes devraient récolter les fruits d'une gouvernance de l'eau nationale et infranationale à l'épreuve des changements climatiques aux Comores.
- Énergie : le grand projet en cours (le projet d'accès à l'énergie solaire aux Comores (PAESC)) est financé par la Banque mondiale, dans l'ambition de renforcer le réseau national de distribution d'énergie grâce à 9Mw^c d'énergie solaire en plus et à un mécanisme de stockage de 19Mw^c. Le projet a un coût total de 40 millions d'USD et sera financé pour moitié par des dons et pour moitié par un prêt aux conditions de l'IDA. De surcroît, le PNUD est en train de créer un autre projet axé sur l'énergie géothermique, qui vise à fournir une solution durable à long terme pour l'approvisionnement en énergie aux Comores. Compte tenu des informations dont on dispose, il est fort vraisemblable que le projet sera financé dans son intégralité par une série de donateurs officiels, dont l'Union européenne, l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds d'énergie durable pour l'Afrique.

20. Pour combler l'écart de financement d'ici 2040, les autorités devront aussi redoubler d'efforts. La marge d'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques est grande, l'espace budgétaire créé par les réformes des finances publiques peut couvrir les dépenses engagées dans les secteurs des ODD. Les investissements privés pourraient aussi combler le déficit de financement dans l'autre scénario envisageable. Ils permettraient en outre de réaliser les ODD, surtout dans les villages ; dans l'autre scénario envisageable, on suppose un surcroît de

Graphique 12. Union des Comores : PIB par habitant
(En USD 2022)



Source : FMI - outil de financement des ODD

¹⁴ Mw^c est l'équivalent de MW pour l'énergie solaire. MW est une unité générale d'énergie, tandis que Mw^c est propre à la capacité de pointe de la technologie photovoltaïque solaire. Le « c » dans Mw^c veut dire « de pointe », soit une mesure prise dans des conditions optimales.

dépenses émanant d'investissements privés de 2 % du PIB, ce qui serait possible grâce à aux importants envois de fonds (21,5 % du PIB en 2022) et à l'augmentation du PIB par habitant (graphique 12).

E. Orientation recommandée

21. Les exercices précédents soulignent les très grands retards sur les ODD pour les Comores et l'impératif de commencer à les rattraper pour améliorer le niveau de vie de la population comorienne. S'il est peu probable que les Comores soient en mesure d'atteindre les ODD d'ici 2030, voire 2040, il est indispensable que des mesures soient prises :

- Il faut absolument améliorer l'efficacité de la prestation des services publics. La résolution des difficultés de longue date, comme les salariés fantômes et l'absentéisme, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé, constitue un facteur significatif de réduction des coûts.
- S'agissant du secteur de l'énergie, une stratégie détaillée est nécessaire pour réaliser l'ODD7 «énergie propre et d'un coût abordable ». Il faut l'élaborer avec l'aide d'experts et de partenaires internationaux car le niveau de complexité de ce secteur est très élevé, notamment dans la négociation de contrats et la planification.
- Les politiques intérieures doivent donner la priorité à la création d'un espace budgétaire pour les investissements dans le capital humain et les infrastructures de base. Dans le programme économique des autorités soutenu par la FEC, il s'agit de stratégies judicieuses en matière de gestion macroéconomique, de mobilisation des recettes intérieures et de financement responsable.
- Des liens étroits tissés avec les partenaires internationaux peuvent en outre permettre de mobiliser une aide budgétaire supplémentaire et un financement de projet dans les domaines prioritaires. Compte tenu du contexte fragile et des risques déjà élevés pesant sur la viabilité de la dette, le financement sous forme de dons est la forme de soutien la plus adaptée.

Références

- Benedek, D; E. Gemayel, A. Senhadji et A. Tieman. "A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals." Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2021.
- Carapella, Piergiorgio, Tewodaj Mogues, Julieth Pico-Mejía et Mauricio Soto (2023). "How to Assess the Spending Needs of the Sustainable Development Goals: The 3rd Edition of the IMF SDG Costing Tool," IMF How-To-Notes Series. International Monetary Fund, Washington DC.
- Commissariat général au plan (2023). Rapport national volontaire sur la mise en œuvre des ODD en Union des Comores.
- Gaspar, Vitor, David Amaglobeli, Mercedes Garcia-Escribano, Delphine Prady et Mauricio Soto. "Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs." International Monetary Fund, 2019.
- Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Drumm, E. (2023). Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023. Paris : SDSN, Dublin: Dublin University Press, 2023. 10.25546/102924
- Banque mondiale. 2023. Revue des dépenses publiques de l'Union des Comores 2022

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET MOBILISATION DES RECETTES FISCALES AUX COMORES¹

A. Résumé analytique

La libéralisation des échanges pourrait être associée à une hausse ou une baisse des recettes fiscales provenant du commerce international. S'agissant des pays fortement dépendant des taxes sur le commerce international comme source de mobilisation des recettes, la libéralisation des échanges pourrait entraîner une baisse des recettes. Pour atténuer les pertes de recettes dans le contexte du processus d'adhésion à l'organisation mondiale de commerce (OMC) en cours, des options immédiates pourraient inclure l'élimination des exonérations fiscales et le renforcement de l'administration des recettes fiscales de façon à améliorer le recouvrement et lutter contre la fraude. Les possibilités d'action à plus long terme pourraient inclure un relèvement des impôts directs intérieurs pour remplacer les taxes sur le commerce international et l'adoption d'un système de taxation des biens et services plus efficace. Enfin, toute stratégie de remplacement des recettes ne produirait pas de résultats si elle ne s'appuyait pas sur des politiques macroéconomiques et de gouvernance saines.

B. Contexte

1. La libéralisation des échanges procure aux pays de nombreux avantages en augmentant le choix et le bien-être des consommateurs, la croissance économique et l'efficacité de l'affectation des ressources. Les éléments d'appréciation abondent dans les études économiques, dont celles qui suivent. Sachs et Warner (1995) démontrent que l'ouverture des échanges est associée à une accélération de la croissance économique dans un grand nombre de pays en développement dans les années 1970-1989. Ce constat va dans le sens de Dollar (1992) qui fait valoir que la libéralisation des échanges améliore vivement la croissance économique dans un échantillon de 95 pays en développement sur la période 1976-1985. De même, Edwards (1992) examine les données transversales pour 30 pays en développement de 1970 à 1982 et trouve une corrélation positive entre la libéralisation des échanges et la croissance. Wacziarg et Welch (2008) démontrent en outre que la libéralisation des échanges favorise la croissance économique dans les pays en développement, en partie grâce à son effet positif sur les investissements. Selon Dollar et Kraay (2001), la libéralisation des échanges conduit à une accélération de la croissance et à une réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Enfin, il ressort de Frankel et Romer (2017) qu'elle a un effet décisif et positif sur les revenus même si cet effet n'est que modérément significatif d'un point de vue statistique.

2. Cela dit, la libéralisation des échanges n'est pas à elle seule suffisante pour améliorer la croissance économique (Krueger, 1998 ; Chang et al., 2005). La libéralisation des échanges doit être assortie de politiques macroéconomiques judicieuses et d'institutions solides afin d'avoir un

¹ Document préparé par Pegdewende Nestor Sawadogo (du Département Afrique) avec les contributions de Benjamin Robert Kett.

impact positif sur la croissance économique. Comme il est souligné dans Vamvakidis (2002), l'effet positif de la libéralisation des échanges sur la croissance semble aussi dépendre de la période pendant laquelle la libéralisation a lieu et paraît significatif dans 62 pays sur la période 1970-1990 mais pas sur la période 1950-1970.

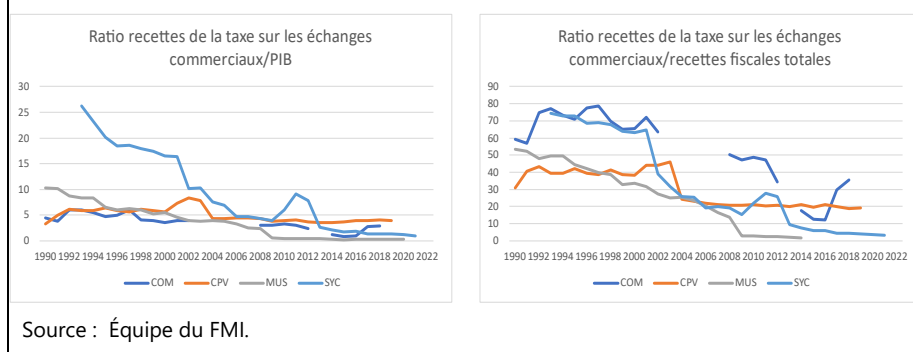
3. La libéralisation des échanges pourrait en outre aller de pair avec une hausse ou une baisse des recettes des taxes sur le commerce international selon les niveaux effectifs initiaux des tarifs et l'élasticité de la demande d'importation. Il existe certaines contradictions quant à l'impact sur les recettes publiques de la baisse des droits prélevés aux frontières, certains travaux de recherche faisant état d'une baisse initiale des recettes, qui ne sont compensées qu'après plusieurs années de transition. Ebrill et al. (1999) montrent que la réduction des tarifs entraîne une hausse des recettes des taxes sur le commerce² du fait que les élasticités-prix des importations ne sont pas constantes. De même, la réduction des tarifs peut stimuler le recouvrement des recettes fiscales en réduisant la fraude fiscale. Les recettes des taxes sur le commerce dépend en outre de l'élasticité-prix de la demande d'importation. Ebrill et al (1999) et Agbeyegbe et al (2006) montrent qu'une élasticité-prix plus élevée de la demande d'importation pourrait entraîner une hausse des recettes des taxes sur le commerce si le volume d'importations augmente à la suite de la libéralisation des échanges. À long terme, les pertes de recettes peuvent être relativement faibles. Ainsi, les avantages de la libéralisation des échanges ont tendance à être plus importants à long terme du fait que les changements structurels (industrialisation, avancées technologiques, etc.) sont des moteurs importants de la croissance économique. C'est pourquoi les élasticités de la demande d'importation sont généralement plus élevées à long terme en raison des effets positifs potentiels de la libéralisation des échanges sur la croissance économique.

4. Dans les pays très dépendants des recettes fiscales provenant du commerce international, la libéralisation des échanges pourrait bien entraîner une baisse des recettes.

Les taxes sur le commerce international constituent une composante importante des recettes fiscales dans les pays en

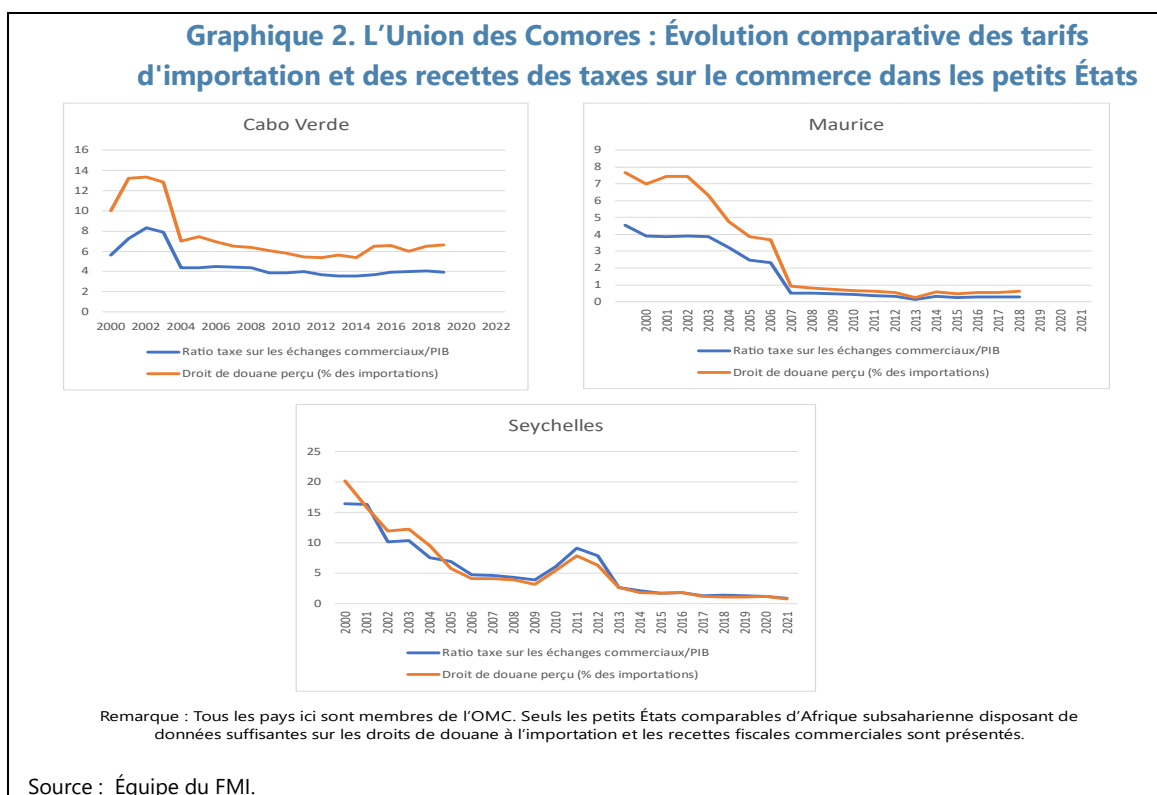
développement (PED), surtout dans les petits États en développement qui sont très dépendants du commerce international. La forte dépendance des PED vis-à-vis des taxes sur le commerce

Graphique 1. L'Union des Comores : Ratio recettes des taxes sur le commerce international/PIB aux Comores et dans les pays comparables



² Ils montrent que la libéralisation des échanges accroît les recettes fiscales provenant du commerce international en réduisant la dispersion des tarifs (abaissant les plus élevés et relevant les plus bas).

peut s'expliquer par la petite taille du marché, la faible concurrence internationale et l'étroite base imposable³. La capacité institutionnelle limitée (contrôle déficient du personnel, direction manquant de dynamisme, vulnérabilité à la corruption) peut également expliquer la forte dépendance aux taxes sur le commerce qui sont relativement faciles à administrer. Pour les PED, la libéralisation des échanges et les réductions des taxes sur le commerce ont été associées à une baisse des recettes issues des taxes sur le commerce international (Peters, 2002 ; Agbeyegbe et al., 2006) et pourrait poser problème pour la mobilisation des recettes. Aux Comores, si le ratio moyen taxe sur le commerce/PIB (3,69 % sur 1990-2022) a figuré parmi les plus faibles de l'Afrique subsaharienne, la taxe commerciale représente une part majeure des recettes fiscales totales du pays (moyenne de 53,94 % sur la période 1990-2022, graphique 1). Le graphique 2 montre l'évolution des tarifs d'importation et de la taxe commerciale pour certains petits États (comparables aux Comores) qui ont adhéré à l'OMC et enregistré une baisse des recettes des taxes sur le commerce allié à une baisse des tarifs d'importation.



5. Ce document évalue l'impact potentiel sur les recettes fiscales provenant du commerce international aux Comores dans le contexte de son adhésion en cours à l'OMC. Il porte en outre sur le remplacement des recettes fiscales provenant du commerce et suggère certaines options politiques pour atténuer les effets négatifs potentiels de la libéralisation des échanges sur les recettes fiscales du pays. Le reste du document suit le plan suivant : la partie 2 présente un aperçu

³ Le haut niveau d'informalité, le ratio de dépendance plus élevé et la forte dépendance à l'égard du secteur de l'agriculture, qui est difficile à taxer, donne lieu à une étroite base imposable dans les pays en développement.

de l'adhésion des Comores à l'OMC et de son état d'avancement. La partie 3 résume les avantages de l'adhésion des Comores à l'OMC et les pertes potentielles de recettes. La partie 4 décrit les estimations des élasticités d'importation sur la base du modèle de gravité. La partie 5 porte sur les stratégies de remplacement des recettes fiscales provenant du commerce. La partie 6 suggère des options politiques et conclut.

C. Adhésion à l'OMC et progrès comoriens : vue d'ensemble

6. Actuellement, l'OMC compte 164 pays-membres et 24 autres pays sont en voie d'adhésion, dont les Comores⁴. L'adhésion à l'organisation nécessite d'adopter une vaste série de règles qui visent à créer un contexte d'égalité des chances quant à la concurrence commerciale entre pays ainsi qu'à rendre la politique commerciale prévisible et transparente. Le processus d'adhésion comporte de nombreuses étapes qui peuvent être exigeantes et prennent forcément du temps. 36 pays ont adhéré à l'OMC depuis sa création en 1995, le processus prenant de deux ans et dix mois à 15 ans et cinq mois⁵. Certains n'y sont pas encore parvenus même s'ils ont déposé leur demande en 1995. Le processus, présenté au graphique 3 prend essentiellement la forme de négociations entre les membres existants et le demandeur, ce qui veut dire que les conditions d'entrée peuvent varier d'un pays à l'autre, et c'est aux membres actuels que revient la décision finale d'approuver l'adhésion. Le processus commence par la création d'un groupe de travail par pays, constitué de représentants des membres existants et du gouvernement qui demande à adhérer avant de passer aux négociations multilatérales et bilatérales qui se tiennent en même temps. Les négociations aboutissent à trois documents : un projet de rapport du groupe de travail, un projet de liste de biens et un projet de liste de services qui sont ensuite adoptés par le groupe de travail avant de faire l'objet d'un vote à la Conférence Ministérielle (qui nécessite une majorité des deux tiers des membres)⁶.

7. L'OMC a des dispositions pour les pays les moins avancés (PMA) destinées à rationaliser le processus d'adhésion. Les Comores sont l'un des huit PMA en voie d'adhésion⁷. L'Accord de Marrakech (instituant l'Organisation Mondiale du Commerce) précise à l'Article XI que « les pays les moins avancés reconnus comme tels par les Nations Unies ne seront tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles »⁸.

⁴ Nombre de pays membres : [OMC | Membres et Observateurs](#). Pays adhérents : [OMC | adhésion - Tableau récapitulatif des adhésions en cours](#).

⁵ [OMC | Manuel sur l'adhésion à l'OMC - Module de formation - Le processus d'adhésion - Les procédures et comment elles sont appliquées - Introduction - Page 1](#)

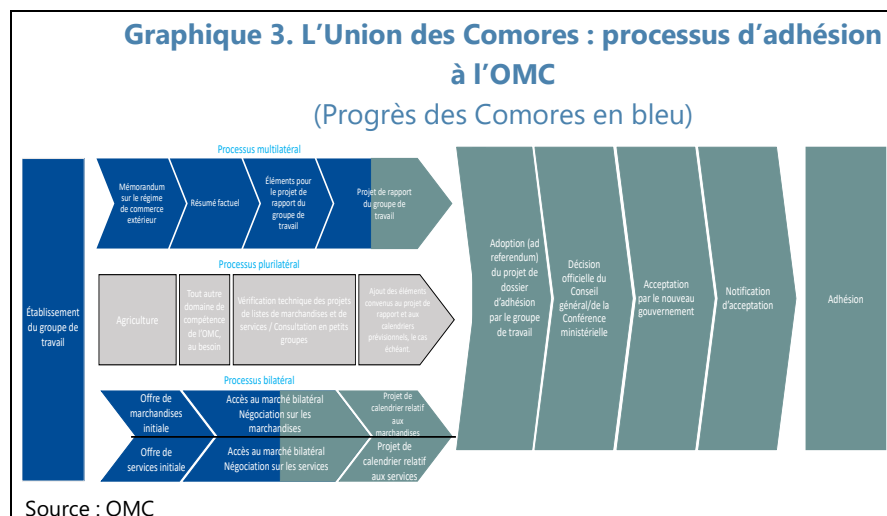
⁶ L'article XII de l'accord de Marrakech évoque l'adhésion : [OMC | Textes juridiques - Accord de Marrakech](#)

⁷ La liste des PMA est tirée de la définition des Nations Unies : [Sous-comité des pays les moins avancés \(wto.org\)](#)

⁸ [wto_agree_art11_oth.pdf](#)

8. Les Comores ont entamé le processus d'adhésion en février 2007 et œuvrent à faire aboutir les négociations multilatérales et bilatérales.

Le groupe de travail a été créé le 9 octobre 2007, la première réunion officielle s'étant tenue le 2 décembre 2016, et la plus récente ayant eu lieu le 5 octobre 2023. Les négociations multilatérales sont principalement axées sur les réformes législatives intérieures qui sont requises pour faire cadrer les Comores avec les règles de l'OMC tandis que les négociations



bilatérales sont axées sur les règles relatives à l'accès au marché comorien pour les biens et les services provenant de producteurs étrangers.

D. Avantages et inconvénients de l'adhésion à l'OMC

9. L'objectif de l'OMC est d'aider ses membres à utiliser le commerce comme un moyen de relever le niveau de vie, de créer des emplois et d'améliorer la vie des gens. Cet objectif est renforcé par plusieurs principes fondamentaux : non-discrimination entre partenaires commerciaux et entre produits et services intérieurs et étrangers ; ouverture des échanges ; prévisibilité et transparence ; concurrence loyale ; aide aux PMA ; protection de l'environnement ; inclusion (des femmes et des petites entreprises) ; partenariats avec la société civile et les entreprises et commerce numérique⁹. Le FMI vise à faciliter l'expansion et une croissance équilibrée du commerce international et à contribuer ainsi à favoriser et maintenir des niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et à développer les ressources productives de tous les membres comme objectifs premiers de la politique économique. L'OMC et le FMI collaborent à plusieurs niveaux : consultation, coordination, formation/assistance technique et aide financière en faveur de la libéralisation des échanges¹⁰. En outre, le rôle du FMI consistant à faire en sorte qu'un système financier international stable contribue au commerce international, tandis que des échanges fluides permettent de maîtriser les risques de crise financière et de la balance des paiements.

10. L'admission comme membre à l'OMC peut conférer de nombreux avantages.

Premièrement, la qualité de membre permet aux exportations d'un pays d'accéder aux marchés étrangers en vertu des règles de l'OMC. Ces règles incluent des éléments comme la non-discrimination relative aux biens et services produits sur le territoire national, qui permet une

⁹ [L'OMC | Qu'est-ce que l'OMC - Ce que nous défendons](#)

¹⁰ [Le FMI et l'Organisation mondiale du commerce](#)

concurrence équitable pour les exportations et le traitement de la « nation la plus favorisée », en application duquel les membres de l'OMC bénéficient des tarifs les plus faibles (en dehors d'un accord commercial préférentiel). Deuxièmement, les membres bénéficient d'un système basé sur des règles prévisibles qui réduit le risque auquel est exposé le secteur privé (tant étranger qu'intérieur) et qui peut favoriser ainsi l'investissement. Troisièmement, les membres ont accès à un mécanisme de règlement de conflits où ils peuvent faire valoir leurs allégations de traitement inéquitable qui sera résolu de manière ordonnée. Quatrièmement, l'OMC fait bénéficier à ses membres (notamment les PMA) d'une aide visant à améliorer le cadre juridique et institutionnel qui régit le commerce, de sorte que les pays adoptent de bonnes pratiques et enregistrent une efficacité croissante. Cinquièmement, il protège les pays contre la concurrence déloyale des exportations d'autres pays, par exemple, en limitant les subventions de l'État aux entreprises exportatrices.

11. Pour certains pays, dont les Comores, les avantages directs d'un accès à d'autres marchés peuvent être relativement limités. En tant que PMA, les Comores bénéficient actuellement d'un accès préférentiel unilatéral (pas d'obligation de réciprocité par le pays) à plusieurs grands marchés : l'Union européenne dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) ; les États-Unis dans le cadre de la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA) ; la Chine grâce au régime en franchise de droits applicable aux PMA ;¹¹ la Corée grâce au tarif préférentiel applicable aux PMA ; et de nombreux autres¹². Les Comores s'attachent en outre à s'intégrer dans la zone libre d'Afrique continentale ainsi que le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) qui tous deux accroissent le potentiel d'exportation du pays en franchise de droits, même sans la qualité de membre de l'OMC.

12. Les principaux avantages à tirer de l'adhésion à l'OMC tiendront vraisemblablement à la modernisation des cadres juridique et institutionnel comoriens du commerce. Un tel alignement sur les normes internationales confère son propre ensemble d'avantages. Des systèmes régis par des règles favorisent la transparence et la facilité de faire du commerce qui pourraient pour leur part encourager les investissements étrangers et nationaux et la diversification des exportations. Au sein du cadre multilatéral, les Comores en tant que pays de petite taille aurait le même pouvoir de négociation et ferait l'objet des mêmes règles que les autres membres, ce qui les protège de l'éventuelle imposition de pratiques commerciales désavantageuses par les grands partenaires commerciaux.

13. Les réductions ou éliminations de certains droits prélevés aux frontières peuvent poser certaines difficultés. Les négociations bilatérales avec l'OMC n'auront probablement pas d'incidences majeures, en partie du fait que l'intégration dans l'union douanière du COMESA nécessite déjà d'adopter le tarif extérieur commun (CET) fixe. Toutefois, l'élimination d'« autres droits et impositions » à la frontière est susceptible d'être une condition en vue de l'adhésion. Cette condition repose sur les principes de simplicité et de transparence des règles du commerce

¹¹ [RÉGIME EN FRANCHISE DE DROITS POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS - CHINE \(wto.org\)](http://wto.org)

¹² Il y a un total de 24 pays/régions dans le monde qui offrent un accès préférentiel aux exportations comoriennes, dont la majorité des grands marchés du monde.

applicables aux importateurs et exportateurs ainsi que de dissuasion de pratiquer des tarifs explicitement bas tout en facturant des taux beaucoup plus élevés sur les importations en pratique. Le gouvernement des Comores a pris l'engagement de principe d'éliminer les « autres droits et impositions » au moment de l'adhésion du pays à l'OMC¹³.

- **Les autres droits et impositions aux Comores s'élèvent à environ 3,5 % des biens importés, avec la possibilité de totaliser 3,7 milliards de KMF (8 millions d'USD) chaque année en recettes publiques**¹⁴. Les redevances incluent : une taxe sur la coopération régionale de 1 % destinée à payer les contributions aux institutions régionales et internationales ; une taxe de 1 % sur tous les produits sauf le riz ordinaire et l'essence pour soutenir la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture (CCIA) et pour assurer l'entretien des dépôts destinés aux importations ; une taxe commerciale sur les importations (patente d'importation, PI) de 1 % applicable aux importateurs ayant un numéro d'identification fiscale et de 10 % pour les autres ; et un paiement anticipé d'impôt de 1 % que les contribuables immatriculés pourraient déduire des impôts sur les sociétés à la fin de l'année.
 - **L'analyse empirique fait état d'une perte potentielle d'environ 3,86 % de recettes fiscales, soit 1,7 milliard de KMF (3,7 millions d'USD), à court terme une fois le potentiel de hausse des volumes d'importation intégré.** Au moyen d'une élasticité de la demande d'importation standard quant aux tarifs provenant des estimations de gravité (partie suivante), on calcule la hausse de la valeur d'importation associée à l'élimination de ces autres droits et impositions. Les pertes de recettes devraient s'observer à court terme une fois le potentiel de hausse des volumes d'importation intégré, mais elles pourraient bien diminuer à long terme sous l'effet des changements structurels et des avantages qui en résultent pour le pays.

Prochaines étapes pour les Comores

14. L'Union des Comores figure parmi les pays les plus avancés en voie d'accession à l'OMC, mais il reste certains obstacles. Les conditions à remplir en vue de l'adhésion, même pour les PMA, peuvent être exigeantes, ce qui explique la longue période écoulée depuis le processus d'adhésion comorien. Les lois doivent être adaptées et, dans certains cas, remplacées, et les politiques intérieures qui protègent ou subventionnent certaines entreprises/certains secteurs doivent être ajustées. L'élaboration des lois peut nécessiter une assistance technique importante, et certains changements peuvent rencontrer une résistance interne due à des considérations d'économie politique intérieure. Ces efforts consomment des ressources financières, par exemple pour payer les experts et détournent les ressources humaines d'autres initiatives du gouvernement.

¹³ En vertu de l'ordonnance désormais dépassée N° 21-060/MFBCB/CAB du 29 novembre 2021, tous les autres droits et impositions seraient éliminés d'ici 2025 et les dispositions spécifiques de l'ordonnance devront être transposées dans les lois de finance de 2023, 2024 et 2025.

¹⁴ 3 % est la somme de la taxe sur la coopération régionale, de la CCIA et de la patente d'importation (voir plus loin dans le paragraphe). Cela suppose que les importateurs ont un numéro d'identification fiscale et paient les impôts sur les sociétés et se voient donc rembourser le paiement anticipé à la fin de l'année. Le taux maximal pour un importateur sans identification fiscale serait de 14 %.

Au moment de la rédaction du présent document, les négociations tant multilatérales que bilatérales sont en cours et doivent être conclues afin de passer à l'étape suivante du processus d'adhésion.

- S'agissant du processus multilatéral, plusieurs lois relatives au commerce restent à rédiger et à transposer dans la législation comorienne, en partie en raison d'un besoin d'assistance technique exprimé par les autorités comoriennes (voir ci-après pour plus de précisions). Plusieurs politiques liées au recouvrement d'impôt et au commerce de biens doivent également être modifiées. De fait, les éléments restants sont : i) l'adoption d'accords suivant le principe d'équivalence et d'autres types d'accords sanitaires, ainsi que le principe de transparence, zonage et cloisonnement ; ii) l'adoption des lois suivantes : loi relative à la police sanitaire vétérinaire, projet de décret sur la police sanitaire vétérinaire et projet de loi sur la santé publique ; et iii) projet de réglementation sur les actions ayant une incidence sur le commerce de biens.
- Sur le plan bilatéral, les négociations ont été achevées auprès de presque tous les pays, mais certaines questions doivent encore être réglées. Dans une large mesure, le tarif douanier est conclu, en partie en raison de l'espace de négociation limité donné aux Comores dans le processus d'intégration à l'union douanière du COMESA comportant un tarif extérieur commun prédéfini. Les conditions d'accès au marché comorien pour les services étrangers font également l'objet de débats suivis.

15. Le 13 janvier 2022, les autorités comoriennes ont tenu une table ronde pour solliciter un appui important sous forme d'assistance technique¹⁵. Les partenaires de développement et les agents de l'État comorien se sont réunis dans le but de discuter des besoins de renforcement des capacités et d'assistance technique liés au processus d'adhésion. Les besoins dont il est rendu compte ont couvert les obstacles non tarifaires, la facilitation des échanges, les obstacles techniques au commerce et le système sanitaire et phytosanitaire. Des représentants de la communauté internationale ont indiqué qu'ils étaient prêts à coopérer avec les autorités sur les besoins identifiés.

16. Le FMI continue de fournir un important renforcement des capacités en rapport avec le processus d'adhésion. S'appuyant sur le département des finances publiques et le centre régional d'assistance technique en Afrique orientale (AFRITAC sud), le FMI travaille d'arrache-pied avec l'autorité douanière comorienne. Cet appui couvre l'évaluation en douane, la gestion des risques, l'audit post-dédouanement, la législation relative à la mise en œuvre effective du code douanier et le contrôle des régimes des droits d'accises et, le cas échéant, vise à aller dans le même sens que les conditions d'accession à l'OMC. La collaboration des autorités avec le FMI dans le cadre de la facilité élargie de crédit (FEC) procure en outre un cadre qui renforce les capacités d'administration des recettes et de formulation des politiques fiscales, ce qui amortirait l'effet de la baisse des recettes tirées de la taxe sur le commerce résultant de l'adhésion à l'OMC.

¹⁵ [OMC | Nouvelles 2022 - Les Comores discutent de l'accession et de l'assistance technique après l'accession avec les partenaires de développement](#)

E. Estimation de l'élasticité de la demande d'importation

17. Cette partie évalue l'impact d'une réduction tarifaire sur le volume des importations.

L'estimation est réalisée pour les petits États sur la base du modèle de gravité standard. La stratégie d'estimation dépend du modèle de gravité empirique afférent aux flux commerciaux créé par Tinbergen (1962) et développé théoriquement par Anderson, 1979 ; Anderson et van Wincoop, 2003 ; Anderson et van Wincoop, 2003 ; Baier et Bergstrand, 2009. Dans le droit fil de ces études, nous incluons les effets fixes exportateur importateur (termes de résistance multilatérale).

18. Au moyen d'un estimateur des moindres carrés ordinaires, les effets du tarif commercial bilatéral sur les flux commerciaux sont estimés à partir d'un modèle de gravité standard de 1990 à 2021. Le modèle de gravité standard est donné par :

$$\ln Trade_{ijt} = \psi_0 + \psi_i X_{ijt} + \alpha_X Z_{ijt} + d_i + d_j + d_t + \vartheta_{ij,t} \quad (1)$$

où $Trade_{ijt}$ représente les importations (ou exportations) totales d'un pays i à un pays j l'année t . X_{ijt} est une série de variables de contrôle, dont les variables de gravité standard (tarif bilatéral et distance). Le tarif bilatéral capte bien les effets des obstacles tarifaires sur les flux commerciaux. La variable de distance représente la distance entre les grandes villes les plus peuplées des pays partenaires. Ces variables de gravité capturent les effets des obstacles au commerce sur les flux commerciaux bilatéraux. Nous appréhendons les liens historiques et culturels entre partenaires commerciaux en incluant une variable de substitution qui prend la valeur de 1 si deux pays partenaires ont une langue commune. Nous incluons aussi le produit intérieur brut (PIB) pour représenter la valeur du développement économique pour l'importateur j et l'exportateur i . d_i , d_j , et d_t correspondent respectivement à l'importateur j , l'exportateur i et la période t . Le document utilise les données de deux sources principales, à savoir la base de données Gravity du CEPII16 (Conte et al., 2021) et la CESAP17¹⁷, la base de données de la Banque mondiale.

Résultats empiriques

19. Les résultats de l'estimation figurant au tableau 1, toutes les variables de contrôle montrant les signes attendus. Le développement économique représenté par le PIB est un déterminant important des échanges bilatéraux. Une activité économique soutenue influe sensiblement sur les flux commerciaux bilatéraux. Ces derniers sont généralement plus importants entre partenaires moins distants ainsi que pour ceux qui ont la même langue officielle. Le tarif bilatéral est un facteur déterminant (négatif) des échanges bilatéraux. Ces résultats

¹⁶ Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales.

¹⁷ Commission Économique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique.

sont en accord avec les études sur les modèles de gravité puisque les flux d'échanges bilatéraux entre pays dépendent de leur richesse ainsi que des coûts de transport (Kassa et Sawadogo, 2021 ; Carrere, 2006 ; Francois et Manchin, 2013). Le coefficient d'intérêt est celui qui porte sur le tarif bilatéral, qui permet d'estimer l'élasticité de la demande d'importation par rapport aux changements tarifaires.

20. Les résultats affichés par les petits États revêtent un intérêt particulier pour les Comores.

Sur la base des estimations ci-dessus, une réduction des tarifs de 1 % dans les petits États (autres droits et impositions dans le cas des Comores) accroîtrait le volume d'importations de 1,03 %. L'application de cette élasticité de la demande d'importation à la réduction des autres droits et impositions pour libéraliser les échanges donne une perte de recettes estimée aux Comores de quelque 1,7 milliard de KMF (soit 0,3 % du PIB et 3,86 % des recettes fiscales).

Analyse de sensibilité

21. Une analyse de sensibilité est réalisée, et les résultats montrent que la perte de recettes est en corrélation négative avec l'élasticité de la demande d'importation. La perte de recettes

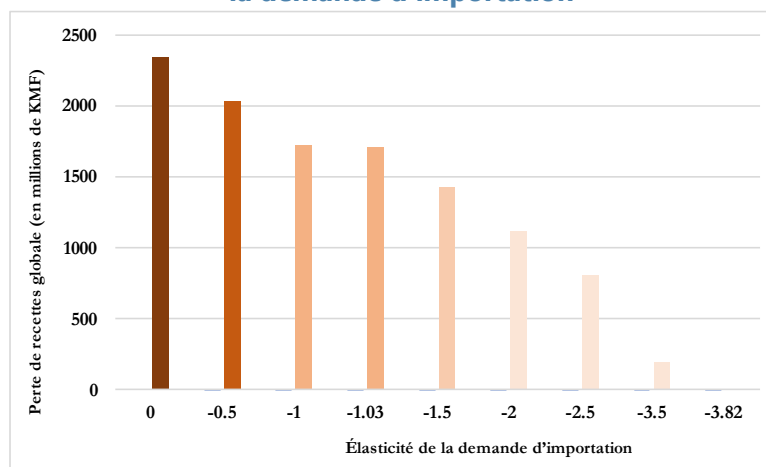
Tableau 1. L'Union des Comores : Estimations sur la base du modèle de gravité

	Ln(exports) Petits États	Ln(exports) Pays en développement	Ln(exports) Autres pays en développement	Ln(importations) Petits États	Ln(importations) Pays en développement	Ln(importations) Autres pays en développement
Ln (PIB pays importateur)	0,82***	0,52***	0,50***	0,72***	0,67***	0,65***
	-0,09	-0,02	-0,02	-0,07	-0,02	-0,02
Ln (PIB pays exportateur)	0,82***	0,38***	0,35***	0,29***	0,23***	0,22***
	-0,09	-0,02	-0,02	-0,06	-0,02	-0,02
Ln (distance)	-1,18***	-0,94***	-0,94***	-1,65***	-1,13***	-1,07***
	-0,04	-0,01	-0,01	-0,03	-0,01	-0,01
Langue commune	0,43***	0,65***	0,60***	0,87***	0,66***	0,64***
	-0,07	-0,02	-0,02	-0,05	-0,02	-0,02
Ln (1+droit de douane bilatéral)	-2,82***	-2,61***	-2,54***	-1,03***	-1,78***	-1,76***
	-0,05	-0,01	-0,01	-0,03	-0,01	-0,01
Constante	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Importateur/EF	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Exportateur/EF	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Temps/EF	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	13084	130315	121099	14552	134290	123901
R ²	0,661	0,75	0,751	0,711	0,735	0,741

Erreurs types entre parenthèses * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Source : Équipe du FMI.

Graphique 4. L'Union des Comores : Pertes de recettes globales afférentes aux diverses hypothèses d'élasticité de la demande d'importation



Source : Équipe du FMI.

Note : Suivant les études sur les modèles de gravité, on suppose différents niveaux d'élasticités de la demande d'importation pour évaluer potentiellement la perte de recettes. Celle-ci est en corrélation négative avec l'élasticité de la demande d'importation car plus l'élasticité est élevée, plus la perte de recettes est faible aux Comores. La perte de recettes est égale à zéro lorsque l'élasticité de la demande d'importation est égale à -3,82. Outre cette valeur, les effets positifs de la réduction des tarifs en termes de recouvrement de recettes plus élevées l'emportent sur ses effets négatifs en termes de perte de recettes.

potentielle est évaluée en **fonction** des niveaux d'élasticité de la demande d'importation. Une hausse de l'élasticité va de pair avec une réduction des pertes de recettes. La perte de recettes est de zéro lorsque l'élasticité de la demande d'importation est égale à -3,82. Au-delà de cette valeur, la hausse des importations résultant des tarifs réduits l'emporte sur la perte résultant de tarifs réduits et donne lieu à un recouvrement de recettes plus élevées.

F. Remplacement des recettes à la suite de la libéralisation des échanges

22. Cette partie évalue le potentiel de remplacement des recettes suite à une réduction des recettes fiscales provenant du commerce international dans les petits États. Les données empiriques sur le remplacement de la taxe sur le commerce international par des recettes fiscales intérieures sont peu convaincantes puisque certaines études montrent que rien ne permet de l'affirmer (Baunsgaard et Keen, 2005) tandis que d'autres soutiennent que la possibilité existe (Keen et Mansour, 2010). S'appuyant sur ces études et sur un échantillon de 16 petits États en développement¹⁸ qui sont membres de l'OMC sur la période 1990-2022, le présent document estime les effets des recettes de la taxe sur le commerce international sur les recettes fiscales intérieures. L'équation estimée est la suivante :

$$DT_{it} = \psi_0 + DT_{it-1} + \psi_1 TT_{it} + \psi_2 X_{it} + \vartheta_{it} \quad (2)$$

où DT_{it} correspond aux recettes fiscales intérieures pour le pays i à la période t , TT_{it} aux recettes des taxes sur le commerce exprimées en pourcentage du PIB et X_{it} à un vecteur des variables de contrôle. Les estimateurs utilisés sont des estimateurs des moments généralisés du système à effets fixes. Le coefficient associé à la taxe commerciale devrait être négatif, ce qui sous-entend que la taxe sur le commerce est remplacée par des recettes fiscales intérieures. Les variables de substitution pays et année sont incluses elles aussi.

¹⁸ La liste des pays de l'échantillon figure dans l'appendice (tableau A2).

23. Il ressort des résultats économétriques pour les PED qu'il n'existe aucun antécédent laissant supposer que les taxes commerciales seraient remplacées par des recettes fiscales intérieures. Le coefficient estimé des variables de contrôle montre les signes attendus. La croissance du PIB par habitant et la maîtrise de la corruption devraient être en corrélation positive avec les recettes fiscales sachant qu'une forte croissance économique élargit la base imposable et améliore le recouvrement des recettes fiscales. La part de l'agriculture rapportée au PIB devrait avoir une corrélation négative avec les recettes parce que l'agriculture est plus difficile à taxer, surtout dans les pays en développement où le secteur agricole est informel. Le taux d'inflation, les entrées d'IDE, les fonds reçus et le degré d'ouverture au commerce peuvent avoir une incidence positive ou négative sur les recettes fiscales.

Tableau 2. L'Union des Comores : Effets de la taxe commerciale sur les recettes fiscales intérieures des petits États

Taxes non commerciales	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
	Effets fixes			Méthode des moments généralisés en système		
Lag Taxes non commerciales	0,657*** (0.07)	0,658*** (0.07)	0,650*** (0.07)	0,947*** (0.08)	0,951*** (0.09)	0,948*** (0.08)
Taxes sur les échanges commerciaux	-0,176* (0.10)	(0.17) (0.13)	(0.18) (0.11)	(0.03) (0.06)	(0.03) (0.06)	(0.02) (0.06)
Croissance PIB par habitant	0,02 (0.02)	0,02 (0.03)	0,02 (0.03)	0,0690* (0.04)	0,0677* (0.04)	0,0669* (0.04)
Ouverture aux échanges commerciaux	0,00 (0.01)	0,00 (0.01)	0,01 (0.01)	(0.00) (0.00)	(0.00) (0.01)	(0.00) (0.00)
Inflation	(0.03) (0.03)	(0.03) (0.03)	(0.04) (0.03)	0,01 (0.03)	0,01 (0.03)	0,01 (0.03)
Agriculture (PIB)	-0,197* (0.11)	-0,200** (0.10)	-0,213** (0.10)	(0.01) (0.04)	(0.00) (0.04)	(0.01) (0.04)
Maîtrise de la corruption	0,61 (0.70)	0,60 (0.76)	0,61 (0.74)	0,06 (0.70)	0,14 (0.74)	0,17 (0.72)
Entrées d'IDE		(0.01) (0.03)			0,00 (0.03)	
Envois de fonds des émigrés (PIB)			(0.05) (0.04)			0,01 (0.01)
Constante	7,535*** (1.95)	7,501*** (1.93)	7,926*** (1.91)	1,42 (2.23)	1,23 (2.51)	1,12 (2.27)
Non R2	242.00 0.88	242.00 0.88	241.00 0.88	242.00	242.00	241.00
AR1				0,01	0,01	0,01
AR2				0,79	0,80	0,76
Hansen				0,35	0,34	0,39
Nombre de groupes				16,00	16,00	16,00
Nombre de Z				14,00	15,00	15,00

Source : Équipe du FMI.

24. Ces résultats signalent la difficulté des Comores à mobiliser les recettes intérieures pour compenser les éventuelles pertes de recettes fiscales provenant du commerce international après la libéralisation des échanges. L'expérience des autres petits États fait ressortir l'importance de l'élaboration d'une stratégie visant à obtenir d'autres sources de recettes qu'il faudrait mettre en œuvre parallèlement aux efforts déployés en vue de l'adhésion. Les autorités ont actuellement le créneau nécessaire pour le faire car la période de transition suivant l'adhésion à l'OMC permettra une réduction graduelle des autres droits et impositions. En dépit de cette période de transition, il est important de décider d'une approche suivie pour remplacer les pertes de recettes résultant de l'abolition des autres droits et impositions et de promulguer la législation pour mettre en œuvre toute nouvelle approche de la politique budgétaire convenue préalablement à l'adhésion à l'OMC.

G. Options politiques et remarques finales

25. Si la libéralisation des échanges peut offrir de nombreux avantages, il sera important que les Comores aient une stratégie pour compenser les inconvénients potentiels qui vont de pair avec une baisse des recettes fiscales. Bien que les données empiriques pour les petits États en développement montrent que le remplacement de la perte de recettes fiscales provenant du

commerce international suivant la libéralisation des échanges risque d'être compliqué, la petite taille de la base imposable de départ des Comores offre un grand atout en termes de mobilisation des recettes intérieures. Grâce à une planification soignée, il se peut que le pays soit en mesure de bénéficier de la libéralisation des échanges tout en enregistrant une hausse des recettes intérieures. Trois grandes options politiques pourraient être conçues pour stimuler la collecte des recettes fiscales dans le pays.

26. Premièrement il est essentiel de renforcer l'administration des recettes fiscales pour améliorer le recouvrement de l'impôt et lutter contre la fraude fiscale. Cela pourrait se faire en renforçant les ressources humaines chargées du suivi et de l'engagement de réformes administratives, dont la numérisation et la simplification des procédures visant à améliorer le respect des obligations fiscales. Une amélioration de la capacité d'administration des recettes est un élément indispensable pour d'autres réformes fiscales car elle réduit le caractère informel de l'administration des recettes et la fraude fiscale.

27. Deuxièmement, les décideurs devraient envisager d'éliminer les exonérations fiscales et de relever les impôts directs pour remplacer les taxes commerciales. Une première étape pourrait consister à : i) limiter les exonérations fiscales en fixant des critères clairs pour les avantages fiscaux et éliminer les avantages fiscaux injustifiés et ii) remplacer certaines exonérations par des incitations basées sur le coût, comme l'amortissement accéléré et les crédits d'impôt à l'investissement (FMI et al., 2015). L'augmentation de la fiscalité directe pourrait être considérée comme une action à moyen terme. Les ressources qui peuvent être mobilisées grâce à la fiscalité directe sont limitées en raison des difficultés potentielles des pays en développement à collecter ces impôts (il est difficile, par exemple, d'identifier la population/les contribuables et de faire respecter le paiement de l'impôt dans le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). Toutefois, il est possible d'y parvenir avec une politique fiscale bien conçue (telle que l'utilisation de la retenue finale à la source et un régime simple d'impôt sur le revenu présumé pour les petites entreprises non constituées en société) associée à une volonté politique suffisante.

28. Troisièmement, les mécanismes qui viennent remplacer les pertes de recettes fiscales devraient aussi inclure les impôts indirects. Parmi ces possibilités d'action immédiate pourraient figurer l'instauration et/ou le relèvement des droits d'accise sur certains produits peu ou pas taxés (alcool, tabac, drogues, produits de luxe) et l'élargissement et le développement de nouvelles assiettes fiscales. À plus long terme, un système de TVA pourrait être adopté. Selon plusieurs études, les impôts indirects offrent un potentiel de recettes inexploité dans les pays en développement. Chambas (2005) montre que la TVA est l'impôt indirect qui convient le mieux en raison de sa déductibilité et de sa capacité à assurer une plus grande neutralité économique. Cela dit, la structure de la TVA est bien plus complexe que celle de la taxe sur le commerce. Le système risque de faire l'objet de fraudes s'il ne s'appuie pas sur une très forte capacité d'administration. Une bonne conception est indispensable à la mise à œuvre d'un système de TVA. Certaines conditions préalables sont nécessaires. Elles incluent, par exemple, la conception d'un système utilisant un identifiant fiscal unique pour faciliter la coopération entre les diverses autorités fiscales, une identification claire de la structure chargée de gérer le système de la TVA (prélèvement et

remboursement de la TVA), les codes des impôts mis à jour et un système informatique robuste allié à la capacité de l'utiliser.

29. Enfin, toute stratégie de remplacement des recettes n'aboutirait à rien sans politiques macroéconomiques et de gouvernance saines. La stabilité macroéconomique favorisée par des politiques budgétaires et monétaires prudentes assure une activité économique soutenue qui génère ensuite des taxes. Un cadre de gouvernance solide des entreprises publiques améliorerait aussi la transparence et l'efficacité des dépenses fiscales qui renforceraient encore l'activité économique tout en renforçant la bonne disposition des citoyens à payer leurs impôts.

Références

- Agbeyegbe, T. D., Stotsky, J., & WoldeMariam, A. (2006). Trade liberalization, exchange rate changes, and tax revenue in Sub-Saharan Africa. *Journal of Asian Economics*, 17(2), 261-284.
- Anderson, J. E. (1979). A theoretical foundation for the gravity equation. *The American economic review*, 69(1), 106-116.
- Anderson, J. E., & Van Wincoop, E. (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American economic review*, 93(1), 170-192.
- Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2009). Bonus vetus OLS: A simple method for approximating international trade-cost effects using the gravity equation. *Journal of International Economics*, 77(1), 77-85.
- Baunsgaard, T., & Keen, M. (2010). Tax revenue and (or?) trade liberalization. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 563-577.
- Carrere, C. (2006). Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model. *European economic review*, 50(2), 223-247.
- Chabas, G. (2005). TVA et transition fiscale en Afrique: les nouveaux enjeux. *Afrique contemporaine*, 215(3), 181-194.
- Francois, J., & Manchin, M. (2013). Institutions, infrastructure, and trade. *World development*, 46, 165-175.
- Gropp, R., Ebrill, L. P., & Stotsky, J. G. (1999). Revenue implications of trade liberalization. In *Revenue implications of trade liberalization*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund, OECD, United Nations, & World Bank. (2015). Options for Low Income Countries Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank.
- Kassa, W., & Sawadogo, P. N. (2021). *Trade Creation and Trade Diversion in African RECs: Drawing Lessons for AfCFTA* (No. 9761). The World Bank.
- Kim, S. H., & Kose, M. A. (2014). Welfare implications of trade liberalization and fiscal reform: A quantitative experiment. *Journal of International Economics*, 92(1), 198-209.
- Krugman, P. (1991). The move toward free trade zones. *Economic Review*, 76(6), 5.
- Ndikumana, L. (2001). *Fiscal policy, conflict, and reconstruction in Burundi and Rwanda* (No. 2001/62). WIDER Discussion Paper.

Peters, A., Secretariat, C. A. R. I. C. O. M., & Guyana, S. A. (2002). The fiscal effects of tariff reduction in the Caribbean community. *CARICOM Secretariat*, 13, 1-38.

Pritchett, L., & Sethi, G. (1994). Tariff rates, tariff revenue, and tariff reform: some new facts. *The World Bank Economic Review*, 8(1), 1-16.

Sachs, J. D., & Warner, A. (1995). Economic convergence and economic policies. NBER Working Paper No. 5039

Sachs, J. D., Warner, A., Åslund, A., & Fischer, S. (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brookings papers on economic activity*, 1995(1), 1-118.

Tinbergen, J. (1962). Shaping the world economy; suggestions for an international economic policy.

Viner, J. (1950). The customs union issue. Stevens and sons, Londres.

Appendice I. Liste des variables et des pays

Tableau A1. L'Union des Comores : Description des variables, et sources

Variables	Descriptions	Sources
Ln (exportations)	Flux commerciaux tels que déclarés par le pays d'origine	La base de données du CEPII sur la gravité (Conte et al., 2021)
Ln (importations)	Flux commerciaux tels que déclarés par le pays de destination	
Ln (PIB exportateur)	Produit intérieur brut du pays d'origine	
Ln (PIB importateur)	Produit intérieur brut du pays de destination	
Ln(distance)	Distance entre les villes les plus peuplées	
Langue commune	Variable auxiliaire égale à 1 si deux pays ont la même langue officielle ou primaire et 0 sinon	
Ln (1 + tarif bilatéral)	Tarif bilatéral entre les pays partenaires	Base de données ESCAP-Banque Mondiale sur le coût du commerce international

Source : Équipe du FMI

Tableau 2. L'Union des Comores : Liste des petits États en développement

Sample of Countries	
Antigua and Barbuda	Maldives
Barbados	Mauritius
Belize	Samoa
Cabo Verde	Seychelles
Dominica	Solomon Islands
Eswatini	Suriname
Fiji	Tonga
Guyana	Vanuatu

SITUATION DES HYDROCARBURES AUX COMORES¹

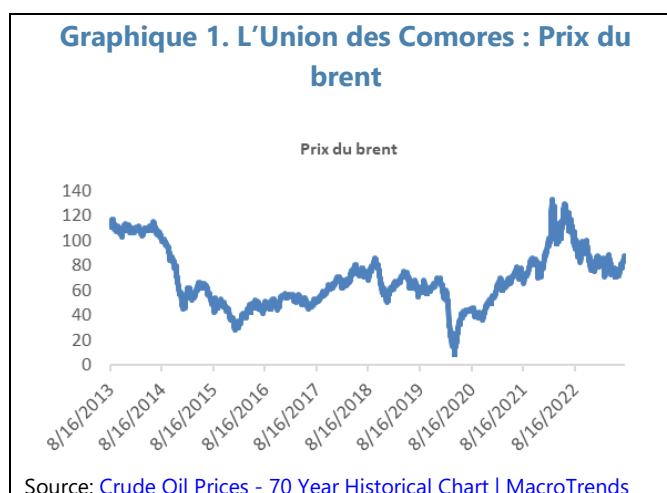
A. Résumé analytique

La Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH) doit faire face à une demande d'énergie croissante dans un contexte de prix élevé du baril de pétrole et une situation financière de plus en plus difficile. Au fil des dernières années, la part de la SCH dans les recettes de l'Etat a continuellement baissé. Malgré l'augmentation des prix officiels des carburants en juin 2022 dans les stations-services aux Comores, les pertes de la SCH sont estimées à 2.5% du PIB en 2022. De plus, le total des subventions fiscales (taxes intérieures sur les produits pétroliers, TIPP) et celles liées à la sous-tarifcation ont représenté jusqu'à 3.2% du PIB en 2022. La Société Nationale d'Electricité (SONELEC) a bénéficié de la part la plus importante de ces subventions. Des mesures urgentes pour stabiliser la situation financière de la SCH, sécuriser les recettes de l'Etat et assurer de bonnes pratiques de gouvernance d'une entreprise publique sont nécessaires à court terme. Un plan de révision de la politique des subventions dans le secteur de l'énergie est nécessaire dans le moyen terme.

B. Introduction

1. Les Comores font partie des pays qui n'ajustent pas automatiquement les prix du carburant en fonction du cours de pétrole au niveau international.

Les prix pratiqués par la Société Nationale des Hydrocarbures (SCH) ont été jusqu'en 2022 suffisamment hauts pour assurer des bénéfices relativement importants, faisant d'elle la première société d'Etat en termes de contributions dans les recettes fiscales (près de 20% du total des recettes fiscales du pays en 2021) et dans les versements de dividendes (près d'un tiers des dividendes payées par les sociétés d'Etat). Les fortes hausses du prix du baril au cours de l'année



2022, conséquence du conflit en Ukraine, ont contraint les autorités à augmenter les prix à la pompe en juin 2022. Mais ces ajustements n'ont pas pu empêcher les pertes importantes enregistrées par la SCH durant l'année 2022. Cette situation, combinée avec d'autres problématiques de gouvernance interne dans l'ensemble des sociétés d'Etat et à la SCH en particulier, nécessite à la fois des mesures urgentes de redressement financier, des réformes profondes de la politique des subventions appliquées dans le secteur énergétique aux Comores et une orientation de la gouvernance de la SCH vers les bonnes pratiques internationales.

¹ Préparé par Ibrahim Ahamada, sous la supervision de Rima Turk.

2. Ce papier examine en détail la situation des hydrocarbures aux Comores. Il illustre en chiffres l'importance de la SCH dans l'activité économique à travers le volume de ses importations (Section C) et dans les recettes de l'état (Section D). L'analyse de la structure de prix révèle des pertes très importantes dans ce secteur (Section E), d'où découlent des subventions très couteuses à l'Etat (Section F). Vu les difficultés financières que rencontre la SCH (Section G), des recommandations à court et moyen termes sont proposées pour de bonnes réformes des subventions dans le secteur de l'énergie (Section H).

C. Principales importations de la SCH

3. La SCH a le monopole de l'importation des produits pétroliers aux Comores. Cette

société distribue du gasoil à la Société Nationale d'Electricité (SONELEC) ; elle livre aussi de l'essence, du gasoil et du pétrole aux stations-services privées ; elle alimente l'administration publique, y compris l'armée, en carburant ; et elle assure aussi la livraison du carburant pour le transport aérien. L'essentiel du gasoil importé est absorbé par la SONELEC (54%) alors que

88% du total du pétrole importé est destiné à l'usage domestique, essentiellement par les ménages les moins aisés, pour la cuisine et l'éclairage. La capacité de stockage des hydrocarbures est d'environ 45 jours de consommation, ce qui nécessite en moyenne entre six et huit expéditions d'hydrocarbures par an vers les Comores. Ngazidja et Anjouan sont directement livrées par les pétroliers alors que Mohéli est approvisionnée par des petits bateaux venant des autres îles.

4. La demande de carburants est de plus en plus croissante aux Comores. Entre 2018 et 2023 le volume d'importation d'hydrocarbures devrait augmenter de 24,5% environ (Figure 2). Les importations observées en 2022 et attendues en 2023 augmentent successivement depuis 2021 (+14% en 2022 par rapport à 2021 et +11.5% en 2023² par rapport à 2022). L'augmentation du parc automobile explique en partie cette progression.

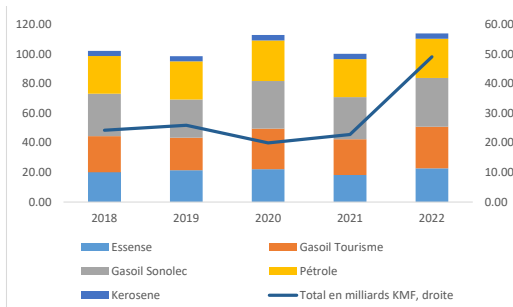
5. La SONELEC absorbe à elle seule une partie importante et croissante des hydrocarbures

importés. Parmi les plus de 100 millions de litres d'hydrocarbures importés annuellement en moyenne durant les cinq dernières années, le gasoil livré à la SONELEC représente 28% du total, le pétrole lampant 25%, le gasoil de transport 24%, l'essence 20% et le Jet 3%. Plus récemment, la

Tableau 1. L'Union des Comores : Activités de la SCH

1. Distribution d'essence et gasoil pour le transport
2. Distribution de gasoil à la SONELEC
3. Fourniture de pétrole ménager aux stations
4. Distribution de carburant aux avions (Jet A1)
5. Production de gaz domestique (récemment)

Graphique 2. L'Union des Comores : Importations en million de litres

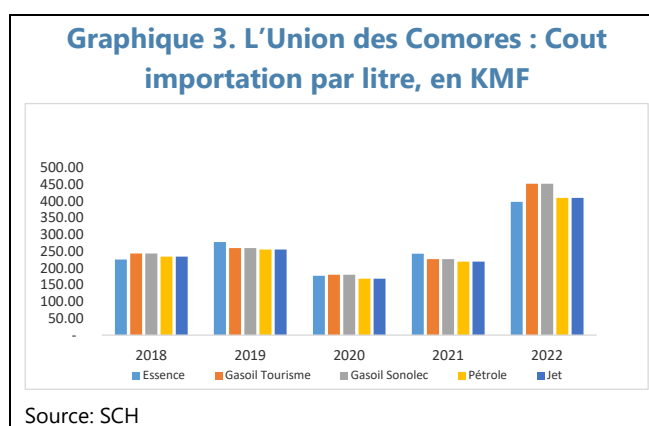


Source: SCH

² Pour 2023, les données fournies par la SCH ne sont pas stables, elles indiquent une augmentation des importations variant entre 5% et 12% entre 2022 et 2023.

SONELEC a augmenté très significativement ses achats de gasoil, passant de 28.4 millions de litres en 2021 à 35.6 millions de litres attendus en 2023 soit plus de 25%. En revanche, l'impact de l'introduction des centrales de production électriques par l'énergie solaire n'est pas encore visible, comme la SONELEC n'a visiblement pas réduit sa demande en carburant fossile.

6. La forte demande d'énergie est accompagnée d'un surenchérissement du prix du pétrole. Le coût de des importations d'hydrocarbures a presque doublé entre 2018 et 2022 (Figure 3) et la facture énergétique ne cesse d'augmenter. Le coût moyen annuel (autour 23 milliards KMF ces deux dernières années) est relativement important au regard des importations totales du pays (plus de 100 milliards KMF en moyenne f.à.b durant la même période). En 2022, le coût des importations énergétiques a brusquement augmenté passant à 49 milliards, représentant presque le tiers de la valeur de toutes les importations. Cette augmentation est due en grande partie à la guerre en Ukraine. Depuis quelques années le financement des approvisionnements énergétiques est assuré par un tirage auprès de l'Islamic Trade Finance Corporation (ITFC). Mais avec la forte hausse du cours du Brent, les fonds de l'ITFC ne suffisent plus à couvrir intégralement le financement des importations. La SCH se voit obligée de compléter le financement de ses achats par d'autres sources de financements (fonds propres, prêts bancaires).



D. Importance de la SCH dans les recettes de l'Etat

7. La SCH est la plus grande contributrice de recettes publiques parmi toutes les sociétés d'Etat, allant jusqu'à près de 19% des recettes domestiques en 2020 (Tableaux 2 et 3). Elle contribue aux recettes de l'Etat en versant :

- *La TIPP.* La TIPP est la composante la plus importante des contributions de la SCH aux recettes de l'Etat. Elle est appliquée sur tous les produits à part le gasoil vendu à la SONELEC, le pétrole ménager et le carburant destiné aux avions.³ La TIPP comprend les accises et la taxe sur la consommation Elle représente jusqu'à plus de 87% des recettes fiscales versées par la SCH au trésor ou encore jusqu'à près de 18% des recettes fiscales totales en 2020.
- *L'impôt sur les sociétés (IS).* L'IS est établi sur l'ensemble des bénéfices ou revenus réalisés par La SCH, fixé à un taux de 35 %. La SCH a versé jusqu'à 78% de la totalité de l'IS payé par l'ensemble des sociétés d'Etat en 2021.

³ La TIPP est une taxe unique dont la vocation au départ était, selon les autorités, de représenter toutes les taxes appliquées normalement à une entreprise. Mais il s'est avéré qu'une fois la TIPP appliquée il restait encore de la marge pour appliquer les taxes classiques, d'où l'imposition d'impôts sur les sociétés et sur les salaires.

- *L'impôt général sur le revenu (IGR)*. Cet impôt des salariés est prélevé à la source s'ils ne sont pas expressément exonérés par une disposition spéciale. L'IGR de la SCH a représenté jusqu'à 17% de la totalité de l'IGR versé par l'ensemble des sociétés d'Etat en 2021.
- *Les dividendes*. La SCH partage avec l'Etat 50% des bénéfices réalisés. Les dividendes payés par la SCH ont représenté jusqu'à 47% de la totalité des dividendes versés à l'Etat par toutes les entreprises publiques en 2020.

Tableau 2. L'Union des Comores : Recettes issues de la SCH				
	2020	2021	2022	2023
Total recettes fiscales SCH, en KMF	8,220,485,703	8,798,996,235	7,271,004,562	3,944,024,728
Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers, TIPP, en KMF	7,166,370,067	6,024,906,600	6,077,607,730	3,909,440,250
Taxe sur les salaires, IGR, en KMF	72,715,636	74,089,635	77,347,249	27,724,119
Impôt sur les Sociétés, IS, en KMF	981,400,000	2,700,000,000	1,116,049,583	6,860,359
Recettes non fiscales SCH pour l'Etat (dividende), en KMF	931,000,000	-	611,548,145	
Total recettes fiscales et non fiscales SCH, en KMF	9,151,485,703	8,798,996,235	7,882,552,707	3,944,024,728
Recettes fiscales SCH en % recettes fiscales totales	20.34	19.26	16.39	8.00
Recettes non fiscales SCH en % recette non fiscales	11.46	-	5.11	
Recettes Totales SCH en % Recettes intérieures totales	18.85	16.00	13.99	6.56
<i>Pour mémoire, en KMF :</i>				
<i>Recettes fiscales</i>	40,411,000,000	45,695,000,000	44,357,000,000	49,321,000,000
<i>Recettes non fiscales</i>	8,127,000,000	9,288,000,000	11,970,000,000	10,782,000,000
<i>Total recettes intérieures</i>	48,538,000,000	54,983,000,000	56,327,000,000	60,103,000,000
Source: Autorités				

8. Mais ces dernières années, la part de la SCH dans les recettes globales de l'Etat a baissé très significativement.

Cette baisse semble être la combinaison de deux facteurs :
 (i) l'augmentation générale des recettes publiques intérieures (+16% entre 2020 et 2022) et (ii)

la baisse significative de l'IS qui confirme les difficultés financières que traverse la SCH ces deux dernières années (le montant de l'IS versé au premier semestre 2023 est négligeable comparé aux

Tableau 3. L'Union des Comores : Taxes hors TIPP et dividendes, versées par la SCH en % du totales versés par les Sociétés d'Etat				
	2020	2021	2022	2023:51
Taxe sur les salaires	14.0	17.0	15.9	9.3
Impôt sur les	27.0	78.0	60.4	2.96
Dividende	47.3	-	32.1	-
Source: Autorités				

années antérieures, voir Tableau 2). La loi de finances 2024 prévoit un montant d'IS d'environ 2.7 milliards de KMF mais il s'agit d'un remboursement d'une dette fiscale des années antérieures.

9. De plus les taxes versées ne reflètent pas nécessairement les activités de la SCH. Par exemple la TIPP n'a pas varié significativement entre 2021 et 2022, bien que les importations aient augmenté significativement durant cette période (+24% pour l'essence et +16% pour le gasoil de transport). Ou encore l'IS versé en 2022 (1.1 milliard KMF) ne reflète pas les difficultés financières enregistrées en cette même année (14.5 milliards de pertes), même s'il est probable que l'IS versée durant l'année 2022 est une avance calculée à partir de la situation fiscale de 2021.

10. Le montant de la TIPP varie significativement suivant l'institution qui enregistre le montant de la taxe perçue (Tableau 4). Ces variations démontrent la nécessité de l'Etat de sécuriser ces recettes fiscales.

Tableau 4. L'Union des Comores : TIPP en milliards de KMF, selon différentes sources, 2022		
Trésor, TOFE	Douanes	SCH
6.08	4.9	8.2
Source: Autorités		

E. La structure des prix et l'incidence sur les pertes de la SCH

11. La structure des prix des produits pétroliers aux Comores est singulière. De manière schématique, les prix appliqués à la vente ont la structure suivante :

- a) Prix CAF, par litre
- b) La TIPP, par litre
- c) Coût d'exploitation de la SCH, par litre
- d) **Prix de revient**, par litre : (a) + (b) + (c)
- e) Prix de vente de la SCH aux stations-services ou **prix de cession**, par litre : fixé par l'Etat
- f) Marge de la SCH, par litre : (e)-(d)
- g) Marge des stations-services, par litre : fixée par l'Etat
- h) Prix appliqués par les stations-services, par litre : (e) + (g)

12. La SCH réalise des bénéfices sur les produits pétroliers ayant un prix de revient en dessous du prix de cession fixés par les autorités. Le gouvernement gère les prix que doit appliquer la SCH aux stations privées, à la SONELEC et aux transports aériens. Il fixe aussi les prix pratiqués par les stations-services et par la SONELEC aux consommateurs finaux. Ces prix imposés par le gouvernement peuvent être supérieurs ou inférieurs aux coûts de revient entraînant soit une surtaxe soit une subvention aux consommateurs finaux.

13. L'ajustement des prix de cession jusqu'à présent a été discrétionnaire. En fait, les tarifs sont restés inchangés depuis 2016 jusqu'en juin 2022. Vu la hausse brusque du court de Brent début 2022, les autorités ont relevé très significativement les prix de certains produits en juin 2022 (tableau 5).

	Prix de cession avant juin 2022	Prix de cession après juin 2022	TIPP
Essence	575	725	230 (211)*
Gasoil Tourisme	430	630	115 (95)*
Gasoil SONELEC	315	315	-
Pétrole	245	345	-
Jet	400	700	-

Source : SCH. * TIPP réduites.

14. Jusqu'en 2022, les prix fixés par le gouvernement avaient permis à la SCH de couvrir ses coûts mais les ajustements de prix récents ont été insuffisants. Avant l'augmentation des prix internationaux, la SCH arrivait à couvrir les coûts des importations et même le prix de revient pour la majorité des produits pétroliers. La figure 4 montre que :

- Excepté pour le pétrole ménager, l'ensemble des prix (prix CAF et prix de revient) jusqu'en 2021 était en moyenne en dessous des prix de cession.
- Pour l'essence et le gasoil pour transport, la révision à la hausse des prix de cession en 2022 a permis de couvrir les prix CAF sans pour autant permettre de couvrir les prix de revient.
- La révision du prix de cession du kérosène en juin 2022 a permis de couvrir confortablement le prix de revient.
- Les augmentations appliquées par les autorités sur le prix du pétrole lampant en juin 2022 n'ont pas permis de couvrir le prix CAF de ce produit. L'écart entre le prix de cession et le prix de revient est très significatif.
- Le prix de cession pour le gasoil livré à la SONELEC n'a pas augmenté en 2022 malgré les fortes hausses du prix de revient. L'écart des prix reste significativement important. Malgré l'absence d'augmentation du prix du carburant vendu à la SONELEC, le prix de l'électricité a été relevé en juin 2022 passant de 132 KMF/KWH à 198 KMF/KWH.

15. Les ajustements des prix de cession aux Comores ne suivent pas les variations des prix internationaux. Le tableau 6 montre que les augmentations des prix procédés au mois de juin 2022 par les autorités auraient permis de capturer 41% de la variation des prix CAF de l'essence et 47% de la variation des prix CAF du gasoil et du pétrole si l'ajustement avait eu lieu en début de l'année 2022. Ces ajustements auraient eu plus d'incidence sur les variations des prix de revient que celles

des prix CAF. Cela s'explique parce le fait que les taxes intégrées dans les prix de revient n'ont pas varié ou très peu varié.

Graphique 4. L'Union des Comores : Evolutions comparatives des prix, en KMF/Litre

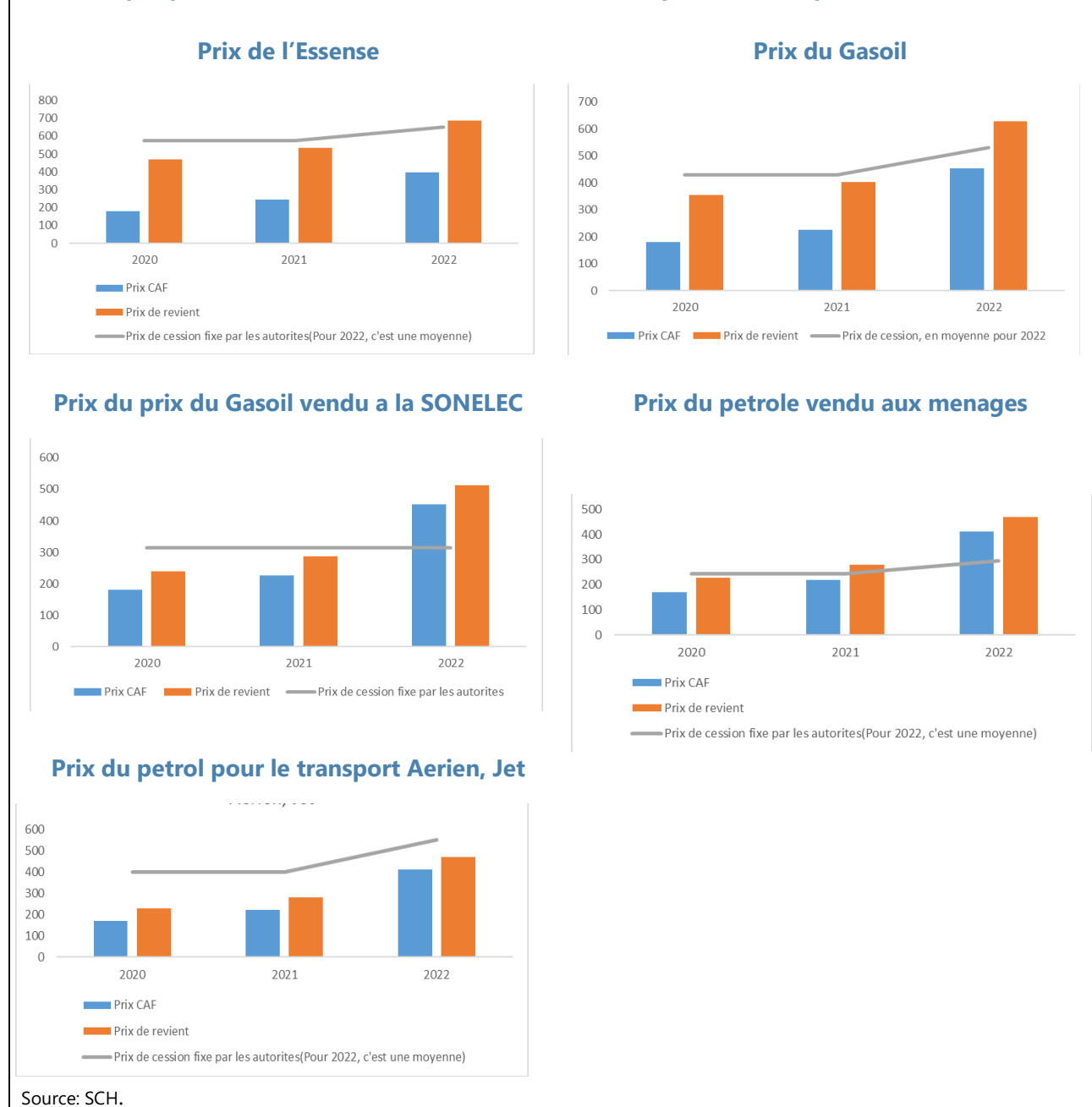
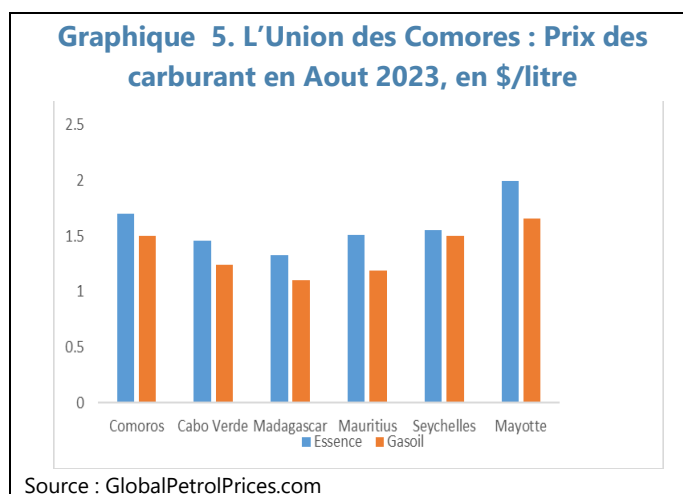


Tableau 6. Élasticités : répercussions des changements des prix réalisés en juin 2022, calculées sur la période 2021-2022

	$\Delta(\text{prix de cession})/\Delta(\text{prix CAF})$	$\Delta(\text{prix de cession})/\Delta(\text{variation prix de Revient})$
Essence	41%	90%
Gasoil Tourisme	47%	83%
Gasoil Sonelec	0%	0%
Pétrole	47%	60%
Jet A1	87%	110%

Source: Calcul des auteurs.

16. Malgré cela, les prix des hydrocarbures aux Comores sont relativement élevés. Les augmentations des prix effectués en juin 2022 par les autorités ont placé les prix de l'essence et du gasoil aux Comores à des niveaux légèrement supérieurs à ceux observés dans les pays voisins, excepté à Mayotte (Figure 5).



17. Une analyse approfondie révèle les pertes récentes significatives de la SCH ressortissant du gasoil vendu à la SONELEC et du pétrole ménager. Le tableau 7 reprend la structure des prix de chacun des cinq produits vendus par la SCH afin d'évaluer les bénéfices ou pertes par produit depuis 2020. Ce

indique permet de faire les constatations suivantes :

- En 2020, les prix de revient étaient, en moyenne, en dessous des prix de cession pour les cinq catégories d'hydrocarbures vendus par la SCH. Il en résulte des marges significatives d'environ 7.9 milliards (1.5% du PIB).
- En 2021, seul le prix de revient du pétrole à usage domestique était en moyenne supérieur au prix de cession mais les marges obtenues avec les autres produits ont pu couvrir les pertes enregistrées avec le pétrole. Au total la SCH a réalisé en 2021 une marge nette d'environ 1.8 milliards (0.3% du PIB).
- En 2022, les pertes s'élèvent à 14.5 milliards (2.5% du PIB). On observe que toutes marges sont négatives sauf dans le cas du JET (carburant aux avions). Les pertes sont particulièrement élevées dans les cas du gasoil vendu à la SONELEC (6.5 milliards, soit 45% des pertes) et le pétrole domestique (4.65 milliards, soit 32% des pertes). Ces deux produits représentent ainsi à eux seuls 77% des pertes récentes de la SCH. Ces montants devraient être sensiblement revus à la baisse en tenant compte des produits vendus éventuellement avec une TIPP réduite (par exemple pour l'essence et le gasoil tourisme). Si on excluait la TIPP des coûts de revient, les pertes s'élèveraient à environ 6 milliards KMF soit 1% du PIB (tableau 8).

Tableau 7. L'Union des Comores : Evaluation des pertes

	2020					2021					2022				
	Essece	Gasoil	Sonelec	JET	Petrole	Essece	Gasoil	Sonelec	JET	Petrole	Essece	Gasoil	Sonelec	JET	Petrole
Prix moyen CAF en KMF par litre	177.7	180.5	180.5	169.1	169.1	243.2	227.0	227.0	220.1	220.1	398.62	452.61	452.61	410.61	410.61
Taxe Unique	230.0	115.0				230.0	115.0				230.00	115.00			
Coût d'exploitation SCH (35+25=60)*	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.00	60.00	60.00	60.00	60.00
PRIX DE REVIENT	467.7	355.5	240.5	229.1	229.1	533.2	402.0	287.0	280.1	280.1	688.62	627.61	512.61	470.61	470.61
PRIX DE CESSION avant Juin 2022	575.0	430.0	315.0	400.0	245.0	575.0	430.0	315.0	400.0	245.0	575.00	430.00	315.00	400.00	245.00
PRIX DE CESSION apres juin 2022											725.00	630.00	315.00	700.00	345.00
MARGES UNITAIRES	107.3	74.5	74.5	170.9	15.9	41.8	28.0	28.0	120.0	-35.1					
Quantites importes (en millions litres)	22.2	27.4	32.1	3.7	27.4	18.3	24.2	28.4	3.5	25.7	22.76	28.11	33.00	3.61	26.49
Chiffre d'affaire(en milliard KMF)	12.8	11.8	10.1	1.5	6.7	10.5	10.4	8.9	1.4	6.3	14.80	14.90	10.39	1.99	7.81
Marges, en milliard KMF	2.4	2.0	2.4	0.6	0.4	0.8	0.7	0.8	0.4	-0.9	-0.88	-2.74	-6.52	0.29	-4.65

*Les couts d'exploitation sont fournis par la SCH. Ils incluent les couts de transport des produits aux stations-service et le remboursement liés à l'évaporation. Source : SCH et Autorités.

Tableau 8. L'Union des Comores : Evaluation des pertes hors TIPP dans les couts de revient

	2022				
	Essece	Gasoil	Sonelec	JET	Petrol
Prix moyen CAF en KMF par litre	398.62	452.61	452.61	410.61	410.61
Taxe Unique					
Coût d'exploitation SCH (35+25=60)	60.00	60.00	60.00	60.00	60.00
Prix de revient	458.62	512.61	512.61	470.61	470.61
Prix de cession avant Juin 2022	575.00	430.00	315.00	400.00	245.00
Prix de cession apres juin 2022	725.00	630.00		700.00	345.00
Marges unitaires					
Quantites importes (en millions de litres)	22.76	28.11	33.00	3.61	26.49
Chiffre d'affaire(en milliards KMF)	14.80	14.90	10.39	1.99	7.81
Marges nettes (en milliards KMF)	4.36	0.49	-6.52	0.29	-4.65

Source : SCH et Autorités.

F. Subventions aux carburants

18. Les pertes enregistrées par la SCH conduisent à des subventions de sous-tarification de produits pétroliers. La SCH ne reçoit pas de subvention de l'Etat ni dans le cadre de ses investissements ni dans le cadre de ses coûts de fonctionnement. En revanche, comme indiqué préalablement, la SCH peut se trouver dans une situation où la société vend certains de ses produits à perte. Dans ce cas les pertes enregistrées peuvent être considérées comme des subventions au prix de carburant pour les clients de la SCH, ou des subventions de sous-tarification. Ces subventions peuvent avoir des incidences sur la situation financière de la SCH et/ou sur les recettes fiscales. Pour une analyse plus fine nous considérons des subventions avant et après impôts (FMI, Avril 2013) :

$$\text{Subvention totale au carburant} = \sum_k \Delta P(k)V(k) \quad (1)$$

$\Delta P(k)$ représente l'écart entre le prix de cession du produit pétrolier k (k = essence, gasoil pour transport, gasoil pour la SONELEC, pétrole ménager, pétrole pour avion) et son prix de revient. Le volume consommé est $V(k)$. La subvention calculée sera considérée comme « subvention après impôt » si le prix de revient intègre la TIPP. La subvention calculée sera considérée comme « subvention avant impôt » si le prix de revient n'inclut pas la TIPP. Cette méthodologie de calcul permet de tenir compte des compensations en termes de coûts entre les produits subventionnés et ceux qui ne le sont pas. Il y a subvention au prix du carburant si l'expression (1) est négative (il y a surtaxe aux consommateurs dans le cas où l'expression est positive).

19. L'ensemble des subventions liées à la sous-tarification des produits pétroliers représente 2.5% du PIB en 2022, soit environ 14.5 milliards KMF (tableau9).

Environ 45% de cette subvention (6.52 milliards KMF) ont profité directement à la SONELEC et 32% concernent la sous-tarification du pétrole ménager (4.65 milliards), voir tableau6.

Tableau 9. L'Union des Comores : subvention au prix du carburant en % du PIB (valeurs négatives)

	2020	2021	2022
Marge avant TIPP	3.1	1.6	-1.05
Marge après TIPP	1.5	0.3	-2.51

Source: les auteurs.

Tableau 10. L'Union des Comores : coût de la subvention liée au renoncement de la TIPP sur le gasoil vendu à la SONELEC (TIPP à 115/litre)

	2020	2021	2022
Subvention totale TIPP, KMF			3,794,515,054
En % TIPP collectée			62.4
En % recettes fiscale			8.6
Pour information si la subvention était partielle :			
Coût Subvention taux réduit TIPP Sonelec, KMF	3,053,550,933	2,697,447,315	3,134,599,393

Source: Autorités.

20. En plus de la sous-tarification, l'exonération de facto de la TIPP conduit à des subventions fiscales qui représentent presque 1% du PIB. En effet, l'Etat contribue aussi à la subvention des prix en renonçant à la TIPP sur le gasoil vendu à la SONELEC et sur le pétrole ménager. Théoriquement il existerait aussi des subventions liées à l'application de la TIPP réduite mais selon les autorités, la TIPP réduite ne serait pas appliquée en pratique. En renonçant à la TIPP sur le gasoil vendu à la SONELEC, l'état perd entre 51% à plus de 60% de la TIPP perçus chaque année (Tableau10) ce qui représente en moyenne un peu plus de 8% des recettes fiscales de l'année. Les subventions fiscales sur le carburant livré à la SONELEC s'élèvent en 2022 à près de 3.8 milliards KMF, soit 8.6% des recettes fiscales (0.8% du PIB).

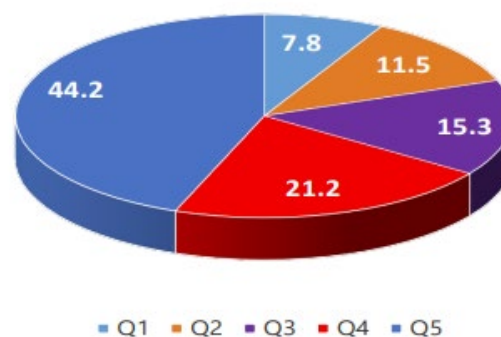
Tableau.11. L'Union des Comores : Rapport des dépenses en énergie entre les ménages les plus riches et les ménages les plus pauvres en Afrique subsaharienne.

	Dépenses diesel	Dépenses, essence	Dépenses, kérosène	Dépenses électricité
Rapport (Q5/Q1)	20	27.4	1.8	17

Source. FMI, avril 2013.

21. Les subventions aux carburants semblent profiter essentiellement aux ménages les plus aisés et non pas aux plus vulnérables. Il n'y a pas de statistiques sur la répartition de la consommation des hydrocarbures aux Comores en fonction du niveau des revenus. Cependant, des études ont montré qu'en Afrique Sub-Saharienne (Afss) (Tableau11), les dépenses en essences peuvent être 27 fois plus importantes chez les ménages les plus riches que chez les plus pauvres (ratio du cinquième au premier quintile des revenus, Q5/Q1). Aussi, environ 45% des subventions au carburant profitent aux ménages qui sont dans les 20% des tranches de revenus les plus élevées, alors que les ménages qui sont dans les 40% des tranches de revenus les plus faibles (premier et second quintiles) bénéficient seulement d'environ 20% des subventions (Figure 6). Par conséquent, ce sont les ménages les plus riches qui profitent le plus des subventions universelles aux carburants. En ce qui concerne le pétrole lampant, il semble lui aussi profiter à d'activités lucratives (pas seulement les ménages vulnérables) tels les bateaux de pêche qui échappent à tout type d'impôt.

Graphique 6. L'Union des Comores : répartition des avantages procurés par les subventions aux carburants en Afrique subsaharienne en %



Source : FMI 2013.

G. Situation financière de la SCH

22. La situation financière de la SCH est très difficile. A fin 2022, les créances de la SCH ne couvraient qu'environ 40% de ses dettes selon les chiffres fournis par les autorités. Ces dettes représentaient environ 56% du chiffre d'affaires de la SCH à fin 2022 (tableau12). La majorité (46%) est sous la forme d'engagements auprès des institutions financières (ITFC et EXIM-BANK), le tiers est sous forme de dette fiscale et 21% sont liés à des dividendes antérieurs non versés à l'Etat.⁴ L'accumulation de la dette fiscale et de la dette liée aux non-versements des dividendes ont aussi contribué aux financements des cargaisons.

⁴ Depuis longtemps, la SCH finançait ses cargaisons auprès de l'ITFC. Mais avec le surenchérissement des prix du Brent en 2022, le tirage auprès de l'ITFC a été complété avec des financements auprès d'autres institutions financières (EXIM-BANK).

Tableau 12. L'Union des Comores: indicateurs de la dette de la SCH au 31 décembre 2022

	En % du total de la dette	En % du Chiffre d'Affaires
Dette auprès des Institutions Financières	46	26
Dette fiscale	33	18
Dette Dividende	21	12

Source : SCH.

23. La situation financière de la SCH est encore plus tendue en raison de son interconnectivité avec la SONELEC. L'essentiel des créances de la SCH (plus de 85% des créances) est détenu auprès de la SONELEC. Vu les déficits quasi-budgétaires persistants de la SONELEC (voir encadré SONELEC), cette dernière continue à contribuer négativement à la performance de la SCH.

Encadré 1. Déficit quasi-budgétaire de la Société Nationale d'Electricité (SONELEC)

La SONELEC, détenue entièrement par l'Etat, assure la production, la distribution et la commercialisation de l'Energie électrique aux Comores. La production est quasiment de nature thermique. La SONELEC produit actuellement, environ 125,000 MWH par an. Depuis fin 2020, la SONELEC complète aussi sa production d'énergie auprès de deux producteurs indépendants d'énergie solaire apportant chacun 3 MGWH en Grande Comores. Un autre projet de centrale solaire de 6 MGWH serait en cours de sorte qu'au total 12 MGWH seraient attendus d'ici 2024 en Grande Comores. Deux projets de centrales solaires apportant au total 6 MGWH seraient également en cours à Anjouan. Quant à Mohéli, avec 1 MGWH déjà distribué, la demande est déjà entièrement couverte.

La SONELEC est théoriquement soumise à la taxe sur la consommation et à l'impôt sur les sociétés. Malgré les nombreux apports financiers de l'Etat sous forme de subventions diverses, la SONELEC fonctionne avec des déficits réguliers très importants. Par exemple, les états financiers montrent des résultats annuels qui s'élèvent à -2.2 milliards KMF en 2021 (17 % du chiffre d'affaires) et -3.3 milliards KMF en 2022 (22 % du chiffre d'affaires).

Les tarifs en vigueur de l'électricité qui seraient largement en dessous des coûts très élevés de production, les montants très importants de factures impayées, les pertes importantes de productions et les nombreux actes de malversations tels que les vols réguliers de gasoil (voir la Gazette des Comores du 24/08/2020, Al Watan 20/06/2023), contribuent significativement à la situation déficitaire permanente de la SONELEC.

Face à ses déficits réguliers, la SONELEC est contrainte de prioriser les dépenses surtout celles liées à la maintenance des générateurs qui sont incompressibles et coûteuses. En 2023, elle doit procéder à une révision générale de 11 générateurs dont les coûts de plus 100 millions KMF /groupe électrogène sont supportés par l'Etat.

Les prix ne s'ajustent pas automatiquement en fonction de la conjoncture mais font l'objet de négociation entre la SONELEC et l'Etat. Les dernières augmentations des tarifs de l'électricité datent du 6 juin 2022. Ils sont passés de 132 à 198 KMF/KWH. Mais cela ne permet toujours pas à la SONELEC de recouvrer les coûts de production élevés, autour de 350 KMF/KWH, même si le prix du carburant vendu à la SONELEC n'a pas été augmenté.

Les subventions directes accordées par l'Etat comprennent :

- Investissements (achat, entretien des groupes électrogènes,)

Encadré 1. Déficit quasi-budgétaire de la Société Nationale d'Electricité (SONELEC) (fin)

- Subvention d'exploitation (gasoil détaxé, paiement cash par l'Etat d'une partie du gasoil nécessaire au fonctionnement des groupes électrogènes)
- Carburant détaxé (TIPP)
- Taxe à la consommation : taux réduit de 3% vs 10%
- Exonération de droits et taxes douaniers
- Prix du carburant vendu à la SONELEC pouvant être inférieur au coût CAF
- Impôt minimal sur les sociétés : Rarement acquitté (alors qu'il est dû)

Déficit quasi-budgétaires (QFD). Les études analytiques sur les subventions dans le secteur de l'électricité font souvent référence à un indicateur unifié pour capturer les subventions explicites (subvention formelle liée à la sous tarification) et les coûts implicites (factures impayées, pertes dans le réseau de distribution électrique, ...). Cet indicateur permet d'avoir une idée du déficit des sociétés de production d'électricité quasiment supporté par l'Etat. Le QFD est calculé comme suit : $QFD = K(P^* - P) + KP(1-r) + KP(L-L^*)$

K est la quantité d'électricité facturée à toutes les catégories de consommateurs,

P^* est le coût moyen de la production d'un kilowattheure d'électricité, amortissement du capital compris,

P est le tarif moyen effectif du kilowattheure appliqué par la société d'électricité,

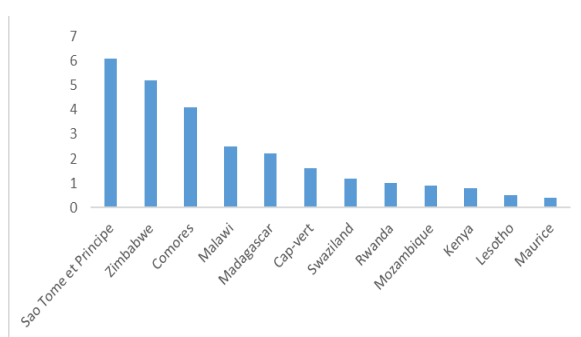
r est le taux de recouvrement des factures

L représente la perte de distribution en pourcentage de la consommation totale d'électricité et

L^* est le niveau normal des pertes de distribution (selon les spécialistes, il est de 10 % en Afss)

Ainsi $K(P^* - P)$ représente les pertes liées aux subventions des tarifs, $KP(1-r)$ sont les pertes liées aux factures non recouvrées et $KP(L-L^*)$ représentent les pertes liées à l'inefficacité des réseaux. La figure 1 de l'encadré montre que les Comores étaient déjà parmi les pays présentant un QFD élevé (4.1% du PIB) et le tableau 1 de l'encadré montre que la situation s'est encore dégradée en 2021 (5% du PIB) et 2022(5.2% du PIB).

Graphique 1. L'Union des Comores : déficit quasi budgétaire en % du PIB en 2016



Source : Banque mondiale 2026

Tableau 1. L'Union des Comores : Déficit quasi budgétaire, SONELEC 2021 et 2022.

	2021	2022
K, en KWH	97,092,501.30	26,275,346.30
P^* , en KMF	350	350
P, en KMF	132	198
r	0.77	0.77
L	0.3	0.3
L^*	0.1	0.1
QFD en KMF	26,677,135,657	29,944,935,622
QFD en % P	5	5.2

Source : calcul des auteurs

H. Recommandations

A court terme

24. Les recommandations de réformes à court terme visent à contribuer à réduire les tensions de trésorerie de la SCH :

- *Mettre en place un plan d'apurement crédible de la dette de la SONELEC auprès de la SCH.* Cela permettrait de soulager significativement les tensions de trésorerie de la SCH, étant donné que la majorité des créances de la SCH est une dette de la SONELEC.
- *Négocier un plan d'apurement crédible de la dette fiscale et la dette des dividendes de la SCH envers l'Etat.* Ces dettes représentent 56% de la dette totale de la SCH à fin 2022.
- *Augmenter les prix du gasoil vendu à la SONELEC et du pétrole lampant.* Ces deux produits bénéficient d'une double subvention : (i) des prix détaxés (ii) des prix inférieurs aux prix CAF.
- *Mettre fin aux pratiques d'avance de carburant.* La SCH avance parfois le carburant aux stations essences pour être payée après l'écoulement des produits, créant souvent des tensions de trésorerie. Les consommateurs sont souvent lésés par ces conflits car ils doivent attendre la fin du conflit avant de pouvoir acheter du carburant.
- *Mettre fin aux mauvaises pratiques basées sur le principe de déduction.* La SCH déduit directement le montant de son impôt sur les sociétés ainsi que de ses dividendes du résultat en l'imputant sur un compte de tiers. La SCH verse aussi à l'armée une partie de la TIPP collectée au titre de pensions alimentaires (au lieu de les verser à la banque centrale sur le compte du trésor), en plus de fournir du carburant en nature à l'armée. La bonne pratique consisterait à demander à la SCH de s'acquitter de l'intégralité de ce qu'elle doit en termes de taxes et dividende au Trésor avant l'affectation par l'Etat dans d'autres postes de dépenses.

25. Les réformes à court terme doivent aussi améliorer la gestion des recettes fiscales issues de la SCH. Les recettes attendues de la SCH et prévues dans le budget doivent refléter ses états financiers. Ces recettes ne doivent plus être dictés par les tensions de trésorerie de l'Etat mais par les états financiers de la société. Les paiements en 2022 d'impôts sur les bénéfices (1.16 milliards KMF) et dividendes (0.611 milliards KMF) ne reflètent pas les pertes importantes enregistrées par la SCH (environ 14,5 milliards). Demander plus de versement qu'il n'en faut à la SCH fragilise sa santé financière et donc sa capacité à payer plus d'impôts plus tard.

26. Afin d'améliorer la gouvernance de la SCH au court terme, il faudra aussi :

- *Assurer une tenue régulière du conseil d'administration.* Depuis 2016, les conseils d'administrations (CA) des entreprises publiques y compris celui de la SCH, ont été dissous. Bien que la gouvernance de la SCH ait été centralisée au sein du ministère des finances, la gestion actuelle est assurée par un directeur général et son équipe de direction uniquement. Il faudra s'assurer de la bonne tenue des conseils d'administrations avec des administrateurs

indépendants, et de la production d'états financiers audités et élaborés suivant les normes internationales (OHADA).

- *Moderniser la loi sur les entreprises publiques.* Un projet de loi a été approuvé lors d'une réunion interministérielle réunissant les ministres en charge des entreprises publiques et devrait être envoyé au Parlement pour approbation.
- *Commencer à publier des états financiers de la SCH, y compris les subventions de l'Etat.* Cela va aider à achever de la transparence et aider pour une bonne performance de la société.

Au moyen terme

27. Les recommandations de réformes à moyen terme visent à mettre en place un plan de réforme des subventions. Les pays qui ont conduit de bonnes réformes pour maîtriser le volume des subventions dans le secteur de l'énergie ont suivi les étapes suivantes (IMF, Avril 2013) :

- *Une analyse approfondie de la situation des subventions permettra d'évaluer les coûts, les modalités de répartition et les impacts de l'élimination.* Une telle étude permettrait de déterminer les principaux bénéficiaires de la subvention sur le prix du pétrole ménager. Le Ghana en 2005 s'est basé sur les conclusions d'une Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social pour convaincre les parties prenantes à accepter des réformes, permettant aux autorités de relever les prix du carburant qu'ils étaient déjà augmentés en 2003. Une telle approche permettrait de focaliser les subventions sur les plus pauvres et d'éviter les coûts trop élevés liés aux subventions universelles. Aux Comores, l'implication de l'INSEED dans une telle analyse devrait être bénéfique et les résultats devraient être communiqués au grand public pour mieux comprendre le bien-fondé des réformes. Au Niger, l'introduction en 2010 des coûts budgétaires liés aux subventions dans la loi de finance a sensibilisé la population sur l'ampleur des subventions.
- *Consulter les parties prenantes pourra contribuer à créer un consensus en faveur des réformes sur les subventions* (SONELEC, syndicat des transports routiers, associations des consommateurs, etc.). En Namibie, un groupe de travail national créé en 1996 avait été mis en place par le conseil national de l'énergie pour examiner les dérèglementations du prix des carburants.
- *Il faudra établir un calendrier consensuel et crédible pour les étapes de la réforme.*
 - i. Une approche graduelle dans la mise en place des réformes est nécessaire, notamment que les diverses subventions accordées à la SONELEC et à la vente du pétrole ménager datent depuis plusieurs années. Cela permettra à la SONELEC de s'adapter progressivement et d'avoir le temps de penser à des mesures de compensations pour les ménages plus vulnérables. La Namibie, par exemple, a étalé la réduction des subventions aux carburants sur plusieurs années après l'adoption d'une stratégie officielle et consensuelle sur la dérèglementation des prix des carburants. Au Kenya, les subventions à l'électricité ont été éliminées sur une période de sept à huit ans après de nombreuses négociations avec les parties prenantes.

- ii. Les réformes peuvent prendre place pendant les périodes de stabilités de la conjoncture internationale, permettant aux consommateurs et aux pouvoirs publics de s'adapter dans un environnement relativement sans chocs. La hausse des prix des carburants aux Comores en juin 2022 avait été particulièrement mal ressentie par la population car elle avait eu lieu dans un contexte de forte inflation notamment au sujet des denrées de base.
- *Une campagne de sensibilisation du public sera nécessaire avant de lancer ces réformes.*
 - i. Les consommateurs réclament souvent des informations qui expliquent le bien-fondé de l'augmentation des prix, surtout que la SCH est généralement perçue comme une société prospère ayant la capacité de supporter les chocs. Cependant, le public ignore l'ampleur des pertes de la SCH sur ses ventes de gasoil à la SONELEC et les taxes renoncées par l'Etat. Plusieurs pays ont procédé à de vastes campagnes de sensibilisation avant de lancer les réformes des subventions de l'énergie (Nigéria 2011-12 ; Ghana 2005 ; Niger 2010).
 - ii. Les consommateurs réclament aussi des mesures d'atténuations crédibles et concrètes. Comme les modifications des prix des carburants affectent les tarifs des transports utilisés largement par une population pauvre (étudiants, villageois travaillant dans la capitale, etc..), ils réclameront une contrepartie de la hausse des prix. Les autorités devront faire preuve de crédibilité car, de par le passé, ils avaient justifié l'utilité des taxes des carburants pour financer l'entretien des routes qui sont toujours en très mauvais état.
- *La SCH devra améliorer la qualité de ses services.* Les queues devant les stations-services sont fréquentes quel que soit la conjoncture internationale et le public ne comprend pas l'absence d'investissement dans des citernes de stockages. De nombreuses contestations avaient aussi eu lieu en juin-Juillet 2022 pour dénoncer la qualité des carburants. Ces problèmes doivent être surmontés avant une réforme consensuelle dans les subventions au carburant.
- *Enfin, il faudra mettre au point des mesures qui contribuent à pérenniser les réformes :*
 - i. Assurer le suivi et diffuser l'information sur l'utilisation de l'épargne réalisée sur les subventions.
 - ii. Dépolitiser le processus de fixation des prix en créant un office indépendant pour gérer la tarification de l'énergie.
 - iii. Établir un mécanisme d'ajustement transparent et systématique des prix.

28. Les recommandations de réformes à moyen terme devraient également tenir compte de la nécessité de réformer SONELEC. En particulier, le système/mécanisme d'approvisionnement en diesel de la SONELEC devrait être réformé, afin que la charge n'incombe pas uniquement au SCH.

Références

Banque Africaine de Développement, Département RDGE, "Projet d'Appui au Secteur de l'Energie", Mémoire et Recommandation de Don Supplémentaire, Mai 2019.

[Comores - Projet d'appui au secteur de l'énergie - Memorandum et recommandation de don supplémentaire | Banque africaine de développement - Faire la différence \(afdb.org\)](#)

[Departmental Papers Volume 2013 Issue 002: Réforme des subventions énergétiques en Afrique subsaharienne: expériences et enseignements \(2014\) \(imf.org\)](#)

Francis Brachet et Alain Charlet, "Mission de rédaction légale", Rapport technique, AFS/LEG, FMI, Juillet 2023

JB Gros, M.El Omari, B.Imbert,M. Dehove, T.Kurkdjian, "Gestion des risques budgétaires et entreprises publiques", Rapport technique, FAD/AFS, FMI, Avril 2013.

Masami Kojima et Chris Trimble, "Vers une électricité abordable et des opérateurs viables en Afrique" , World Bank, 2016.

Trevor Alleyne and Mumtaz Hussain "Réforme des subventions énergétiques en Afrique subsaharienne, expériences et enseignements", Département Afrique, International Monetary Fund, Avril 2013.

[World Bank Document](#)

PROMOTION DE LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE AUX COMORES EN RENFORÇANT LA TRANSPARENCE ET LA PARTICIPATION CITOYENNE¹

A. Résumé analytique

Le présent document porte sur l'amélioration de la gouvernance budgétaire aux Comores grâce à la transparence et à la participation citoyenne. Elle recense les insuffisances du système de gestion des finances publiques et propose des mesures à court terme, incluant l'amélioration de la documentation budgétaire accompagnant les projets de budget et la publication des documents essentiels. Les mesures à moyen et long terme consistent à intégrer l'estimation des dépenses fiscales, les prévisions budgétaires à moyen terme et la promotion de la participation citoyenne. La collaboration entre principales parties prenantes est cruciale. En mettant en œuvre ces recommandations, les Comores peuvent améliorer la transparence des finances publiques, accroître la redevabilité et permettre la participation des citoyens à la gestion des finances publiques.

B. Contexte

1. La gouvernance budgétaire joue un rôle central dans le renforcement de la stabilité économique et la garantie d'une bonne gouvernance dans un pays. Une gestion efficace des finances publiques est indispensable à une bonne exécution du budget, au contrôle de la dette publique et à l'optimisation de l'allocation des ressources. En mettant en œuvre de solides politiques budgétaires et des pratiques transparentes, les gouvernements peuvent inspirer confiance aux investisseurs, aux entreprises et aux citoyens. Certaines études empiriques, comme Caldas Montes et al. (2019), mettent le rôle essentiel de la transparence budgétaire dans la réduction de la dette de l'État, l'amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics et l'efficacité des dépenses. Avant cela, d'autres études empiriques soulignent sur l'importance de la transparence budgétaire pour favoriser une formulation efficace des politiques et une gestion des risques budgétaires, de sorte que les gouvernements fournissent des informations plus précises au public (FMI 2012). Une gestion des comptes publics plus transparente optimise de manière significative la performance et la viabilité budgétaires tout en atténuant la corruption, la volatilité des marchés et en renforçant les prévisions économiques (Kopits et Craig, 1998 ; Islam, 2006 ; Alt et Lassen, 2006a, b ; Glennerster et Shin, 2008 ; Kolstad et Wiig, 2009 ; Peat et al. 2015 ; Arbatli et Escolano, 2015). En outre, l'amélioration de la transparence budgétaire réduirait les primes de risque dans 23 économies émergentes, ce qui profiterait surtout aux pays dont les marchés de la dette sont plus petits et moins liquides (Glennerster et Shin, 2008).

¹ Document préparé par Guy Dabi Gab-leyba (département Afrique).

2. Il existe une corrélation positive entre transparence budgétaire, efficacité du Gouvernement² et maîtrise de la corruption dans un pays. Le premier diagramme montre la moyenne en matière de transparence budgétaire et d'efficacité globale de l'État. Les résultats révèlent que les pays ayant de hauts niveaux de transparence dans leur politique budgétaire font également preuve d'une bonne performance gouvernementale. Le deuxième diagramme met en évidence la corrélation notable entre amélioration de la transparence budgétaire et le degré de maîtrise de la corruption. Les pays qui ont adopté des mesures de renforcement de la transparence budgétaire ont constaté simultanément une réduction des niveaux de corruption. Cela souligne le rôle fondamental de la transparence dans l'atténuation des pratiques de corruption et la promotion d'une gouvernance efficace. Le troisième diagramme compare l'indicateur de transparence de l'Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales (EPIN) de la Banque mondiale pour l'année 2021³. Il révèle que l'Union des Comores figure parmi les pays les moins bien classés d'Afrique en termes de transparence, d'éthique de responsabilité et de corruption du secteur public, avec un score de 1,5 contre une moyenne de 3,5 pour le continent africain. Le dernier diagramme illustre une baisse du score des Comores en matière de transparence, de l'éthique de responsabilité et de corruption du secteur public, passant de 2 à 1,5 entre 2004 et 2021. Cette tendance fait état d'un recul de la transparence aux Comores, en phase avec les conclusions tirées de la note IBP et de l'indice de gouvernance mondiale. Cette dynamique souligne combien il est important que les décideurs et les autorités fassent de la transparence budgétaire une priorité, pour une gouvernance plus responsable et efficace.

C. Défis en matière de transparence budgétaire et de participation citoyenne

3. Aux Comores, le système de gestion des finances publiques (GFP) devrait bénéficier de réformes approfondies. Le système de GFP du pays est régi par la version amendée de la Loi des Opérations Financières de l'État (LOFE) publiée en 2012 sous la supervision du ministère des Finances. Au cours de la décennie passée, deux évaluations importantes de la gestion des finances publiques ont été menées : une autoévaluation du PEFA (programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière) en 2016 et une revue des dépenses

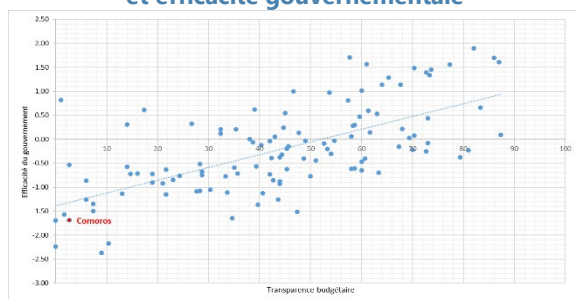
² L'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics qui fait partie de l'indicateur de gouvernance mondiale, évalue la qualité des services publics, la capacité du service civil, son indépendance de toute influence politique et la qualité de formulation des politiques. Pour calculer ceci, les données de diverses sources sont d'abord alignées sur six agrégats, puis uniformisées sur une échelle de 0 à 1. Une moyenne pondérée pour chaque pays est obtenue à partir du modèle des composantes non observées considérant les corrélations de source. L'estimation de gouvernance finale utilisée dans ce document va de -2,5 (résultat faible) à 2,5 (résultat solide).

³ La note du CPIA qui va de 1 (basse) à 6 (élevée) mesure la responsabilisation de l'exécutif, surtout en matière financière. Elle évalue sa réactivité à divers organes des administrations publiques et la transparence des affaires publiques. En outre, elle examine l'influence potentielle des groupes d'intérêts sur les activités de l'État. Tirant son origine de la base de données CPIA de la Banque mondiale, cette note est axée sur la qualité des politiques d'un pays et des configurations institutionnelles, mettant en avant les facteurs internes plutôt que les influences externes. L'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) vise à déterminer dans quelle mesure le cadre d'un pays soutient la croissance durable, la réduction de la pauvreté et une utilisation efficace de l'aide au développement.

publiques réalisée par la Banque mondiale en 2022. L'évaluation de la Banque mondiale révèle que le système de gestion des finances publiques n'est pas adapté à la mise en œuvre efficace des

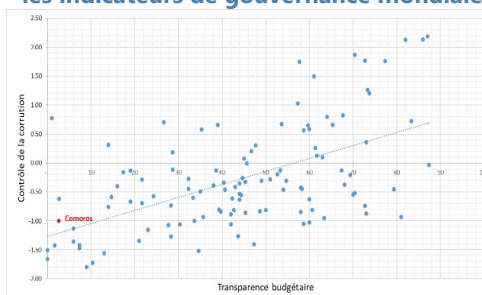
Graphique 1. L'Union des Comores : Relation entre transparence des finances publiques et autres variables pertinentes

Relation entre transparence des finances publiques et efficacité gouvernementale



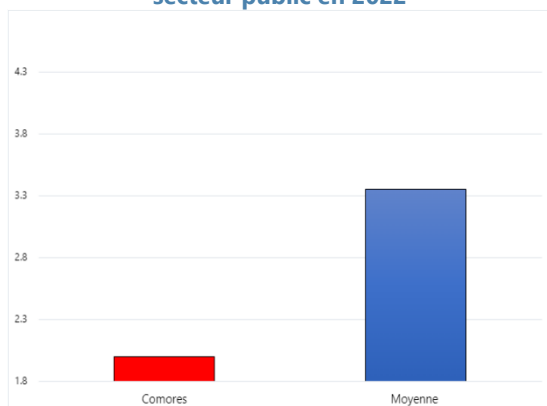
Source : base de données IBP pour la transparence des finances publiques et indicateurs de gouvernance mondiale pour l'efficacité des pouvoirs publics.

Relation entre transparence des finances publiques et maîtrise de la corruption pour les indicateurs de gouvernance mondiale



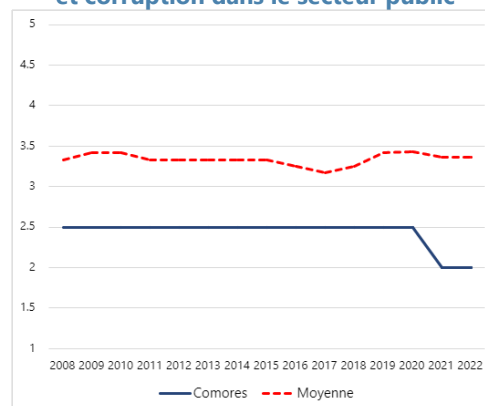
Source : base de données IBP pour la transparence des finances publiques et indicateurs de gouvernance mondiale pour la maîtrise de la corruption

Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public en 2022



Source : base de données CPIA de la Banque mondiale

Évolution de la transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public



Source : base de données CPIA de la Banque mondiale

politiques gouvernementales et, malheureusement, il n'a pas été observé d'amélioration globale entre 2016 et 2022. Les défis identifiés dans le système de gestion des finances publiques englobent des questions telles que le manque de transparence et de crédibilité du budget, le contrôle insuffisant de l'exécution du budget et de la gestion des risques, et l'absence de diffusion publique des rapports de suivi de l'exécution du budget. En outre, le projet de loi de règlement qui permet à l'Assemblée nationale de contrôler les résultats de l'exécution de l'année précédente avant de délibérer sur les objectifs de la prochaine loi des finances est transmis tardivement et d'une manière fragmentée à la section des comptes de la Cour Suprême. Ces observations soulignent l'importance des améliorations à apporter pour renforcer l'efficacité et la transparence du processus budgétaire du pays.

Indice (de 100)	2017	2019	2021
Transparence budgétaire	8	0	0
Participation citoyenne	0	0	0
Contrôle budgétaire	33	35	33

Source : Indice IBP 2017, 2019 et 2021

4. Selon la classification de 2021 du partenariat international pour le budget (International Budget partnership - IBP), les Comores figurent parmi les pays les moins performants du monde en termes de transparence budgétaire⁴ et de participation citoyenne (tableau 1). L'indice de transparence budgétaire du pays a obtenu son meilleur score (8 sur 100) en 2017 mais est tombé à zéro depuis malgré certaines réformes mises en œuvre par le ministère des Finances. Pour progresser sur ce plan, la Direction Générale du Budget (DGB) devrait publier un calendrier de publication de documents liés au processus budgétaire et respecter les échéances fixées. Bien que certains de ces documents soient déjà produits, ils ne sont pas disponibles en ligne ou produits dans les délais prévus par la norme internationale en termes de transparence. Le tableau 2 donne un récapitulatif des documents qui sont normalement produits durant le processus budgétaire et des défis spécifiques au manque de transparence des finances publiques aux Comores. La publication du budget citoyen en 2023, une version simplifiée de la loi des finances, devrait améliorer le score du pays sur le plan de la transparence budgétaire et de participation citoyenne⁵.

5. L'Union des Comores est très en retard sur la plupart de ses pays pairs sur le plan de la transparence budgétaire (graphique 2). Les données soulignent la nécessité pour les Comores d'améliorer grandement la transparence budgétaire afin de s'aligner sur la moyenne mondiale et

⁴ Selon le manuel de 2018 (Fiscal Transparency Handbook, non traduit en français) du FMI, la transparence des finances publiques a trait aux informations accessibles au public sur le processus de prise de décision budgétaire de l'État. Elle est indissociable de la clarté, la fiabilité, la périodicité, l'actualité et l'utilité de la communication au public de renseignements sur les finances publiques et de liberté d'information. Le score de transparence des finances publiques, connu aussi sous le nom d'indice d'ouverture budgétaire, correspond à l'indice du Partenariat international pour le budget. Il repose sur une méthode rigoureuse et objective qui fait l'objet d'un examen indépendant par les pairs. L'enquête comporte 228 questions, dont 109 évaluent l'accessibilité du public aux huit documents budgétaires essentiels. Ces documents donnent collectivement une vue d'ensemble des ressources publiques mobilisées, de leur répartition et des dépenses publiques engagées au cours de l'exercice. Le score va de 0 à 100. Pour que des documents soient considérés comme publiquement disponibles. Ils doivent être publiés en ligne dans des délais appropriés et contenir des informations complètes et utiles en accord avec les bonnes pratiques.

⁵ Ce document est conçu pour être facile à comprendre du public. Il présente des informations financières complexes (dont les dépenses publiques) en termes clairs et simples, sous forme de graphiques et diagrammes, les rendant accessibles aux citoyens qui n'ont pas forcément de connaissances générales en finance ou en économie. Le processus de révision de l'indice 2023 est en cours, et le résultat devrait être publié d'ici fin 2023.

celle de ses pays pairs⁶. L'hétérogénéité des scores reflète les divers degrés de transparence des pratiques budgétaires entre les pays. Une des limites de cet indicateur est qu'il repose sur la perception, car l'utilisation par IBP d'experts indépendants et de représentants du gouvernement pour l'examen des questionnaires introduit de la subjectivité dans les résultats.

Tableau 2. L'Union des Comores : Publication des documents liés au processus budgétaire

Document	Disponibilité en ligne	Défi lié à la production
Déclaration pré budgétaire	Non disponible	Non produit
Projet de budget de l'exécutif	Non disponible	Destiné uniquement à l'usage interne
Budget promulgué	Non disponible	Publié tardivement ¹
Budget citoyen	Non disponible	Publié tardivement ²
Rapport en cours d'exercice	Non disponible	Destiné uniquement à l'usage interne
Revue à mi-exercice	Non disponible	Non produit
Rapport de fin d'exercice	Non disponible	Destiné uniquement à l'usage interne
Rapport d'audit	Non disponible	Destiné uniquement à l'usage interne

Source : discussions avec les autorités et rapport IBP 2021

1/ [DÉCRET N°23-002 /PR PORTANT PROMULGATION DE LA LOI N°22-012/AU DU 27 DÉCEMBRE PORTANT LOI DE FINANCES 2023](#)

2/ [BUDGET CITOYEN 2023](#)

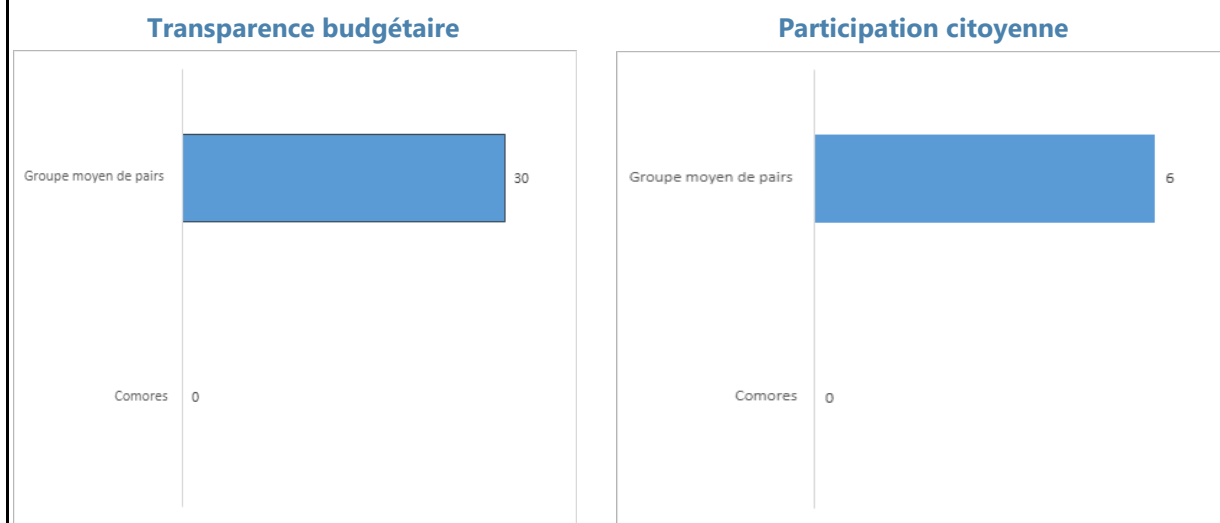
6. Les Comores obtiennent également un faible score en matière de participation

citoyenne au processus budgétaire, comparé aux pays pairs⁷. Si certains pays se sont efforcés pour améliorer la participation citoyenne aux processus budgétaires, les Comores continuent à faire face à des défis importants pour encourager la participation citoyenne à la prise de décision en matière budgétaire. Sur la base des discussions avec les autorités, les efforts déployés actuellement pour faire participer les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile (ONG/OSC) au processus budgétaire ne font aucun doute. Toutefois, ces initiatives font face à un défi de taille : elles ne sont pas formellement documentées ou systématiquement intégrées dans le cycle budgétaire. Des évolutions notables incluent : i) la récente organisation d'un dialogue public-privé ; ii) l'établissement d'un partenariat formel entre l'administration fiscale (AGID) et la Chambre de commerce ainsi que d'autres associations ; et iii) la création d'un comité conjoint composé d'agents des douanes et d'opérateurs économiques pour améliorer le dialogue et renforcer les liens.

⁶ Les pays pairs sont Sao Tomé-et-Principe, Timor-Leste, Îles Salomon, Tonga, Samoa, Fidji, Cabo Verde et Seychelles, car ils présentent des caractéristiques semblables à celles des Comores.

⁷ L'échelle utilisée pour mesurer la participation du public va de 0 à 100, les scores plus élevés indiquant des niveaux plus grands de participation du public aux processus de prise de décisions. La moyenne mondiale était de 14 en 2021.

Graphique 2. L'Union des Comores : Scores des Comores en matière de transparence des finances publiques et de participation du public en 2021



Source : Rapport IBP 2021

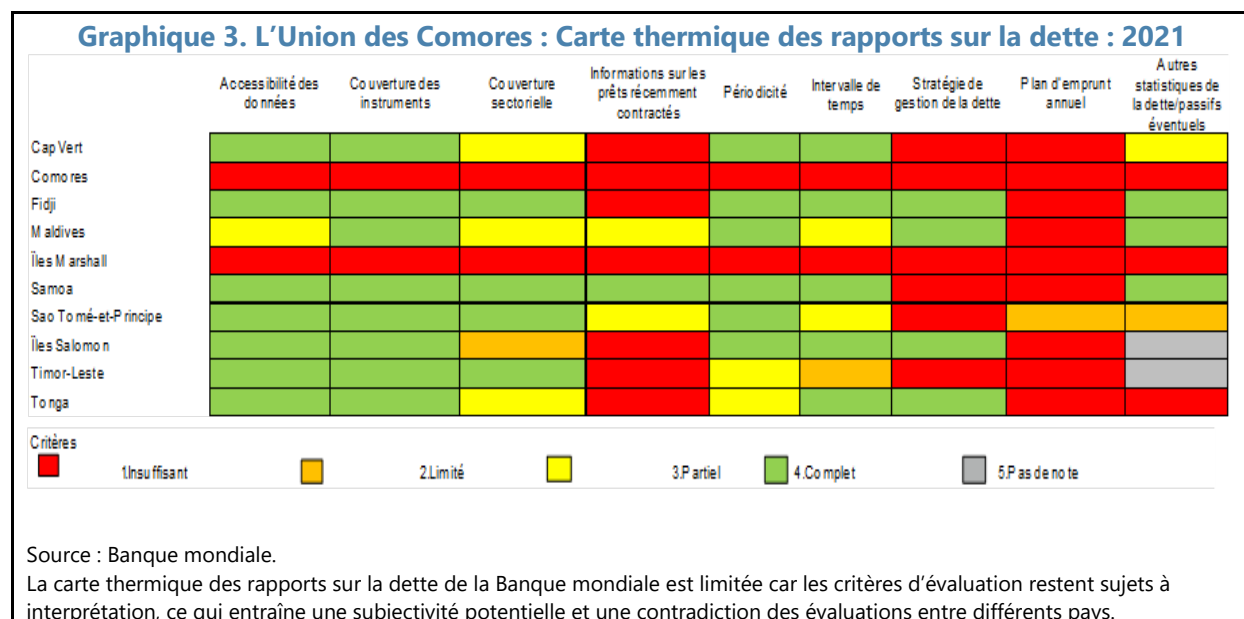
7. Si la LOFE prévoit la participation du public au Débat d’Orientation Budgétaire (DOB), un tel débat n’a jamais été organisé. Ce débat est un événement majeur du processus budgétaire dans de nombreux pays d’Afrique. Il sert de cadre à la discussion des politiques, priorités et stratégies budgétaires qui guideront le budget de l’État pour l’exercice à venir. Ce débat a généralement lieu avant que le projet de budget soit soumis à l’organe législatif aux fins d’approbation. Durant la session, les représentants du gouvernement, y compris le ministre des Finances, présentent les perspectives économiques, les défis financiers et les priorités proposées pour le prochain cycle budgétaire. Les discussions portent sur des secteurs clés comme l’éducation, la santé, les infrastructures, les programmes sociaux et le développement économique. Le but est de fournir une vue d’ensemble de la stratégie financière globale de l’État et de la répartition prévue des ressources entre divers secteurs. Les membres de l’organe législatif avec, souvent, les représentants de différents partis politiques peuvent analyser minutieusement les programmes proposés par l’État, remettre en cause les priorités et offrir leurs idées et suggestions. Ce débat encourage la transparence, la responsabilité et la participation du public au processus budgétaire. En fin de compte, les réflexions recueillies durant le DOB permettent d’améliorer le projet de loi de finances qui est présentée à l’organe législatif aux fins d’approbation. Ce processus garantit que le budget de l’État s’aligne avec les conditions économiques du pays, ses objectifs de développement et les besoins de la population.

8. La capacité des autorités à élaborer le projet de Loi de Finances doit être renforcée. À l’heure actuelle, le pays ne produit pas de projections macroéconomiques pour l’exercice budgétaire et les deux exercices suivants, ni d’analyses de sensibilité macro budgétaire, bien qu’étant chargé de préparer un document de programmation économique, conformément à

l'article 48 de la LOFE. Cette situation est due à l'absence d'un modèle macro budgétaire complet aux Comores malgré la formation dispensée par la Banque mondiale. En conséquence, le projet de loi de finances soumis à l'Assemblée de l'Union ne dispose pas des annexes prévues par la LOFE. Selon la revue des dépenses publiques de la Banque mondiale de 2022, il est nécessaire d'améliorer la documentation du projet de loi de finances⁸. Les efforts doivent être orientés vers le renforcement des capacités des cadres afin d'élaborer des documents budgétaires dans les diverses unités administratives.

9. Des faiblesses persistent dans le suivi et le reporting budgétaire, ce qui souligne le besoin urgent d'améliorer les capacités des parties prenantes, surtout en matière de gestion de la dette et des arriérés de paiement. S'agissant du suivi du budget, le ministère des Finances produit des rapports d'exécution budgétaire trimestriels et des rapports annuels, qui sont accessibles au sein du ministère. Les documents liés à l'encours de la dette et aux arriérés de paiement sont des annexes obligatoires au projet de loi des finances, comme le précisent les articles de la LOFE. Cependant, en pratique, de même que pour les autres documents requis qui devraient être joints au projet de loi de finances, ils ne sont pas produits en raison de contraintes de capacité et d'un manque de coordination avec les acteurs impliqués dans les négociations de contrats de dette. La Banque mondiale évalue la gestion de la dette du pays insuffisante, soulignant les retards importants de l'accès aux informations au sein du comité technique de la dette du ministère des Finances. La carte thermique des rapports sur la dette évalue les pratiques de diffusion de la dette publique dans les pays membres de l'Association Internationale de Développement (IDA), visant : i) les statistiques de la dette ; ii) les rapports de gestion de la dette clés ; et iii) d'autres données de dette, dont les engagements conditionnels. Cette évaluation utilise les informations tirées des sites Internet des autorités nationales et anticipe que les gouvernements publient régulièrement les statistiques sur la dette en ligne afin de maintenir les normes de transparence à l'intention des citoyens et investisseurs. Les résultats sont représentés sur une carte thermique, montrant les forces et faiblesses par pays et indicateur, classées de faible (rouge) à élevé (vert) basés sur des critères établis. Le graphique 3 montre que les Comores devraient améliorer leur gestion en termes d'accessibilité des données de la dette, couverture des instruments, couverture sectorielle, informations sur les prêts contractuels récents, périodicité, étendue temporelle, stratégie de gestion de la dette, plan d'emprunt annuel, et autres statistiques de la dette/passifs éventuels. En effet, la direction de la dette n'exerce pas de surveillance centrale sur les emprunts contractés par l'État, du fait de l'insuffisance des capacités et du manque de coordination entre les parties impliquées dans les négociations de la dette. Enfin, la base de données sur la dette n'est pas à jour, conséquence d'arriérés extérieurs répétés et de renégociation fréquente des contrats de dette.

⁸ De fait, le seul document fourni avec le projet de loi de finances inclut un mémoire explicatif, une note de présentation du budget, des tableaux en annexe sur les prévisions de recettes et de dépenses, les hypothèses macroéconomiques incluent des estimations de la croissance économique, de l'inflation et du déficit budgétaire anticipé, soit le solde primaire et le solde global après autorisation. Dans le même temps, il n'est donné aucune précision sur le financement.



D. Recommandations

10. Le ministère des Finances, et plus particulièrement la DGB, est confronté à l'impératif d'engager toute une série de réformes à court et long terme. Ces réformes sont essentielles à des pratiques budgétaires durables. La revue des dépenses publiques souligne ainsi le besoin pressant de mettre rapidement en œuvre une série de mesures visant à relever les défis immédiats. De surcroît, elle rappelle qu'il est important de formuler et mettre en œuvre des stratégies à long-terme visant à renforcer la transparence budgétaire et à améliorer l'efficacité de l'allocation et de l'exécution du budget. Le graphique 4 offre une feuille de route pour naviguer à travers les défis immédiats et réaliser la viabilité budgétaire. En mettant en œuvre ces réformes essentielles à court et long terme, le ministère peut établir un système financier robuste et réactif aligné sur les priorités nationales et favorise un développement inclusif et durable.

11. À court terme, la présentation du projet de budget et de la loi de finances promulguée devrait être révisée pour intégrer les informations de base qui n'y sont pas encore. Il s'agit de détailler les dépenses et les recettes au niveau 2 de la classification des statistiques de finances publiques (SFP) ; les informations sur le financement du déficit ; l'encours de dette pour l'exercice en cours ; et les informations relatives aux comptes d'affectation spéciale. L'intégration de ces éléments budgétaires de base supplémentaires constituerait déjà une première étape importante de l'amélioration du processus de gestion des finances publiques des Comores.

12. Des mesures devraient être prises pour améliorer le suivi de l'exécution du budget et la production de rapports. Pour renforcer le processus de production du tableau des opérations financières de l'État (TOFE), un comité clairement chargé du suivi de l'exécution du budget et de la production d'un rapport y afférent dans les meilleurs délais devrait être nommé

et habilité à remplir ces tâches. De cette façon, il aurait compétence pour recueillir les informations voulues auprès de diverses directions dans un délai déterminé. Comme c'est pratique courante dans d'autres pays, un tel comité devrait être rattaché au Trésor où sont rassemblées une grande partie des informations sur les recettes et les dépenses. Les lacunes dans la production du TOFE sont essentiellement attribuables à des défis importants relevant de la fonction du Trésor, notamment découlant de l'absence du Directeur général et des faiblesses du système comptable, qui affectent substantiellement la production d'informations financières.

13. Pour renforcer la transparence, les autorités devraient commencer peu à peu à publier les divers documents utilisés tout le long du processus budgétaire. La publication de certains documents, comme le projet de loi de finances, la loi de finances promulguée, le rapport d'exécution de l'exercice, le rapport d'exécution budgétaire annuel et le rapport de la section des comptes de la cour suprême sur le rapport financier annuel, est déjà exigée par la LOFE⁹, bien qu'aucun ne soit publié actuellement. Comme indiqué au tableau 2, un des aspects fondamentaux de la transparence budgétaire implique la publication rapide en ligne de documents relatifs au processus budgétaire. Pour atteindre cet objectif, une coordination efficace entre la DBG et le service chargé de gérer le site internet du ministère est nécessaire. Plusieurs pays d'Afrique ont créé des plateformes ouvertes spécialement affectées au budget pour partager de telles données, ce qui permet de nettement améliorer leur score de transparence¹⁰. Une telle approche pourrait être envisagée par les Comores, surtout que de nombreux partenaires de développement peuvent appuyer de telles initiatives.

14. À plus long terme, les documents budgétaires, notamment le projet de loi de finances, devraient intégrer d'autres annexes essentielles. Il s'agit notamment de l'estimation des dépenses fiscales, de documents décrivant les prévisions budgétaires à moyen terme et des notes détaillées présentant les implications des nouvelles mesures et des investissements publics importants sur les recettes et les dépenses. De surcroît, les documents budgétaires devraient inclure des hypothèses macroéconomiques bien fondées et détaillées, soulignant le besoin de développer une capacité de prévision macro budgétaire. Les Comores devraient concevoir ou se procurer un modèle intégré de prévision macroéconomique pour formuler un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Ces outils constituent la base de l'élaboration d'un budget pluriannuel et d'un document de programmation économique qui est examiné durant le DOB conformément à la LOFE (voir ci-dessous)¹¹. Enfin, des rapports spécifiques sur les entreprises publiques et les entités extrabudgétaires doivent également être inclus pour améliorer la transparence et le contrôle budgétaire.

15. En outre, pour faire progresser la participation du public à la gestion des finances publiques aux Comores, une collaboration efficace et des mesures prioritaires entre les

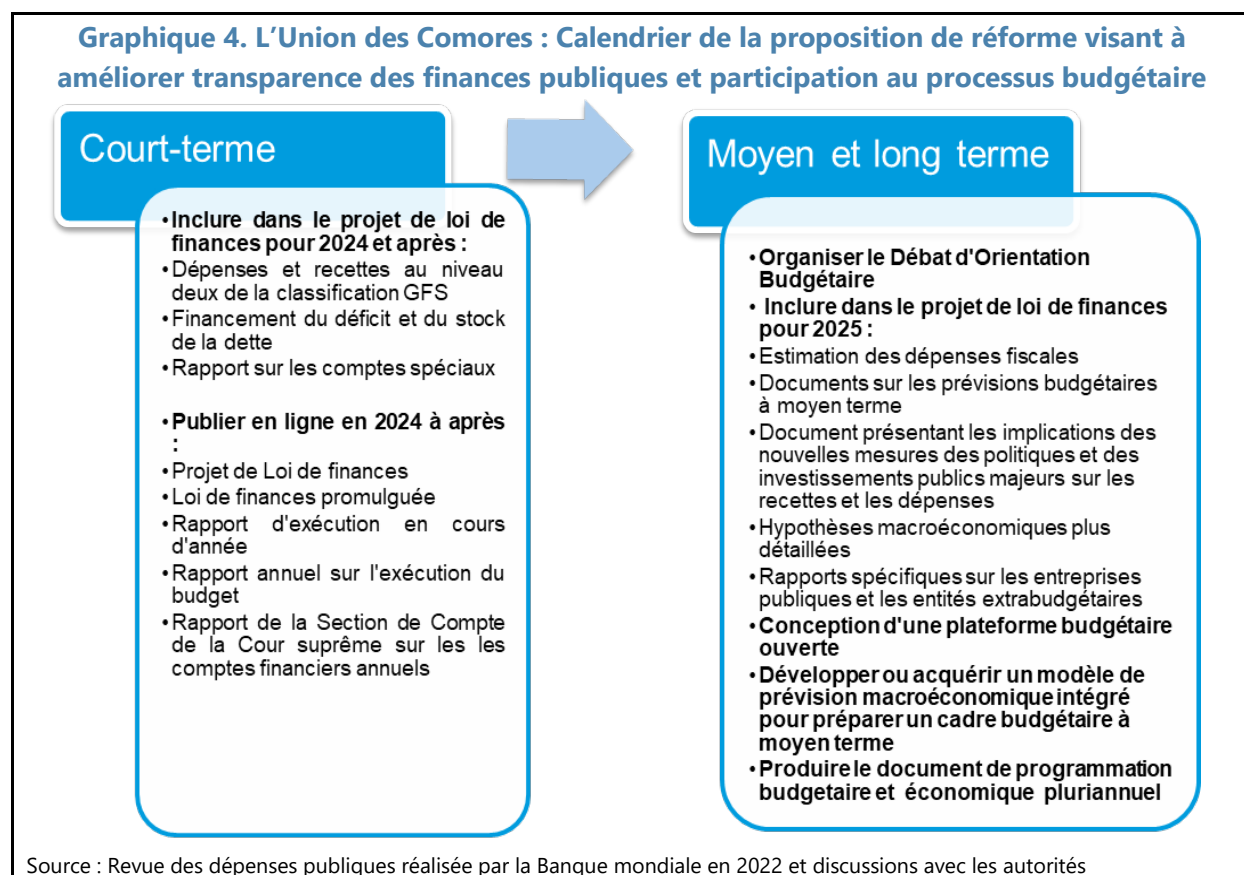
⁹Conformément à la disposition de l'article 45 de la LOFE.

¹⁰<http://datastandardshelp.imf.org/knowledgebase/articles/792072-opendata-platform-odp>

¹¹ 1) voir la disposition du 2e paragraphe de l'article 48 de la LOFE.

principales parties prenantes sont essentielles. Parmi ces parties prenantes, le ministère des Finances joue un rôle de premier plan. Pour accroître la participation du public, les recommandations au ministère englobent les mécanismes de pilotage qui associent le public au processus d'élaboration et d'exécution du budget¹². Enfin, le ministère devrait prendre des mesures proactives pour se mettre à l'écoute des communautés vulnérables et sous-représentées par l'intermédiaire des organisations de la société civile qui les représentent. En encourageant participation active et inclusive, les Comores peuvent renforcer la participation du public au processus budgétaire. L'Assemblée de l'Union a en outre une responsabilité importante à cet égard. Elle devrait à cet effet permettre aux OSC de contribuer lors des débats sur le projet de loi de finances avant son approbation. Cette réforme pourrait être facilement mise en œuvre en organisant le DOB.

16. Par ailleurs, la section des comptes de la Cour Suprême aux Comores devrait donner la priorité aux mesures destinées à améliorer la participation du public. Elle peut y parvenir en établissant des mécanismes formels permettant au public de l'aider à élaborer son programme d'audit et de contribuer aux enquêtes d'audit. En impliquant les citoyens au processus d'audit, la transparence et l'obligation de rendre compte peuvent être renforcées.



¹² Chambre du commerce, organisations de l'Union, ONG/OSC spécialisées en économie.

17. Plusieurs partenaires, dont le FMI, offrent un soutien à la DBG pour mettre en œuvre la réforme du budget programme et la transparence budgétaire, mais des déficits de financement subsistent pour certaines réformes de la GFP. Les Comores ont bénéficié de l'appui au renforcement des capacités en matière de réformes de la gestion des finances publiques, axée sur la production du TOFE et du projet de loi sur les entreprises publiques pour en améliorer la surveillance par l'État et réduire les risques budgétaires¹³. En collaboration avec plusieurs entités gouvernementales, le partenariat de l'UNICEF avec la DGB a joué un rôle important, en particulier dans l'élaboration du budget citoyen 2023. Ayant travaillé en collaboration étroite avec plusieurs partenaires, dont le ministère des Finances et l'Assemblée de l'Union, l'UNICEF a joué un rôle essentiel en assurant la participation de l'organisation de la société civile *Initiative citoyenne sur la transparence budgétaire* durant les conférences budgétaires de 2023. D'autres partenaires ont contribué à la production du budget citoyen et de la réforme du budget programme. Cependant, malgré tous ces efforts, d'autres activités sont essentielles pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques. Il s'agit d'activités de renforcement des capacités, d'assistance technique et d'adaptation du système d'information¹⁴. Malgré les efforts consentis par les partenaires existants, la DBG a besoin d'un appui financier supplémentaire pour faire face efficacement aux complexités et défis associés à la réforme des finances publiques. Un appui financier continu d'autres partenaires de développement est essentiel pour faciliter la mise en œuvre réussie de vastes réformes qui conduiront à des pratiques financières plus transparentes, efficaces et responsables au sein du gouvernement. Ce qui permettra à la DGB d'apporter des améliorations substantielles à la gestion budgétaire, stimuler la croissance économique et utiliser efficacement les ressources publiques pour répondre aux besoins sociaux et de développement les plus significatifs.

¹³ Afritac Sud, le centre régional d'assistance technique en Afrique orientale du FMI, a mené une mission d'assistance technique destinée à rendre compte des actions spécifiques liées à la mise en œuvre de la version modifiée de la LOFE. La mission a identifié 61 actions et 19 axes de travail. Seules quelques-unes ont donné lieu à un financement, démontrant le besoin pressant d'un nouveau soutien technique et financier. L'exécution réussie de ces mesures est décisive pour renforcer la gestion des finances publiques aux Comores, pour que le pays puisse atteindre les objectifs de développement socioéconomique.

¹⁴ L'adaptation du système de gestion de l'information SIMBA permettra de faciliter la transition au budget-programme prévu pour 2028. Il s'agira en outre d'assurer l'intégration avec d'autres systèmes comme le logiciel de gestion de la paie (GISE - gestion informatisée des structures et des effectifs).

Références

- Alt, J.E., Lassen, D.D., 2006a. Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *Am. J. Pol. Sci.* 50 (3), 530–550.
- Alt, J.E., Lassen, D.D., 2006b. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *Eur. Econ. Rev.* 50, 1403–1439.
- Arbatli, E., Escolano, J., 2015. Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. *Fisc. Stud.* 36 (2), 237–270.
- Caldas Montes G., Albuquerque Bastos J. C. Jordania de Oliveira A., 2019, Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling* 79 (2011-2025).
- Glennerster, R., Shin, Y., 2008. Does transparency pay? *IMF Staff Pap.* 55, 183–209.
- International Monetary Fund, 2018, *Fiscal transparency handbook*, Fiscal Affairs Department, 183 p.
- Islam, R., 2006. Does more transparency go along with better governance? *Econ. Polit.* 18 (2), 121–167.
- Kolstad, I., Wiig, A., 2009. Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Dev.* 37 (3), 521–532.
- Kopits, G., Craig, J.D., 1998. *Transparency in Government Operations*. IMF Occasional Paper 158.
- Peat, M., Svec, J., Wang, J., 2015. The effects of fiscal opacity on sovereign credit spreads. *Emerg. Mark. Rev.* 24, 34–45.
- World Bank. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, 31 p.
- World Bank. 2023. *Revue des dépenses publiques de l'Union des Comores 2022 : Relever les défis budgétaires pour réaliser une croissance inclusive*. Washington, DC: World Bank.
<http://hdl.handle.net/10986/40112> License: CC BY-NC 3.0 IGO.