

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**UNION DES COMORES**

**PROPOSITION VISANT L'APUREMENT DES ARRIERES  
CONFORMEMENT AU CADRE DE REGLEMENT DES ARRIERES DES  
PAYS SORTANT DE CONFLIT**

**DÉCEMBRE 2007**

## TABLE DES MATIERES

<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>II. CONTEXTE DU REENGAGEMENT</b> .....	<b>1</b>
2.1. Contexte Socio- politique et économique .....	1
2.2. Rétablissement de la coopération avec les bailleurs de fonds .....	4
2.3. Activité du Groupe de la Banque .....	6
2.4. Perspectives d'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE.....	6
<b>III. QUALIFICATION DU PAYS</b> .....	<b>7</b>
3.1. Désignation comme pays sortant de conflit .....	7
3.2. Éligibilité à un programme d'apurement des arriérés.....	7
<b>IV. PROGRAMME D'APUREMENT DES ARRIERES DES COMORES</b> .....	<b>9</b>
4.1. Arriérés des Comores envers le Groupe de la Banque et échéances de paiement .....	9
4.2. Programme d'apurement des arriérés proposé.....	9
4.3. Plan d'exécution .....	11
4.4. Perspectives de reprise des opérations de financement du FAD et transferts nets positifs .....	12
<b>V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>12</b>
5.1. Conclusion .....	12
5.2. Recommandations.....	13

### Annexes

Annexe 1 : Perspectives des Comores en matière de ressources.....	a
Annexe 2 : Structure de la dette extérieure des Comores.....	b
Annexe 3 : Récapitulatif des paiements effectués par les Comores.....	c
Annexe 4 : Arriérés des Comores envers le Groupe de la Banque .....	d
Annexe 5 : Service futur de la dette des Comores à l'égard du Groupe de la Banque .....	e
Annexe 6 : Plan de financement du programme d'apurement des arriérés des Comores .....	f

### Tableaux

Tableau 1: Indicateurs macroéconomiques sélectionnés.....	3
Tableau 2: Arriérés vis-à-vis du Groupe de la BAD .....	9
Tableau 3: Règle du partage du fardeau des arriérés .....	11
Tableau 4 : Choix de la contribution des Comores et de la date butoir .....	11
Tableau 5: Plan de Trésorerie et opérations financières de l'état (2002 – 2008).....	a
Tableau 6: Distribution de la Dette extérieure des Comores.....	b
Tableau 7: Récapitulatif des paiements effectués par les Comores au titre du service de sa dette envers le Groupe de la Banque.....	c
Tableau 8: Évolution des arriérés des Comores depuis le 31 décembre 2003* .....	d
Tableau 9: Composition des arriérés des Comores par guichet au 31 octobre 2007* .....	d
Tableau 10: Composition monétaire des arriérés des Comores au 31 décembre 2007* .....	d
Tableau 11: Projections du service de la dette à l'égard du Groupe de la Banque* .....	e
Tableau 12 : Plan de financement du règlement des arriérés .....	f
Tableau 13 : Contributions annoncées* par les donateurs .....	g

## LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACWG	Groupe de travail chargé du règlement des arriérés
AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque africaine de développement
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
DDR	Démobilisation, désarmement et réinsertion
DSA	Analyse de la soutenabilité de la dette
DSI	Document de stratégie intérimaire
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EUR	Euro
FAD	Fonds africain de développement
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FPFC	Mécanisme en faveur des pays sortant de conflit
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FSN	Fonds spécial du Nigeria
GECL	Conseil juridique général & Services juridiques
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association de développement internationale
IDH	Indice du développement humain
IFI	Institution financière internationale
LICUS	Pays fragile à faible revenu
MDRP	Programme multibailleur de démobilisation et de réinsertion
ONU	Organisation des Nations Unies
PAS	Programme d'ajustement structurel
PCC	Pays sortant de conflit
PCSC	Comité directeur post-conflit
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
SNU	Système des nations unies
UC	Unité de compte
UE	Union Européenne
VAN	Valeur actuelle nette

**UNITE MONETAIRE DE L'UNION DES COMORES**

Franc Comorien - KMF

**ANNEE BUDGETAIRE**

1er janvier – 31 décembre

**EQUIVALENCES MONETAIRES**

Au 31 octobre 2007

1 UC = 1.08804 EUR (euros)

1 UC = 1,57188 USD (dollars EU)

1 UC = 535,281 KMF (francs comoriens)

## RESUME ANALYTIQUE

1. Suite au processus de la mise en place d'un programme d'aide aux pays sortant de crise, les conseils d'administration du Groupe de la Banque ont approuvé en juillet 2004, un cadre général de politique pour aider les pays sortant d'un conflit (PCC) à apurer leurs arriérés envers le Groupe de la Banque. Ce programme définit un certain nombre de principes qui s'établissent comme suit : (i) permettre une normalisation durable des relations avec le Groupe de la Banque ; (ii) conduire à des transferts positifs nets vers le PCC ; (iii) être élaboré au cas par cas en étroite collaboration avec les autres IFI (Institutions financières internationales) et la communauté des bailleurs de fonds ; et (iv) être compatible avec les pratiques et politiques financières clés du Groupe de la Banque. Conformément à ces principes, le présent document propose un programme d'apurement spécifique des arriérés des Comores dans le cadre de la politique générale de règlement des arriérés des PCC envers le Groupe de la Banque.
2. Les différentes crises comoriennes ont profondément affecté le tissu économique, politique et social du pays. Cette instabilité chronique à laquelle s'ajoute les handicaps structurels de l'Archipel (éloignement des grands axes commerciaux, quasi absence de ressources naturelles et très faible niveau de développement des infrastructures) et la très faible diversification de l'économie ont conduit à une dégradation marquée de la situation économique du pays matérialisée par une baisse régulière du revenu net par habitant et une très forte détérioration des finances publiques. Dans ces conditions la dette du pays s'est révélée insoutenable (le ratio de la valeur actuelle nette de la dette par rapport aux exportations est de 419%, soit 2,8 fois le seuil de référence PPTTE de 150%) ce qui a conduit à une accumulation massive d'arriérés tant sur la dette intérieure qu'extérieure pour un montant global équivalent à plus de 45% du PIB. Au niveau social, la baisse du pouvoir d'achat va entraîner une paupérisation de la population et donc une baisse du niveau de vie.
3. Après un long processus de réconciliation, les Comores retrouvent progressivement une situation de paix. L'un des succès du processus est la tenue en avril 2006 des élections présidentielles libres au niveau de l'Union qui ont permis pour la première fois une passation démocratique du pouvoir. Pour les nouvelles autorités, cette situation permettra de mettre en place un cadre général de résolution de la crise et d'amorcer un plan de rétablissement de la situation économique avec l'aide des bailleurs de fonds.
4. Après avoir conclu avec succès un programme de référence (SMP) avec le FMI, les Comores ont abouti en avril 2007 à un accord avec le Fonds pour la mise en place d'un programme de réformes soutenu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Ce programme vise à permettre aux autorités comoriennes de poursuivre le renforcement de leur capacité de gestion, notamment en ce qui concerne les finances publiques et les réformes structurelles. La communauté internationale a manifesté des signaux forts de sa volonté de réengagement aux Comores. Ceci nécessite un accord avec l'ensemble des bailleurs sur la question des arriérés. A l'exception du groupe de la banque, tous les principaux créanciers ont conclu un accord avec les Comores quant à l'apurement des arriérés. L'apurement des arriérés envers la Banque ouvrira la voie à la conclusion de la FRPC et permettra aux Comores de bénéficier d'une réduction de dette substantielle dans le cadre de l'initiative PPTTE et de l'Initiative de réduction de la dette multilatérale.
5. Pour la Direction, le pays obéit aux conditions d'éligibilité requises pour bénéficier d'un programme d'apurement des arriérés dans le cadre de la politique générale des arriérés des PCC envers le Groupe de la Banque. Premièrement, l'Archipel observe les cinq critères pour être qualifié comme pays sortant d'un conflit. Les autorités ont fait d'énormes progrès dans le rétablissement de la paix, amélioré leur gouvernance, relancé leur économie ainsi que la réinstallation des populations déplacées. Le pays a également bénéficié aussi du

classement des IBW comme PCC. Ceci a été confirmé par la note de dialogue de juin 2007 où les conseils ont approuvé l'éligibilité des Comores à l'assistance de la facilité.

6. Deuxièmement, les Comores ont rempli les conditions spécifiques pour bénéficier d'une aide financière au titre de la FPPC. Le pays est éligible à une réduction de la dette au titre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). Il met en œuvre de manière satisfaisante des réformes structurelles et de politique coordonnées avec les IFI et la communauté des bailleurs de fonds. Enfin, il a pris des dispositions nécessaires, pour s'acquitter de sa part du fardeau dans le financement des arriérés dus au Groupe de la Banque et a collaboré avec la Banque pour mobiliser suffisamment de donateurs pour boucler le financement de l'opération d'apurement. Une allocation sur les ressources de la FPPC permettra de finaliser le plan de financement dudit programme. Le cadre de règlement des arriérés des PCC exige un partage tripartite des coûts de financement entre le pays, les donateurs et la FPPC. Les contributions sont déterminées au cas par cas. Les arriérés au 31 octobre 2007 s'élevaient à 21,94 millions d'UC (12,48 millions d'UC pour le guichet BAD et 9,47 millions d'UC pour le guichet FAD).

7. Troisièmement, dans le cas particulier des Comores et compte tenu de la situation du pays, et de l'intérêt de ne pas retarder le nécessaire réengagement de la communauté internationale, une solution adaptée serait que les Comores puissent bénéficier avec une flexibilité maximale du concours de la Facilité pour les pays sortant de conflit (FPPC). A cet effet, la Direction invite les Conseils d'administration à approuver :

- i. l'évaluation selon laquelle les Comores satisfont aux critères requis pour bénéficier d'une aide financière de la FPPC ;
- ii. conformément aux principes d'action de la FPPC, les flexibilités spécifiques requises par la situation exceptionnelle des Comores, à savoir la limitation de la quote-part du pays à une contribution symbolique de 1% ; le report à fin décembre 2007 de la date butoir initialement fixée à fin décembre 2003 ; et la prise en charge d'une part accrue du fardeau par la FPPC afin de garantir les chances de succès de l'opération ;
- iii. un don de 12,48 millions d'UC<sup>1</sup> sur les ressources de la FPPC du FAD pour clôturer le plan de financement du programme d'apurement des arriérés proposé ;
- iv. un don de 2,73<sup>2</sup> millions d'UC sur les ressources de la FPPC de la BAD pour clôturer le financement du programme d'apurement des arriérés proposé ; et
- v. la levée des sanctions qui frappent les Comores dès réception, par la BAD et le FAD, d'instruments, acceptables pour eux, prouvant l'irrévocabilité des engagements financiers des donateurs.

---

<sup>1</sup> Au taux de change du 31 octobre 2007

<sup>2</sup> Au taux de change du 31 octobre 2007

## **I. INTRODUCTION**

1.1 Le présent document présente l'opération d'apurement des arriérés dus par l'Union des Comores au Groupe de la Banque africaine de développement (BAD), dans le cadre du plan global de réengagement des partenaires au développement du pays. Cette opération d'apurement proposée dans le cadre du Mécanisme de la Facilité pour les pays sortant de conflit (FPPC) vise à aider les Comores à bénéficier d'une assistance au titre de l'initiative des Pays pauvres très endettés (PPTTE) pour retrouver une situation de la dette soutenable à terme. L'assistance de la FPPC est une étape indispensable du processus de réengagement global visant la normalisation des relations du pays avec ses partenaires au développement pour une pleine reprise de leurs activités normales.

1.2 Les principes d'actions de la FPPC stipulent que les programmes de règlement des arriérés des PCC doivent respecter quatre principes directeurs : (i) contribuer à une normalisation durable des relations avec le Groupe de la Banque ; (ii), prouver leur additionnalité et conduire à des transferts nets positifs vers les pays ; (iii), être élaborés avec souplesse au cas par cas, en étroite collaboration avec les autres IFI et la communauté des donateurs ; et (iv) être compatibles avec les autres pratiques et politiques financières du Groupe de la Banque.

1.3 Conformément aux principes d'action, cette proposition a été formulée par le Groupe de travail chargé du règlement des arriérés (ACWG) et examinée par le Comité directeur post-conflit (PCSC). Elle a également été examinée et approuvée par les autorités comoriennes. Cette proposition sera suivie par un document de stratégie intérimaire (DSI) pour les Comores qui précisera le programme de réengagement proposé en tenant compte de la situation économique et sociopolitique du pays.

1.4 Le présent document examinera successivement la situation des Comores le contexte du programme de réengagement ainsi que les perspectives d'allègement de sa dette au titre de l'initiative PPTTE ; les conditions préalables requises pour bénéficier d'un programme dans le cadre de la FPPC, l'éligibilité du pays ; le schéma d'apurement proposé ; et enfin, une conclusion et des recommandations de la Direction au Conseil.

## **II. CONTEXTE DU REENGAGEMENT**

### **2.1. CONTEXTE SOCIO- POLITIQUE ET ECONOMIQUE**

#### ***Contexte politique***

Depuis leur accession à l'indépendance le 6 juillet 1975, les Comores n'ont connu la stabilité politique nécessaire au développement socio-économique que très récemment. Cette longue période d'instabilité a conduit à une lente dégradation des institutions, des infrastructures et de l'économie. La crise de l'île d'Anjouan qui réclamait son indépendance en 1997 a sans doute été la plus grave. L'encadré 1 fait la chronologie de l'instabilité politique des Comores. Ainsi, après des années de crise politique, on note un retour progressif vers la stabilité. En 2001, l'Union des Comores adoptait une nouvelle constitution suite à la crise de sécession. La Banque Mondiale aussi bien que d'autres donateurs se sont engagés dans le processus de paix et de la réconciliation nationale avec des appuis au renforcement des capacités de l'Etat et de l'assistance aux populations défavorisées. Les discussions du DRSP ont rassemblé les autorités des trois îles et d'autres partenaires. L'Union Africaine a participé de manière active au processus de réconciliation nationale et mène activement le dialogue avec les autorités illégales d'Anjouan.

### ***Le contexte social : une forte démographie et de grandes disparités géographiques***

2.1.1. Avec une population de 750 000 habitants et un taux d'accroissement de 2,1% par an, soit un potentiel de doublement en 33 ans, les Comores figurent à la 132<sup>ème</sup> place sur 177 pays sur l'indice de développement humain du PNUD. D'après le Rapport de Développement Humain 2006, 45% des Comoriens vivaient au dessus du seuil de pauvreté en 2004 et les enquêtes ont conclu que ce taux atteindrait 54,7% en 2005, ce qui confirme une dégradation continue de la situation sociale consécutivement aux crises à répétitions. Même si les mesures prises par les autorités commencent à donner des résultats positifs, il faut noter que, les faibles moyens du pays ne permettent pas de répondre aux besoins des populations sans l'apport de la communauté internationale.

### ***Une économie qui se redresse, mais reste toute fois très fragile***

2.1.2. L'économie des Comores se caractérise par un dualisme entre un secteur agricole peu productif, tourné vers une agriculture de subsistance, qui constitue 40% du PIB et occupe 2/3 des emplois, et un secteur tertiaire dominé par le commerce d'importation qui contribue à environ 50% du PIB. Quant au secteur secondaire il reste marginal dans l'économie du pays. Cette faible diversification de l'économie Comorienne se traduit par une grande vulnérabilité aux chocs externes et par l'alourdissement de la charge de la dette, entraînant des déficits publics difficilement compressibles. La fragilité actuelle de l'économie du pays est essentiellement due à l'héritage laissé par les années de crise.

#### **Encadré 1 : Comores : Trois décennies d'Instabilité qui prennent fin**

Juillet 1975 Référendum d'autodétermination. Les Comores deviennent indépendantes, Mayotte la quatrième île de l'archipel, choisit de rester française.

Août 1975 Le président Ahmed Abdallah est renversé par Ali Soihih. Début de l'expérience révolutionnaire.

Mai 1978 Abdallah, revient au pouvoir. Ali Soihih est assassiné.

Novembre 1989 Assassinat d'Ahmed Abdallah par un membre de sa garde présidentielle.

Septembre 1995 Le président Djohar est renversé. Transition. Élection du président Taki.

Juillet 1997 La crise séparatiste éclate à Anjouan. Les insurgés proclament l'indépendance le 3 août et demandent « le rattachement à la France ». Fin août, l'armée du président Taki tente un débarquement sans succès.

Décembre 1998 Mini-guerre civile à Mutsamudu (Anjouan). Le « comité de salut public » dirigé par le lieutenant-colonel Abeid prend l'ascendant, et, en juin 1999, Abeid dirige seul l'île séparatiste.

Avril 1999 Le colonel Assoumani Azali, chef d'état-major de l'armée comorienne, renverse le président Tadjidine Ben Saïd Massonde, successeur de Taki, décédé en 1998. Il veut « régler pacifiquement la crise anjouanaise ».

Février 2001 Signature des accords de réconciliation de Fomboni (Mohéli) entre les colonels Azali et Abeid. Esquisse d'une solution au problème d'Anjouan.

Août 2001 A Anjouan, le colonel Mohamed Bacar renverse Abeid.

Décembre 2001 Référendum constitutionnel : la République fédérale islamique des Comores devient l'Union des Comores.

Mars-Avril 2002 Assoumani Azali remporte la présidentielle de l'Union.

Mai 2002 Élection des îles : victoire de Mze Abdou Soulé el-Bak à Ngazidja, Mohamed Bacar à anjouan et de Mohamed Saïd Fazul à Mohéli.

Décembre 2003 Signature des accords de Moroni, qui mettent un terme au conflit de compétences entre l'Union et Ngazidja.

Mai 2006, Élection de Mr. Sambu à la Présidence de l'Union des Comores

Juillet 2007, élections présidentielles insulaires satisfaisantes dans l'ensemble mais dont le déroulement sur l'Île d'Anjouan est contesté par la Communauté internationale et le Gouvernement de l'Union

Novembre 2007, conflit interne en passe d'être résolu, avec l'appui fort de l'Union Africaine

### ***Évolution du PIB***

2.1.3. Les Comores ont connu une faible croissance économique en marge de celle observée dans l'ensemble des pays fragiles. Entre 2002 et 2005, le taux de croissance moyen du PIB en terme constant a été de 1.7%, ce qui traduit un PIB per capita de -0.4%. Pour 2006, la croissance serait de 1.2% en terme réel correspondant à une réduction de 0.9% du PIB per capita, mais devrait descendre à 1% en 2007. Avec une agriculture d'exportation qui représente 51% du PIB et un

secteur secondaire mal structuré, l'Union des Comores est très vulnérable aux variations des termes de l'échange pour les 3 produits que sont la vanille, les clous de girofles et le Ylang Ylang. La faible croissance reflète aussi les contraintes d'une économie de petite taille, des coûts de transport élevés, une densité de la population élevée, les conséquences d'éruptions volcaniques occasionnelles, de la déforestation et de la hausse du prix international du pétrole.

**Tableau 1: Indicateurs macroéconomiques sélectionnés**

	2002	2003	2004	2005	2006	Proj. 2007	Proj. 2008
Croissance PIB réel (%)	4,1	2,5	-0,2	4,2	1,2	-1,0	1,6
Croissance PIB réel per capita (%)	2,0	0,3	-2,3	2,1	-0,8	-3,0	-0,5
Inflation (IPC) (%)	3,5	3,8	4,5	3,6	3,8	3,0	3,0
Solde primaire intérieur (% PIB)	1,1	0,5	-0,5	1,1	-1,2	-2,4	0,7
Solde globale (base caisse) (% PIB)	-2,9	-1,9	-0,3	-0,5	-1,7	-2,7	-0,7
Solde du compte courant (% PIB)	-1,4	-3,1	-2,8	-3,3	-4,5	-3,7	-4,8
Réserves internationales brutes (mois importations)	12,5	11,3	9,4	8,2	7,3	6,1	5,1
Dette extérieure totale (% PIB)	84,2	81,1	80,5	71,5	70,5	58,6	52,6
Service de la dette en % des exportations b&s	14,7	14,0	17,6	16,8	18,6	20,8	14,4

Source : Autorités comoriennes, FMI, Novembre 2006, WEO – octobre 2007

2.1.4. La zone franc a été pour les Comores la principale source de stabilité de son économie. Cela se traduit par un niveau satisfaisant de réserves internationales, le maintien d'une inflation à un chiffre, une politique budgétaire disciplinée. Les finances publiques restent contraintes par la forte masse salariale et le manque d'accès aux financements, d'où une enveloppe limitée pour les dépenses sociales et les investissements publics malgré des besoins importants et une accumulation chronique des arriérés de salaires dans le secteur public. Sur la période (2002 – 2007), l'inflation a connu une évolution moyenne de 3,8%. La diminution des recettes des produits d'exportation et la baisse de l'aide extérieure vont entraîner une chute des avoirs nets, et ce, malgré, l'augmentation des transferts de la diaspora. Quant au système bancaire, la crise du marché de la vanille réduira sa capacité d'intervention dans l'économie et donc entraîner une baisse de la liquidité monétaire.

#### **La situation budgétaire**

2.1.5. La situation budgétaire, s'est améliorée en 2005, avec une hausse de l'excédent du solde primaire et une baisse nette des arriérés de salaires des fonctionnaires pour la première fois depuis des années. Par contre, les débuts de 2006 ont été marqués une dégradation nette des finances publiques. Les recettes budgétaires ont chuté de 13% par rapport à la même période en 2005, due en grande partie à l'affaiblissement de l'administration des douanes et des problèmes de compétence entre l'Union, et les différentes îles. Les recettes intérieures représentent en moyenne 15,5% du PIB en ligne avec la moyenne régionale, alors que les dépenses totales se chiffrent à 21,5% du PIB, dont les dépenses salariales représentent environ 9%. En effet, à la fin décembre 2006, le stock des arriérés intérieurs ordonnancés était estimé à 31,3 milliards de franc comorien (F C), soit environ

140% des recettes intérieures. A eux seuls, les arriérés de salaires sont estimés à 9,1 milliards de FC (29 % du total) et représentent 41% des recettes intérieures.

2.1.6. Malgré ces difficultés apparentes, les mesures prises par les autorités comoriennes pour rétablir l'équilibre budgétaire ont commencé à donner des résultats probants. L'assainissement de la situation fiscale et la résolution des conflits de compétences entre le gouvernement central, et ceux des îles ont permis une meilleure collecte des recettes fiscales. L'accord sur le partage des recettes entre l'Union et les différentes îles a favorisé une amélioration de la situation budgétaire sur l'ensemble du pays, même si ces résultats sont loin de couvrir les besoins de l'Union.

### ***La dette extérieure – contrainte majeure de développement***

2.1.7. A la fin décembre 2006, la dette publique extérieure est estimée à 280 millions de dollars E.U, dont 140 millions d'arriérés. Le stock de la dette (y compris les arriérés) représente 27% du PIB (8,1% pour le Groupe de la Banque). La dette multilatérale représente 82% du stock total contre 18% pour la dette bilatérale. Parmi les multilatéraux, la Banque mondiale (BM) est le principal créancier avec 49,8% de l'encours multilatéral suivi par le Groupe de la Banque avec 28,7%. A l'exception de quelques retards temporaires, les Comores n'ont pas d'arriérés avec la BM. Le service de la dette dû pour 2006 était de 7,5 millions de dollars E.U (18,6% des recettes des exportations de biens et services), dont la moitié avait été effectivement acquittée en payant la totalité des échéances de L'AID et des paiements partiels au Groupe de la Banque.

### ***Des signes positifs en matière de gouvernance***

2.1.8. Au niveau institutionnel et de la gouvernance, des années d'instabilité politique ont érodé la légitimité de l'État et de ses institutions de gestion économique et sociale. La situation a été aggravée par le conflit de compétences entre les îles et le gouvernement de l'Union. La duplication des structures administratives au niveau de l'Union et des îles se traduit par une administration lourde et lente à prendre les décisions. Le renforcement des fonctions et des entités en charge de la mobilisation et la gestion des ressources publiques, ainsi que l'amélioration de leur capacité à faire face aux interférences politiques sont des éléments critiques pour le développement institutionnel et la bonne gouvernance. L'accord entre les îles et l'Union sur un mécanisme de partage et de gestion des ressources et l'adoption d'un budget consolidé avec une harmonisation des nomenclatures comptables et budgétaires pour l'Union et les îles, ainsi que la mise en œuvre de mesures pour améliorer la transparence de la gestion des finances publiques et de la rationalisation de la fonction publique sont des mesures encourageantes entreprises par le pays.

## ***2.2. RETABLISSEMENT DE LA COOPERATION AVEC LES BAILLEURS DE FONDS***

2.2.1. Une dette extérieure estimée à 297 millions de dollars EU à fin octobre 2007 et représentant 63% du PIB et 506% des exportations, constitue une contrainte majeure pour tout effort de développement pour un pays comme les Comores. L'incapacité du pays à s'acquitter du service de sa dette s'est traduit par une accumulation importante des arriérés vis-à-vis de presque tous les créanciers multilatéraux et bilatéraux. L'accumulation des arriérés et la longue période d'instabilité politique ont eu pour conséquences une diminution significative de l'aide extérieure. Pour atteindre une position extérieure viable, les Comores auront besoin d'un effort international concerté pour une réduction exceptionnelle de leur dette, y compris dans le cadre du PPTE et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Depuis 2006, le pays a multiplié ses efforts en vue de la normalisation de ses relations avec les partenaires internationaux.

### ***La coopération avec le FMI***

2.2.2. Après avoir conclu avec succès un programme de référence avec le FMI, les Comores ont abouti en avril 2007 à un accord avec le Fonds pour la mise en place d'un programme soutenu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Ce programme vise à permettre aux autorités comoriennes de poursuivre le renforcement de leur capacité de gestion, notamment en

ce qui concerne les finances publiques et les réformes structurelles. La communauté internationale a déjà manifesté des signaux forts de sa volonté de réengagement aux Comores et le FMI envisage la mise en place d'une FRPC dans les meilleurs délais. La conclusion d'un accord de FRPC permettra à l'archipel de bénéficier d'une réduction de dette substantielle dans le cadre de l'initiative PPTTE et de l'initiative de réduction de la dette multilatérale. L'un des seuls obstacles à un accord définitif avec le FMI sur la mise en œuvre de ce programme reste l'apurement des arriérés des Comores envers le groupe de la Banque.

### ***La coopération avec la Banque Mondiale***

2.2.3. La stratégie de la Banque mondiale pour les Comores pour la période 2004-2006 avait deux principaux objectifs (i) le maintien des services sociaux de base ; (ii) l'appui au processus de réconciliation nationale. Le premier objectif a été appuyé par un crédit d'un montant de 13,3 millions de dollars E.U dans les domaines de la santé et d'accès à l'eau potable en utilisant les structures communautaires de base. Le prêt initial a été complété par un financement additionnel de 5 millions de dollars approuvé au mois de décembre 2006. Pour l'appui au processus de réconciliation nationale et aux institutions, plusieurs dons ont été mobilisés des différentes fiducies telles qu'IDF (Fonds pour le développement Institutionnel), LICUS (États fragiles) et PCF (Fonds Post Conflit) pour renforcer la gestion des ressources publiques. Compte tenu du succès de la stratégie 2004-06, la banque Mondiale a déjà commence une nouvelle stratégie couvrant la période 2007-08 avec les mêmes objectifs. Le montant alloué sous ce programme est environ 6.8 millions de dollars EU.

### ***La coopération avec l'Union Européenne***

2.2.4. Pendant leur longue crise, les Comores ont toujours bénéficié de l'assistance de l'Union Européenne sur la recherche de solution aux problèmes posés au pays. Dès juillet 2002, l'Union établit une coopération active avec les Comores dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED. Les projets en cours du 8<sup>ème</sup> FED et les reliquats du FED précédents exceptionnellement maintenus, représentent 45 millions d'euros. Sur ces fonds, la commission européenne a instruit un programme de micro réalisation et des coopérations au titre de l'urgence (intempéries, éruptions du Karthala) ; Dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED, l'Union Européenne a engagé 16 millions d'euros (2005-2010) pour aider le système éducatif dans son ensemble. L'Union a également consacré 10,25 millions d'euros pour soutenir le pays dans son effort de décentralisation. Des ressources supplémentaires d'un montant de 3,12 millions d'euros ont été mises à la disposition des Comores pour des réalisations dans le domaine de la santé, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Une aide prévue de 5 millions d'euros supplémentaire pour le programme de retour de la paix. Le 10<sup>ème</sup> FED qui couvrira la période (2008-2013) sera financé à hauteur de 18 milliards de franc comorien.

### ***Système des Nations Unies***

2.2.5. A travers le PNUD, les Nations Unies ont maintenu une présence permanente aux Comores, afin d'aider ce pays à traverser la grave crise à laquelle il se trouve confronter. L'action du PNUD s'inscrit dans un programme de coopération (2003-2007). Il apporte son aide au renforcement des capacités en matière d'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, à la gouvernance, au suivi des conférences internationales, à la lutte contre la VIH/SIDA et la préservation de l'environnement. Il a également apporté une importante contribution à la mise en œuvre du « programme transitoire des Comores » en coordonnant le fonds fiduciaire d'un montant de 3,3 millions de dollars E.U auquel la France a participé activement.

### ***La France***

2.2.6. La France a maintenu son aide aux Comores tout au long de sa période de crise. La reprise des flux de l'ADP, après une diminution de près de 2/3 dans les années 90, est liée aux avancées de la réconciliation nationale et au renforcement de la démocratie enregistrés depuis les accords de

Fomboni. Cette reprise s'est confirmée au fur et à mesure de la mise en œuvre des élections présidentielles puis législatives, des dispositions transitoires adoptées à la conférence de Beit Salam en 2003 et de la mise en place des institutions prévues dans les constitutions de l'Union et des îles. Ces progrès ont conduit la France à se mobiliser pour aider l'Union des Comores à renouer avec la communauté des bailleurs de fonds : levée de la suspension de la coopération avec l'Union Européenne en juillet 2002, création avec le PNUD d'un fonds fiduciaire, adoption de la stratégie intermédiaire de la Banque Mondiale en 2003 (DSRP) et d'un programme de surveillance par les services du FMI début 2005. La France a préparé avec la partie comorienne la V<sup>ème</sup> commission mixte (Avril 2005) et a favorisé la signature d'accords de coopération régionale décentralisée

### **2.3. ACTIVITE DU GROUPE DE LA BANQUE**

2.3.1. Le Groupe de la Banque a commencé ses opérations aux Comores en 1977. Au total, 12 opérations ont été approuvées pour un montant cumulé de 64,72 million UC pour le financement de 9 projets, un programme d'appui aux réformes et deux études. Le secteur qui a le plus bénéficié de ces engagements est celui des transports avec 40,6% de ce montant. Viennent ensuite l'agriculture (29,9%), l'appui aux réformes (12,10%), l'éducation (9,53%) et les équipements collectifs (7,82%). Sur les 12 opérations approuvées, 7 sont achevées et 5 ont été annulées. Le montant des engagements nets d'annulations est de 40,52 millions d'UC, dont 9,67 millions d'UC pour le guichet BAD, totalement décaissé. Il n'y a aucune opération en cours d'exécution

2.3.2. Outre les efforts déployés pour aider les Comores à apurer ses arriérés, le Groupe de la Banque a contribué à la préparation du document de stratégie de Réduction de pauvreté (DSRP)-Intérimaire. Le processus d'élaboration a été possible suite au retour à la normale de la situation politique. Ce document définit un plan d'action pour les Comores sur la période de (2006-2009) et validé par une série de consultations englobant toutes les îles en 2005. La réalisation des objectifs du DSRP I nécessitera une poursuite des réformes visant à améliorer l'efficacité de l'Administration fiscale, une meilleure coordination entre les institutions des différentes îles et la mise en œuvre des mesures visant à relancer l'investissement et à favoriser l'essor du secteur privé (réformes du système judiciaire des secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports, des télécommunications et des hydrocarbures). Pour accéder aux ressources de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la croissance sur la base d'un DSRP complet, les Comores ont sollicité un programme de référence du FMI afin d'établir un bilan pour restaurer la crédibilité de leur gestion économique, rétablir la situation des finances publiques et amorcer les réformes structurelles. Les besoins financiers annuel moyen du pays sont estimés aux environs de 38,8 milliards de FC (environ millions d'Euros ou 140 Euros par habitant), soit plus de 20% du PIB.

### **2.4. PERSPECTIVES D'ALLEGEMENT DE LA DETTE AU TITRE DE L'INITIATIVE PPTE**

2.4.1. Vu les difficultés répétées du pays à faire face à ses engagements au niveau du service de sa dette, toutes les perspectives de réengagement avec les Comores restent liées sur une réduction substantielle de la dette au titre de l'initiative PPTE. A la fin décembre 2006, le volume global de sa dette était de 280 millions de dollars EU, dont 66 millions de dollars EU envers le Groupe de la Banque Africaine de Développement. Le pays a soldé ses arriérés envers le (FMI, AID et BM), mais reste en retard de paiement auprès du Groupe de la Banque. En effet, les arriérés envers ce groupe s'élèvent à 21,94 millions d'UC (12,48 pour le guichet BAD et 9,47 pour le guichet FAD).

2.4.2. Conformément aux règles établies de l'initiative PPTE, pour atteindre le point de décision, les pays éligibles doivent apurer leurs arriérés vis-à-vis des IFI, y compris le Groupe de la Banque. L'un des principaux objectifs du programme d'apurement des arriérés présentés dans le présent document est d'aider les Comores à remplir cette condition. Outre l'apurement des arriérés dus aux IFI, les pays sollicitant l'allègement de la dette au point de décision de l'initiative PPTE doivent remplir les conditions suivantes : (i) une stabilité macroéconomique durable, soutenue par une

performance satisfaisante au titre d'un programme soutenu par la FRPC du FMI ; (ii) la présentation et la mise en œuvre satisfaisante pendant une année d'un DSPR-I ; et (iii) l'évolution satisfaisante de la situation politique et sécuritaire du pays, y compris la consolidation du processus de paix. Les Comores font des progrès réguliers dans tous ces domaines.

### III. QUALIFICATION DU PAYS

#### 3.1. *DESIGNATION COMME PAYS SORTANT DE CONFLIT*

3.1.1. Les directives de la FPPC stipulent que le pays sera qualifié effectivement comme PPC éligible à la FPPC s'il remplit les conditions suivantes : (i) un niveau de paix acceptable, (ii) des efforts notables de promotion et de mise en place de mécanismes de bonne gouvernance ; (iii) une reprise des activités économiques normales ; (iv) des progrès notable en matière de réinstallation des populations, de désarmement et de réintégration des ex combattants ; et, (v) la reconnaissance des efforts faits par l'opinion internationale, notamment les Nations – Unies, l'Union Africaine, et les IBW.

3.1.2. Concernant ces différentes conditions, on peut observer que le processus de paix, de reprise des activités économiques, et de démobilisation sont largement engagés. En matière de gouvernance, les progrès doivent être poursuivis dans le renforcement de la gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption, et le renforcement des capacités de l'administration. L'appréciation globale de la situation du pays par la communauté internationale est positive, saluant les progrès réalisés vers une stabilisation politique du pays et un renforcement de ses institutions.

3.1.3. Ces différents points ont été développés dans la note de dialogue présentée le 28 juin 2007. Les Conseils ont alors désigné les Comores comme pays sortant de conflit, les qualifiant ainsi pour un traitement de leurs arriérés à travers le mécanisme de la FPPC.

#### 3.2. *ÉLIGIBILITE A UN PROGRAMME D'APUREMENT DES ARRIERES*

3.2.1. Outre la désignation des Comores comme PCC, les principes d'action du Groupe de la Banque énumèrent six critères à satisfaire par un PCC pour bénéficier d'un programme de règlement des arriérés et prétendre à une assistance financière au titre du FPPC<sup>3</sup>. Les paragraphes ci-dessous analysent la situation par rapport à chacun de ces six critères appliqués au cas spécifique des Comores.

##### **i. Les Comores sont potentiellement éligibles à l'initiative PPTE<sup>2</sup>**

3.2.2. Les principes d'action du Groupe de la Banque spécifient que seuls les pays PPTE, qui n'ont pas encore atteint le point de décision, sont éligibles à l'aide par le biais d'un programme de règlement des arriérés. Comme indiqué au paragraphe 2.4, l'Union des Comores est éligible à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE renforcée, mais pour cause d'arriérés surtout envers la Banque, le pays n'a pas encore pu y avoir accès.

##### **ii. Processus de réengagement coordonné**

3.2.3. Les principes d'action du Groupe de la Banque précisent que pour être viables, les programmes d'apurement des arriérés ne seront réalisés que dans le cadre d'un réengagement coordonné avec ses autres partenaires au développement. Tel que décrit plus en détail à la section 2.2 de ce document, les Comores entreprennent des programmes de réforme coordonnés avec leurs partenaires au développement : (i) le FMI, après un programme de référence satisfaisant, a un programme FRPC en cours de négociation requérant au préalable l'apurement des arriérés envers les banques multilatérales, dont la Banque ; (ii) la Banque mondiale a pu se réengager dès 2004 pour empêcher l'écroulement du système social et favoriser le processus de réconciliation; (iii) la CE a un programme d'apurement des arriérés et de réengagement en cours ; et (iv) les créanciers du

<sup>3</sup> Documents du Conseil, Réf - ADB/BD/WP/2003/147/Rev.1/Approbaton/Add.1 et ADF/BD/WP/2003/184/Rev.1/Approbaton/Add.1, page 7

Club de Paris par le biais de l'apurement des arriérés accumulés, le rééchelonnement et l'allègement de la dette. Tous ces programmes visent à aider les Comores à financer leurs objectifs de développement et à se qualifier pour une réduction significative de la dette au titre de l'initiative PPTE. Il existe actuellement un certain optimisme au sein de la communauté internationale quant aux progrès enregistrés et qui seraient de nature à compenser le lourd héritage laissé par des années de conflits insulaires et de crise économique. Cet optimisme a été confirmé et conforté par les IFI et les amis des Comores présents à la réunion organisée par la Banque en novembre 2007 à Paris dans le cadre de l'apurement des arriérés.

### **iii. Service de la dette non-discriminatoire**

3.2.4. Les principes d'action du Groupe de la Banque spécifient que les programmes de règlement des arriérés ne sont entrepris que dans les cas où les pays bénéficiaires prouvent qu'ils assurent un service de la dette non discriminatoire envers le Groupe de la BAD par rapport aux autres créanciers privilégiés (les IFI). Les Comores ont certes privilégié la Banque mondiale en apurant le peu d'arriérés qu'elles avaient envers l'institution en 2004. Mais ceci n'a été possible que grâce aux transferts nets positifs que la Banque mondiale a pu mettre en place, afin d'aider le pays au plus fort de la crise économique. La BAD n'ayant à l'époque pas de solution pour le traitement de ses arriérés et la situation précaire des finances publiques comoriennes n'ont pas permis aux Comores d'honorer la totalité des paiements échus durant ces dernières années. Néanmoins, comme développé au point (v.) ci après, les Comores ont fait un effort maximal pour payer la Banque à la hauteur de leurs moyens.

### **iv. Viabilité financière**

3.2.5. Les principes d'action du Groupe de la Banque prévoient des programmes d'apurement des arriérés qui sont censés assurer la viabilité financière à long terme du pays bénéficiaire. Dans ce contexte, l'existence d'un plan de financement adéquat permettant au pays d'atteindre le point de décision au titre de l'initiative PPTE sans courir le risque d'accumuler à nouveau des arriérés, est capital. Le niveau élevé du service de la dette des Comores est un obstacle majeur et le maintien de la viabilité financière constituera un défi, particulièrement à court terme.

3.2.6. Pour continuer de bénéficier du soutien de la communauté internationale des bailleurs de fonds et atteindre le point d'achèvement PPTE, les Comores devront améliorer davantage leur performance macroéconomique en général et leur gestion budgétaire en particulier. Il convient de souligner ici que compte tenu du fait que l'apurement des arriérés du pays rendrait le pays éligible à l'initiative PPTE, l'impact du remboursement de la dette sur les finances publiques serait alors bien plus soutenable à l'avenir. L'apurement des arriérés devrait aussi rendre le pays éligible à la FRPC, ce qui instaurerait sans nul doute un certain niveau de discipline dans le remboursement des dettes extérieures et devrait aider le pays à formuler un plan de financement adéquat. Par ailleurs, la mise en œuvre de la FRPC stimulerait de façon significative les investissements directs étrangers aux Comores. Il est important de faire ressortir que vu les récents progrès enregistrés sur la situation politique des Comores, le dernier étant la résolution qui a été signée à Addis Abeba en novembre 2007, les efforts fournis pour l'assainissement de la situation fiscale et le partage des recettes entre les différentes îles devraient se poursuivre, améliorant d'avantage la situation budgétaire sur l'ensemble du pays. Au chapitre des dépenses publiques, le gouvernement s'engage à maîtriser la masse salariale. Des réformes sont déjà en cours en vue de rationaliser la dépense et améliorer sa transparence.

### **v. Effort maximum pour régler les arriérés sur les ressources internes**

3.2.7. Les principes d'action du Groupe de la Banque stipulent que les pays bénéficiaires devront prouver qu'ils ont fait un effort maximum raisonnable pour s'acquitter de leurs arriérés envers le Groupe de la Banque. Malgré ses difficultés de trésorerie, le pays a repris ses remboursements en 2005 en effectuant des paiements réguliers pour un total de 1,15 millions d'UC (1,25 millions d'euros). Ces paiements, même s'ils ne couvraient que partiellement les échéances, ont permis

d'enrayer de stabiliser quelque peu les arriérés. Au vu de cette situation, on peut aisément constater la volonté des autorités du pays à trouver une solution pour le réengagement de la Banque et lever les obstacles vers un transfert net de ressources et l'allègement de la dette.

**vi. Effort maximum pour mobiliser les ressources auprès des donateurs**

3.2.8. Les principes d'action du Groupe de la Banque stipulent enfin que les pays bénéficiaires doivent prouver qu'ils ont fait un effort maximum pour mobiliser des ressources adéquates auprès des donateurs en vue de régler leurs arriérés envers le Groupe de la Banque. Les Comores ont travaillé en étroite collaboration avec le Groupe de la Banque et les autres IFI pour solliciter une aide financière auprès de donateurs potentiels. Ces efforts ont été récompensés par le soutien financier d'un montant de 6,63 millions d'UC, fourni par les donateurs pour le règlement des arriérés des Comores. En particulier, les Comores ont réussi à rallier le soutien de la France, de la Commission Européenne, de la Norvège, du Koweït, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Suisse, de Maurice, de la Ligue Arabe, et de l'Algérie. Le Tableau 13 à l'Annexe 6 présente une description détaillée des contributions annoncées par les donateurs dans le cadre du programme proposé.

3.2.9. Sur la base de l'évaluation ci-dessus des six critères spécifiés dans les principes d'action, la Direction conclut que les Comores sont éligibles au programme d'apurement des arriérés proposé dans le présent document, y compris une aide financière sur les ressources de la FPPC.

#### **IV. PROGRAMME D'APUREMENT DES ARRIERES DES COMORES**

##### **4.1. ARRIERES DES COMORES ENVERS LE GROUPE DE LA BANQUE ET ECHEANCES DE PAIEMENT**

4.1.1. Sous sanction depuis janvier 1993, les Comores ont accumulé des arriérés d'un montant de 21,94 millions d'UC (12,48 pour le guichet BAD et 9,47 pour le guichet FAD). Les arriérés sur le guichet BAD représentent 56% du total et concernent le prêt pour le port de Mutsamudu.

4.1.2. L'Annexe 4 présente une analyse plus détaillée des arriérés des Comores à l'égard du Groupe de la Banque.

**Tableau 2: Arriérés vis-à-vis du Groupe de la BAD**  
*au 31 octobre 2007, en millions d'UC*

	<b>BAD</b>	<b>FAD</b>	<b>Total</b>
Principal	5,47	6,41	11,88
Charges	7,01	3,05	10,06
<b>Total</b>	<b>12,48</b>	<b>9,47</b>	<b>21,94</b>

##### **4.2. PROGRAMME D'APUREMENT DES ARRIERES PROPOSE**

4.2.1. Les principes d'action du Groupe de la Banque prévoient le règlement des arriérés selon un accord de partage des coûts entre trois sources de financement qui sont les PCC, les donateurs et le FPPC. Les montants et le calendrier des paiements de chacune des parties à l'accord seront déterminés au cas par cas pour refléter les prévisions de flux de ressources pour chaque PCC, en privilégiant l'apurement des arriérés et la levée des sanctions le plus rapidement possible.

4.2.2. Comme explicité au paragraphe 2.1.5, la situation des finances publiques des Comores est extrêmement précaire. Tel que le prévoient les principes d'actions de la FPPC, il est primordial d'accorder aux Comores la flexibilité qui sied en (i) limitant la quote-part du pays dans le partage du fardeau à une contribution symbolique de 1% ; (ii) reportant à fin décembre 2007 la date butoir initialement fixée à fin décembre 2003 ; et, (iii) augmentant la prise en charge du fardeau par la FPPC afin de maximiser les chances de succès de l'opération.

### **i. Une contribution symbolique**

4.2.3. En raison de la situation financière extrêmement tendue, le pays n'est en mesure de s'acquitter que d'une contribution tout au plus symbolique au règlement de ses arriérés. Les principes d'action de la FPPC prévoient un partage tripartite du fardeau avec une répartition déterminée au cas par cas afin d'éviter tout risque d'aléa moral et de créer un précédent que pourraient faire valoir les autres pays éligibles. La situation budgétaire et financière du pays se traduit par une insolvabilité avérée (voir Par 2.1). Par ailleurs, les Comores, à l'inverse d'autres pays sortant de conflit, ne disposent ni de pétrole, ni de ressources minières ou forestières qui leur permettraient de relancer rapidement leur économie après la normalisation de la situation sociopolitique et le retour des partenaires au développement. Les Comores restent très dépendantes des sources de financement extérieures et cette situation rend nécessaire la redirection de toute ressource intérieure vers les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement économique. Vu que la pauvreté a été un facteur menant aux conflits politiques dans le pays, il serait inapproprié d'espérer une contribution de plus 1% des arriérés de la part des Comores, puisque cela pourrait engendrer un retour à une situation précaire dans le pays. Ces éléments conjugués justifient amplement d'établir sa contribution à 1% (un pour cent). Dans ces conditions, les donateurs et la FPPC se partageraient alors les 99% restants.

### **ii. Une date butoir reculée**

4.2.4. Les principes d'actions de la FPPC, tels qu'approuvés, fixent la date butoir au 31 décembre 2003. Pour les deux premiers pays bénéficiaires de l'assistance de la FPPC, le Burundi et le Congo, dont le traitement est intervenu de manière rapprochée en 2004, cette date butoir pouvait être considérée comme étant adéquate. Cependant, si cette date butoir était maintenue, les Comores devraient s'acquitter de 4,60 millions d'UC au titre du service de la dette échue entre décembre 2003 et décembre 2007 (voir détails au

4.2.5. Tableau 4 ci-après). A nouveau, la situation financière difficile du pays ne lui permet pas d'honorer un tel montant. Par ailleurs et pour rester cohérent avec l'idée de n'exiger du pays une contribution que sa situation financière lui permet d'honorer pour éviter de se retrouver à nouveau dans une situation d'accumulation d'arriérés. Similairement à l'approche adoptée pour la République Centrafricaine en 2006, il est proposé de reculer la date butoir pour les Comores à fin décembre 2007 et d'inclure tous les montants échus et en arriéré à cette date<sup>4</sup>.

### **iii. Une prise en charge accrue par la FPPC**

4.2.6. Pour pallier à la période fortement écourtée pour la mobilisation des contributions des Donateurs et afin de maximiser les chances de succès de l'opération, la Direction propose que la Banque prenne à sa charge une partie du montant qui pourrait normalement être attendu des partenaires des Comores. En portant sa contribution à 69,3% des arriérés, la Banque permettrait de limiter le montant à mobiliser auprès des Donateurs à seulement 6,5 millions d'UC.

4.2.7. Le montant à financer serait alors de 21,94<sup>5</sup> millions d'UC, comme explicité dans le

4.2.8. Tableau 4 ci-dessous. Compte tenu du versement reçu des Comores pour honorer les 0,22 millions d'UC lui incombant et des contributions irrévocables reçues ou annoncées par les donateurs s'élevant à 6,52 millions d'UC (voir détail au Tableau 13 à l'Annexe 6), la Direction propose l'octroi d'un don de 15,21 millions d'UC sur les ressources du FPPC pour clôturer le plan de financement du programme de règlement des arriérés des Comores. Les 15,21 millions d'UC proposés sur les ressources de la FPPC représenteraient 69,3% du stock total des arriérés des Comores au 31 décembre 2007. Le Tableau 3 et le Tableau 4 ci-après résument le plan de financement proposé.

---

<sup>4</sup> Les dates de facturation des Comores sont le 1<sup>er</sup> janvier, le 1<sup>er</sup> mars, le 1<sup>er</sup> juillet et le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année

<sup>5</sup> Au taux de change du 31 octobre 2007

**Tableau 3: Règle du partage du fardeau des arriérés**

	Montant	Pourcentage
Comores	0,22	1,0%
Donateurs	6,52	29,7%
FPPC	15,21	69,3%
<b>Total</b>	<b>21,94</b>	<b>100,0%</b>

**Tableau 4 : Choix de la contribution des Comores et de la date butoir**

<i>millions d'UC</i>	part	Date Butoir		<b>Différence</b>
		<b>Déc.-2003</b>	<b>Déc.-2007</b>	
<b>Contributions à financer</b>	<b>100.0%</b>	<b>17,34</b>	<b>21,94</b>	<b>+ 4,60</b>
FPPC	69,3%	12,02	15,21	+ 3,19
Donateurs	29,7%	5,15	6,52	+ 1,37
Comores (i)	1.0%	0,17	0,22	+ 0,05
Échéances jusqu'à fin 2007 (ii)		4,60	-	-
<b>Total Comores: (i)+(ii)</b>		<b>4,77</b>	<b>0,22</b>	<b>- 4,55</b>

4.2.9. En plus de la nécessité d'assurer le financement intégral des programmes d'apurement des arriérés, les principes d'action du Groupe de la Banque interdisent expressément les opérations pouvant être considérées comme des opérations de « refinancement » ou opérations « circulaires ». Le plan de financement du programme d'apurement des arriérés des Comores a été élaboré de manière à se conformer à cette disposition. Les paiements reçus du pays et des donateurs serviront à régler les arriérés envers le FAD. Le reliquat du FAD et les arriérés de la BAD seront pris en charge par la FPPC. Comme indiqué à l'Annexe 6, la contribution du Groupe de la Banque sera entièrement prélevée sur les ressources de la FPPC : dans un compte séparé pour le FAD<sup>6</sup> pour apurer les arriérés BAD, soit 12,48 millions d'UC ; dans un compte séparé pour la BAD<sup>7</sup> pour apurer le reliquat des arriérés du FAD, soit 2,73 millions d'UC. Ces ressources devront exclusivement aider les Comores à régler leurs arriérés

### 4.3. PLAN D'EXECUTION

4.3.1. L'exécution du plan de règlement des arriérés des Comores démarrera dès l'approbation de la présente proposition par les Conseils d'administration du Groupe de la Banque. Ensuite, le Département des services juridiques (GECL) préparera des protocoles d'accord pour le don FPPC à signer par le gouvernement centrafricain et les institutions du Groupe de la Banque. Conformément aux principes d'action, il est proposé de lever les sanctions contre les Comores dès réception formelle des engagements de financement irrévocables de tous les donateurs. L'approbation par les Conseils d'administration du Document de Stratégie Intérimaire pour les Comores permettra au Groupe de la Banque de reprendre rapidement ses programmes normaux d'aide en faveur du pays, conjointement avec les IBW et la communauté des bailleurs de fonds. Au premier trimestre 2008,

<sup>6</sup> Le compte distinct du FAD au sein de la FPPC a été initialement financé par un don de 100 millions d'UC sur les ressources du FAD-X. ADF/BD/WP/2005/06.

<sup>7</sup> Le compte distinct de la BAD au sein de la FPPC a été abondé de 100 millions d'UC à travers trois allocations du revenu net des années 2003, 2004 et 2005

tous les donateurs hormis la CE auront versé leur contribution ; ceci permettra de finaliser l'opération de règlement des arriérés. Il est proposé que la FPPC avance les fonds nécessaires à la levée immédiate des sanctions en considérant que l'engagement irrévocable de la Commission européenne est acceptable pour mener à bien l'opération d'apurement des arriérés envers le Groupe de la Banque.

#### **4.4. PERSPECTIVES DE REPRISE DES OPERATIONS DE FINANCEMENT DU FAD ET TRANSFERTS NETS POSITIFS**

4.4.1. La stratégie de réengagement du Groupe de la Banque fera l'objet d'un document de stratégie intérimaire qui sera présenté aux Conseils du Groupe de la BAD en février 2008. Ce document, sera le résultat d'une large concertation avec le gouvernement de l'Union des Comores et les partenaires au développement. Il précisera la manière dont les ressources allouées dans le cadre du FAD XI (estimées à 7 millions d'UC) et celles provenant de la Facilité pour les États Fragiles pourront être utilisées de la manière la plus efficiente. Il s'appuiera essentiellement sur les priorités dégagées dans le Cadre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

4.4.2. L'objectif de politique déclaré du Groupe de la Banque d'assurer des transferts positifs nets vers les Comores sera tenu. Les transferts nets seront positifs dès 2008, compte tenu du montant symbolique requis de l'Union des Comores au titre du service de la dette et de l'apurement de ses arriérés. Les décaissements sur les opérations qui seront retenues dans le cadre de la stratégie intérimaire devraient intervenir dès le mois de juillet 2008. Les transferts nets devraient également s'améliorer considérablement, dans l'hypothèse où les conditions d'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE sont favorables<sup>8</sup>. Dès que l'Union des Comores remplira les conditions requises pour bénéficier d'un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE intérimaire au point de décision, ses paiements au titre du service de la dette à l'égard du Groupe de la Banque seront considérablement réduits et il sera donc plus facile d'assurer des transferts positifs nets.

## **V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1. CONCLUSION**

5.1.1. Depuis son accession à l'indépendance, l'Union des Comores a connu une instabilité politique chronique qui a contrarié ses efforts pour la création des conditions nécessaires au développement économique et social dans un cadre politique et institutionnel viable. Le dernier conflit, déclenché par une tentative de sécession de l'île d'Anjouan, a perduré sur une longue période et s'est traduit par un coût économique énorme pour le pays. Avec l'appui et l'assistance de la communauté internationale, la réconciliation nationale a fait des progrès substantiels à travers de multiples rebondissements. L'unité du pays a été préservée dans le cadre d'un État fédéral qui accorde une large autonomie aux îles, et la mise en place d'un mécanisme de partage de ressources fiscales. Sur le plan économique, la faible croissance de l'économie comorienne est le reflet d'un pays fragile qui cumule les désavantages naturels, une base productive étriquée et non diversifiée, un lourd fardeau de la dette extérieure et une gouvernance économique et financière qui appelle des réformes profondes. Les Comores se sont engagées dans un processus de dialogue avec les partenaires multilatéraux et bilatéraux sur la base d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté qui a été élaboré selon une approche participative exemplaire. Ils ont aussi entamé les discussions avec le FMI sur un programme pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. La conclusion d'un accord sur ce programme permettra aux Comores de bénéficier d'une réduction

---

<sup>8</sup> Sans l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE, le service de la dette des Comores à l'égard du Groupe de la Banque sera de 1,2 millions d'UC en 2008. A supposer que les Comores atteignent le point de décision PPTE au 3<sup>ème</sup> trimestre 2008, le service de la dette des Comores à l'égard du Groupe de la Banque sera réduit dès 2009, rendant la situation de la dette du pays plus soutenable.

substantielle de sa dette dans le cadre de l'initiative PTTE et de l'initiative de l'allègement de la dette multilatérale.

5.1.2. D'après l'évaluation de la Direction, les Comores ont satisfait à tous les critères requis par les principes d'action du Groupe de la Banque pour bénéficier d'un programme d'apurement des arriérés et d'une aide financière sur les ressources de la FPPC. Le programme d'apurement proposé prévoit le partage du fardeau entre trois sources de financement que sont le pays, les donateurs et la FPPC. Les circonstances socioéconomiques et de pression budgétaires particulières aux Comores militent pour l'application d'une flexibilité appropriée à sa situation spécifique, dont les autres pays éligibles ne pourront *de facto* pas se prévaloir. Sur la base des recommandations des Conseils pour assister convenablement les Comores à sortir de sa situation précaire, cette flexibilité s'inscrit parfaitement dans les principes d'action de la FPPC en ne requérant des Comores qu'un paiement symbolique. Pour payer sa part sur l'encours des arriérés dus au Groupe de la Banque, le pays a déjà versé sa contribution, soit 0,22 millions d'UC. En outre, les Comores ont travaillé en étroite collaboration avec le Groupe de la Banque pour mobiliser 6,5 millions d'UC auprès des donateurs en faveur du programme d'apurement proposé. Une allocation de 15,2 millions d'UC sur les ressources de la FPPC permettra de clôturer le plan de financement dudit programme.

## 5.2. RECOMMANDATIONS

5.2.1. A la lumière de ce qui précède :

- i. les Conseils d'administration sont invités à approuver l'évaluation selon laquelle les Comores satisfont aux critères requis pour bénéficier d'une aide financière de la FPPC ;
- ii. les Conseils d'administration à approuver, conformément aux principes d'action de la FPPC, les flexibilités spécifiques requises par la situation exceptionnelle des Comores, à savoir la limitation de la quote-part du pays à une contribution symbolique de 1% ; le report à fin décembre 2007 de la date butoir initialement fixée à fin décembre 2003 ; et la prise en charge d'une part accrue du fardeau par la FPPC afin de garantir les chances de succès de l'opération ;
- iii. le Conseil d'administration du FAD est invité à approuver un don de 12,48 millions d'UC<sup>9</sup> sur les ressources de la FPPC pour clôturer le plan de financement du programme d'apurement des arriérés proposé ;
- iv. le Conseil d'administration de la BAD est invité à approuver un don de 2,73<sup>10</sup> millions d'UC sur les ressources de la FPPC pour clôturer le financement du programme d'apurement des arriérés proposé ; et
- v. les Conseils d'administration sont invités à approuver la levée des sanctions qui frappent les Comores dès réception, par la BAD et le FAD, d'instruments, acceptables pour eux, prouvant l'irrévocabilité des engagements financiers des donateurs.

---

<sup>9</sup> Au taux de change du 31 octobre 2007

<sup>10</sup> Au taux de change du 31 octobre 2007

## Annexe 1 : Perspectives des Comores en matière de ressources

1. Le Tableau 5 ci-dessous présente les principaux éléments de la capacité des Comores à rembourser la dette extérieure de 2002 à 2008. Selon les prévisions, les Comores ne seront en mesure d'honorer toutes ses obligations au titre du service de la dette jusqu'au point de décision, que grâce à des mécanismes ou flux lui offrant suffisamment de ressources pour le faire. A ce titre, l'opération d'apurement des arriérés proposée devrait conduire à un réengagement durable dans le pays. Ces prévisions ne tiennent compte d'aucun allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE, facteur qui améliorera sensiblement les perspectives des Comores en matière de ressources.

**Tableau 5: Plan de Trésorerie et opérations financières de l'état (2002 – 2008)**

Comores: Opérations Financières Consolidées de l'État, 2002-2008							
(en millions de Francs Comoriens)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007 proj	2008 proj
Recettes totales et dons	26,929	25,482	26,434	30,509	29,534	28,475	32,952
Recettes fiscales	18,038	19,622	19,407	17,797	1,726	15,894	19,648
Recettes non fiscales	3,483	2,713	3,038	6,175	4,295	3,682	4,024
Dons extérieures	5,408	3,147	3,989	6,537	7,978	8,899	9,280
Dépenses totales	31,699	30,347	28,847	30,425	33,599	34,268	34,212
Dépenses primaires courantes	19,949	18,831	20,658	20,911	22,165	22,939	20,922
Salaires	10,703	11,493	12,631	12,872	13,205	15,720	13,835
Biens et services	7,909	5,297	6,038	5,160	5,568	4,965	4,893
Transferts	1,338	2,041	1,989	2,879	3,394	2,254	2,193
Intérêts	1,335	1,431	1,282	1,182	1,144	788	856
Dépenses en investissements	7,597	7,578	6,301	6,902	7,832	7,835	8,722
Financement intérieur	131	2,785	2,539	1,411	1,250	556	1,519
Financement extérieur	7,466	4,793	3,762	5,491	6,182	5,893	6,360
Solde primaire intérieur	1,441	719	(752)	1,650	(1,859)	(3,919)	1,232
Solde globale (base engagement)	(4,771)	(4,865)	(2,413)	85	(4,065)	(5,793)	(1,260)
Variation des arriérés	969	2,226	1,862	(272)	1,436	1,360	-
Solde global (base caisse)	(3,802)	(2,638)	(426)	(736)	(2,628)	(4,433)	(1,260)
Financement	5,575	3,453	829	1,118	2,691	2,591	(2,712)
Intérieur	(613)	120	567	1,279	2,247	1,073	(855)
Extérieur	6,189	3,333	262	(161)	445	1,519	(1,858)
Erreurs et omissions	(1,774)	(814)	(403)	381	(63)		.....
<b>Pour mémoire</b>	Indicateurs en pourcentage du PIB						
Recettes totales	16.4	15.8	15.6	15.7	13.6	12.1	14
Dépenses totales	24.2	21.5	20.1	19.9	21.2	21.3	20.3
Solde primaire intérieur	1.1	0.5	-0.5	1.1	-1.2	-2.4	0.7
Balance globale (base engagement)	-3.6	-3.4	-1.7	0.1	-2.6	-3.6	-0.7
Balance globale (base caisse)	-2.9	-1.9	-0.3	-0.5	-1.7	-2.7	-0.7

Source: Autorités comoriennes, FMI, Novembre 2007

## Annexe 2 : Structure de la dette extérieure des Comores

1. Le Tableau 6 ci-dessous présente la composition de la dette publique extérieure des Comores, y compris les soldes de l'encours des prêts et les arriérés à fin décembre 2006.
2. La dette du pays est essentiellement due à l'égard des créanciers multilatéraux (82%). La Banque mondiale représente 41% de la dette extérieure totale à elle seule. La dette Hors-Club de Paris représente la part prépondérante de la dette bilatérale et devra faire l'objet d'une attention particulière lors du traitement dans le cadre de l'initiative PPTE.
3. Le Groupe de la Banque représente 47% des arriérés aux Multilatéraux. Cette répartition montre l'urgence, pour la Banque, de trouver une solution au problème des arriérés des Comores afin de permettre un réengagement global de la communauté des bailleurs.

**Tableau 6: Distribution de la Dette extérieure des Comores**

*Stock de la dette au 31/12/2006 (Dollars des États Unis)*

Créanciers	Arriérés du principal	Arriérés des intérêts	Encours <sup>1</sup>	Stock <sup>2</sup>
<b>Multilatéraux</b>				
BAD	9 353 619	10 107 335	0	19 460 954
FAD	7 954 359	4 143 936	34 397 098	46 495 393
BADEA	18 325 700	8 169 279	0	26 494 978
BEI	71 745	31 965	685 577	789 287
BID	3 863 240	589 824	4 860 478	9 313 542
FIDA	351 690	71 981	8 413 119	8 836 790
AID	0	49 697	114 544 115	114 593 812
OPEP	3 084 449	484 440	0	3 568 889
<b>Total 1</b>	<b>43 004 801</b>	<b>23 648 457</b>	<b>163 289 514</b>	<b>229 553 645</b>
<b>Bilatéraux</b>				
A. Dhabi	543 039	260 400	0	803 439
AFD	6 289 136	0	2 864 736	9 153 872
Chine	201 389	0	0	201 389
Fonds Koweïtien	13 038 993	3 544 366	9 448 345	26 031 705
Fonds Saoudien	9 233 725	4 748 544	0	13 982 269
Maurice	0	0	1 000 000	1 000 000
<b>Total 2</b>	<b>29 306 282</b>	<b>8 553 310</b>	<b>13 313 081</b>	<b>51 172 674</b>
<b>Grand total</b>	<b>72 311 083</b>	<b>32 201 767</b>	<b>176 602 596</b>	<b>280 726 319</b>

<sup>1</sup>Encours de la dette : c'est le montant non échu en principal

<sup>2</sup>Stock de la dette : c'est le montant de l'encours ajouté des arriérés en principal et en intérêts

Source : Union des Comores, Direction Nationale de la Dette



## Annexe 4 : Arriérés des Comores envers le Groupe de la Banque

1. Le Tableau 8 ci-dessous présente la composition des arriérés des Comores à l'égard du Groupe de la Banque au 31 octobre 2007 et 31 décembre 2007, par rapport au 31 décembre 2003.

**Tableau 8: Évolution des arriérés des Comores depuis le 31 décembre 2003\***  
(en millions d'UC\*\*)

	31 décembre 2003	31 octobre 2007	Prévision: 31 décembre 2007
<b>BAD</b>	11.28	12.48	12.48
<b>FAD</b>	6.07	9.47	9.47
<b>Total</b>	<b>17.34</b>	<b>21.94</b>	<b>21.94</b>

Source: Groupe de la Banque (FFCO).

\* Certains chiffres ayant été arrondis, leur somme peut être différente du montant total indiqué.

\*\* Sur la base des taux de change en vigueur au 31 octobre 2007.

2. Le Tableau 9 ci-dessous présente la composition des arriérés des Comores à l'égard du Groupe de la Banque au 31 octobre 2007. Le principal en arriérés représentait 54% du total des arriérés, contre 46% pour les intérêts. Les arriérés des Comores sont en majorité dus au guichet FAD (57%), les arriérés dus au guichet FAD représentant 43% du total. Le pays n'a pas d'arriérés envers le FSN.

**Tableau 9: Composition des arriérés des Comores par guichet au 31 octobre 2007\***  
(en millions d'UC\*\*)

	Principal	Intérêts	Total
<b>BAD</b>	5.47	7.01	<b>12.48</b>
<b>FAD</b>	6.41	3.05	<b>9.47</b>
<b>Total</b>	<b>11.88</b>	<b>10.06</b>	<b>21.94</b>

Source: Groupe de la Banque (FFCO).

\* Certains chiffres ayant été arrondis, leur somme peut être différente du montant total indiqué.

\*\* Sur la base des taux de change en vigueur au 31 octobre 2007.

3. Le Tableau 10 **Error! Reference source not found.** ci-dessous présente la composition en devises des arriérés des Comores à l'égard du Groupe de la Banque au 31 octobre 2007. 35% du total des arriérés étaient libellés en yens, 22% en dollars EU, 19% en euros et 24% dans les autres monnaies.

**Tableau 10: Composition monétaire des arriérés des Comores au 31 décembre 2007\***  
(en millions d'UC\*\*)

	JPY	USD	EUR	Autres	Total
<b>BAD</b>	5.99	2.56	0.11	3.81	<b>12.48</b>
<b>FAD</b>	1.63	2.34	4.00	1.50	<b>9.47</b>
<b>Total</b>	<b>7.62</b>	<b>4.90</b>	<b>4.11</b>	<b>5.31</b>	<b>21.94</b>

Source: Groupe de la Banque (FFCO).

\* Certains chiffres ayant été arrondis, leur somme peut être différente du montant total indiqué.

\*\* Sur la base des taux de change en vigueur au 31 octobre 2007.

## Annexe 5 : Service futur de la dette des Comores à l'égard du Groupe de la Banque

1. Le Tableau 11 ci-dessous présente les projections du service de la dette des Comores à l'égard du Groupe de la Banque de 2008 à 2011. Ces prévisions sont basées sur les taux de change en vigueur au 31 octobre 2007 et elles présument que les arriérés ont été réglés selon le programme présenté dans la présente proposition.

**Tableau 11: Projections du service de la dette à l'égard du Groupe de la Banque\***  
(en millions d'UC\*\*)

Année	2008	2009	2010	2011
<b>BAD</b>	0.22	-	-	-
<b>FAD</b>	0.97	0.96	0.96	0.95
<b>Total</b>	<b>1.19</b>	<b>0.96</b>	<b>0.96</b>	<b>0.95</b>

Source: Groupe de la Banque (FFCO).

\* Certains chiffres ayant été arrondis, leur somme peut être différente du montant total indiqué.

\*\* Sur la base des taux de change en vigueur au 31 octobre 2007.

## Annexe 6 : Plan de financement du programme d'apurement des arriérés des Comores

1. Le Tableau 12 ci-dessous présente un résumé du plan de financement du programme d'apurement des arriérés des Comores. La première rangée présente les sources de financement prévues commençant avec : le Mécanisme du Groupe de la Banque en faveur des pays sortant de conflit (FPPC), les paiements effectués par les Comores et les contributions des donateurs.
2. Les rangées suivantes du tableau présentent les utilisations de fonds prévues dans le plan de financement. Conformément à l'interdiction de refinancement du Groupe de la Banque, les ressources du FPPC proviendront du compte distinct du FAD et serviront à régler les arriérés de la BAD. L'utilisation des contributions des donateurs et du pays n'est soumise à aucune interdiction ou restriction. Les paiements effectués par les Comores et par les Donateurs ont donc servi à apurer les arriérés envers le FAD. La contribution du PCCF à travers la fenêtre BAD servira à apurer le solde des arriérés dus au FAD.

**Tableau 12 : Plan de financement du règlement des arriérés**  
(en millions d'UC\*)

Sources	FPPC BAD 1	FPPC FAD 2	Total FPPC 3=1+2	Comores 4	Donateurs 5	Total 6=3+4+5
Total Sources	<b>2.73</b>	<b>12.48</b>	<b>15.21</b>	<b>0.22</b>	<b>6.52</b>	<b>21.94</b>

Arriérés BAD		12.48	12.48			<b>12.48</b>
Arriérés FAD	2.73		2.73	0.22	6.52	<b>9.47</b>
<b>Total Utilisations</b>	<b>2.73</b>	<b>12.48</b>	<b>15.21</b>	<b>0.22</b>	<b>6.52</b>	<b>21.94</b>

Source: Groupe de la Banque (FFMA).

\* Sur la base des taux de change en vigueur au 31 octobre 2007

3. Le Tableau 13 ci-après présente les contributions au programme d'apurement des arriérés des Comores telles qu'annoncées par les donateurs. Les annonces de contribution des donateurs faites en devises ont été exprimées en UC en fonction des taux de change en vigueur au 31 Octobre 2007.

**Tableau 13 : Contributions annoncées par les donateurs**  
(en millions d'unités de devises)

Donateur	Monnaie	Montant	Montant (UC)**	Conditions
Commission Européenne	EUR	1.50	1.38	Atteinte pt. Déc. PPTE
Algérie	USD	0.10	0.06	Aucune
France	EUR	1.50	1.38	Aucune
Royaume Uni	USD	1.02	0.65	Aucune
Suisse	USD	0.50	0.32	Aucune
Danemark	DKK	0.60	0.07	Aucune
Norvège	USD	2.00	1.27	Aucune
Maurice	USD	0.30	0.19	Aucune
Ligue Arabe	USD	0.25	0.16	Aucune
Koweït	EUR	1.24	1.14	Aucune
<b>Total</b>			<b>6.63</b>	

Source : Groupe de la Banque (FFMA)