

# Comores

mardi 28 mai 2019

**Avec une note générale de 22 sur 48, les Comores font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.**

## [Edition 2021 | 22/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	1
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	1
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	1
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	2
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	1
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

### Propositions de réforme

- La première réforme devrait avoir trait à **la clarification de l'architecture de la décentralisation**. Si certains passages laissent à penser que la législation des collectivités locales relève de l'Union, l'article 103 de la nouvelle Constitution stipule qu' « en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après : l'administration des collectivités locales, ... ». La législation ne donne aucun détail quant à la portée concrète des rapports entre l'État central, les îles autonomes et les communes. Les communes ont ainsi une double tutelle (îles et Union), et les modes d'articulation entre ces trois niveaux de gouvernance restent à déterminer. La réforme devrait proposer un corpus commun pour l'action des collectivités locales à l'échelle de l'Union et clarifier les relations entre les communes, les îles et l'Union. La réforme définirait ainsi la portée exacte de la tutelle pouvant être exercée par l'État central ou les îles autonomes sur les collectivités locales. La réforme prêterait enfin un accent particulier sur la clarification des missions de contrôle

de la gestion financière des communes afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale.

- **La deuxième réforme devrait s'appesantir sur les limites communales.** Nombreuses sont les communes dont le territoire n'est pas connu, et les conflits liés aux découpages territoriaux sont légion. Nul n'ignore le conflit frontalier qui oppose la commune de Moroni et la ville d'Itsandra au Nord et celle d'Ikoni au Sud, pour ne citer que cet exemple. En dépit des efforts fournis par le gouvernement avec le concours du programme de coopération décentralisée (PCD) financé par l'Union européenne à travers une étude menée par l'université des Comores, la cartographie de l'île de Ngazidja n'a jamais été finalisée, et 11 des 28 communes de Ngazidja n'ont pas de territoire défini. La réforme aura pour objet de définir les limites communales afin d'éviter la multiplication des conflits inter villageois engendrés par les différends frontaliers.
- La troisième réforme devrait concerner **la définition des compétences transférées.** Actuellement, les textes sont muets sur les compétences transférées aux communes par l'Union ou par les îles. Ce transfert des compétences devrait être organisé par la loi pour ce qui est des compétences précédemment exercées par l'Union ; et par délibération des conseils des îles pour ce qui est des compétences dépendantes des îles. Jusqu'à présent, aucun texte n'a été adopté. La réforme devra proposer une structure de compétences entre les trois sphères de pouvoir (Union, îles et communes) et élaborer une stratégie de formation à l'attention des différents acteurs.
- La quatrième réforme devrait être dédiée aux **finances des collectivités locales.** La loi sur la décentralisation a prévu différentes pistes de ressources qui vont des impôts locaux (taxes foncières, taxes d'habitation, patentes) à des dotations étatiques. Les impôts prévus sont en total décalage avec la réalité économique et sociale comorienne. Pour de nombreux spécialistes, il est difficilement envisageable qu'une mairie puisse demander à ses habitants de payer des impôts sur leurs lopins arides ou sur leurs abris en brique, en tôle ondulée ou en paille. La réforme définira d'une part un champ de ressources propre aux communes, et d'autre part un système de transferts financiers non seulement de l'Union, mais aussi des îles. Ces derniers devraient être proportionnels aux transferts de compétences et prendre en compte les questions d'équité et de péréquation dans un pays où les disparités sont politiquement sensibles.
- La cinquième réforme concerne **la stratégie urbaine.** S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible, (29,4 % en 2020, les deux tiers de la population vivent en milieu rural), la croissance urbaine progresse cependant au rythme de 6,5 % par an. La population est jeune, 56 % des habitants ont moins de 20 ans, avec un taux de croissance démographique de 2,80 %, un des plus élevés d'Afrique. Toutes les projections montrent que l'urbanisation va s'accélérer, avec à l'horizon 2050 un taux d'urbanisation de 41 % (World Urbanization Prospects : the 2018 Révision) et qu'il est nécessaire de l'anticiper en dotant le pays d'une stratégie urbaine et en définissant les moyens techniques, humains et financiers de sa mise en œuvre.
- La sixième réforme concerne **la mise en place d'un agenda national sur la lutte contre le changement climatique**, la création d'un cadre institutionnel qui prévoit l'inclusion des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre, ainsi que leur accès à la finance climatique.

## [Edition 2018 | 21/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	1
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2

6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	1
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	1
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	1
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	1
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 21 sur 48, les Comores font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de cet environnement défavorable passe par une série de réformes à mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

- **La première réforme** devrait avoir trait à la clarification de l'architecture de la décentralisation. Si certains passages laissent à penser que la législation des collectivités locales relève de l'Union, l'article 103 de la nouvelle Constitution stipule que « en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après : l'administration des collectivités locales... ». La législation ne donne aucun détail quant à la portée concrète des rapports entre l'État central, les îles autonomes et les communes. Les communes ont ainsi une double tutelle (îles et Union), et les modes d'articulation entre ces trois niveaux de gouvernance restent à déterminer. La réforme devrait proposer un corpus commun pour l'action des collectivités locales à l'échelle de l'Union et clarifier les relations entre les communes, les îles et l'Union. La réforme définirait ainsi la portée exacte de la tutelle pouvant être exercée par l'État central ou les îles autonomes sur les collectivités locales. La réforme prêterait enfin un accent particulier sur la clarification des missions de contrôle de la gestion financière des communes afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale.
- **La deuxième réforme** devrait s'appesantir sur les limites communales. Nombreuses sont les communes dont le territoire n'est pas connu, et les conflits liés aux découpages territoriaux sont légion. Nul n'ignore le conflit frontalier qui oppose la commune de Moroni et la ville d'Itsandra au nord et celle d'Ikoni au sud, pour ne citer que cet exemple. En dépit des efforts fournis par le gouvernement avec le concours du programme de coopération décentralisée (PDC) financé par l'Union européenne à travers une étude menée par l'université des Comores, la cartographie de l'île de Ngazidja n'a jamais été finalisée, et 11 des 28 communes de Ngazidja n'ont pas de territoire défini. La réforme aura pour objet de définir les limites communales afin d'éviter la multiplication des conflits inter-villageois engendrés par les différends frontaliers.
- **La troisième réforme** devrait concerner la définition des compétences transférées. Actuellement, les textes sont muets sur les compétences transférées aux communes par l'Union ou par les îles. Ce transfert des compétences devrait être organisé par la loi pour ce qui est des compétences précédemment exercées par l'Union ; et par délibération des conseils des îles pour ce qui est des compétences dépendantes des îles. Jusqu'à présent, aucun texte n'a été adopté. Dans la pratique, les compétences s'entremêlent entre les différents niveaux de gouvernance, et entre entités décentralisées et administrations déconcentrées. La réforme devra proposer une structure de compétences entre les trois sphères de pouvoir (Union, îles et communes) et élaborer une stratégie de formation à l'attention des différents acteurs.
- **La quatrième réforme** devrait être dédiée aux finances des collectivités locales. La loi sur la

décentralisation a prévu différentes pistes de ressources qui vont des impôts locaux (taxes foncières, taxes d'habitation, patentes) à des dotations étatiques. Les impôts prévus sont en total décalage avec la réalité économique et sociale comorienne. Pour de nombreux spécialistes, il est difficilement envisageable qu'une mairie puisse demander à ses habitants de payer des impôts sur leurs lopins arides ou sur leurs abris en brique, en tôle ondulée ou en paille. La réforme définira d'une part un champ de ressources propre aux communes, et d'autre part un système de transferts financiers non seulement de l'Union, mais aussi des îles. Ces derniers devraient être proportionnels aux transferts de compétences et prendre en compte les questions d'équité et de péréquation dans un pays où les disparités sont politiquement sensibles.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible (29 % en 2018, les deux tiers de la population vivent en milieu rural), la croissance urbaine progresse cependant au rythme de 6,5% par an. La population est jeune, 56% des habitants ont moins de 20 ans, avec un taux de croissance démographique de 2,80%, un des plus élevés d'Afrique. Toutes les projections montrent que l'urbanisation va s'accélérer, avec à l'horizon 2050 un taux d'urbanisation de 41% (World Urbanization Prospects : the 2018 Revision) et qu'il est nécessaire de l'anticiper en dotant le pays d'une stratégie urbaine et en définissant les moyens techniques, humains et financiers de sa mise en œuvre.
- **La sixième réforme** devrait se baser sur l'identification des mesures concrètes pour augmenter la participation des femmes : des sièges doivent leur être réservés dans les instances de gouvernance locale et la présence d'au moins une femme doit être mise en œuvre dans le leadership local.
- **La septième réforme** concerne la mise en place d'un agenda national sur la lutte contre le changement climatique, la création d'un cadre institutionnel qui prévoit l'inclusion des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre, ainsi que leur accès à la finance climatique.

## [Edition 2015 | 15/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	1
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	1
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	1
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1

## [Edition 2012 | 12/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	1
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	1
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	1
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	1
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1