



LE PARADOXE DES INSTITUTIONS FINANCIERES DE BRETTON WOODS AUX COMORES

Auteur: Ahamada MBAE IBOUROI, Doctorant en droit de Cooperation Financière Internationale

Co-Auteur: Driss TAHRI, Professeur de droit public, à la Faculté des Sciences Juridique, Economique et Sociale de l'Université Sidi Mohamed Ben Abdullah de Fès.

Authors Affiliations

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques, Politiques et Sociales de l'Université Sidi Mohamed Ben Abdullah (USMBA) de Fès au Royaume du Maroc

Abstract

Depuis leur adhésion aux Institutions de Bretton Woods (IBW), les Comores bénéficient d'un flux continu de financements et d'assistance technique de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI). Pourtant, près de cinq décennies après les premiers accords, l'archipel demeure parmi les pays les moins avancés (PMA) de la planète, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,558 et un taux de pauvreté supérieur à 42 %. Cet article examine le paradoxe fondamental qui caractérise la relation entre les Comores et ces institutions financières internationales (IFI) : comment un engagement soutenu en matière de financement et de réforme peut-il coexister avec une stagnation structurelle aussi persistante ? L'analyse mobilise le droit international du développement, l'économie institutionnelle et la science politique comparée pour démontrer que ce paradoxe n'est pas accidentel, mais systémique, produit de l'interaction entre des conditionnalités inadaptées au contexte insulaire comorien, une fragilité institutionnelle endogène et une dépendance financière génératrice de vulnérabilité souveraine.

Keywords: Bretton Woods — Comores — conditionnalités — paradoxe du développement — gouvernance — souveraineté financière — PMA — FMI — Banque Mondiale

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20855816>

1 Introduction

L'Union des Comores constitue, à bien des égards, un cas d'école pour l'analyse critique des politiques de financement international du développement. Petit pays insulaire de l'Océan Indien, composé de quatre îles principales — Grande Comores, Anjouan, Mohéli — et Mayotte sous occupation de la France. Cet archipel des Comores compte environ 900 000 habitants et présente une configuration singulière qui interroge profondément l'efficacité des modèles d'intervention promus par les institutions de Bretton Woods depuis leur création en 1944.

Le paradoxe comorien peut être formulé en ces termes : l'Union des Comores a conclu, depuis son accession à l'indépendance en 1975 et son adhésion aux IFI en 1976, pas moins d'une douzaine d'accords avec le FMI — dont plusieurs Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC), rebaptisées Facilité Élargie de Crédit (FEC) depuis 2010 et a bénéficié de multiples opérations d'assistance de la Banque Mondiale dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures et de la gouvernance. Ces flux financiers, conjugués aux conditionnalités structurelles et aux programmes d'ajustement, auraient dû, selon la logique néolibérale qui sous-tend ces institutions, engendrer une dynamique vertueuse de croissance, de stabilisation macroéconomique et de réduction de la pauvreté. Or, les données empiriques disponibles infirment catégoriquement cette prédiction.

Selon les rapports Article IV du FMI pour les Comores, le taux de croissance du PIB réel de l'archipel n'a jamais atteint les 4% au cours de ces cinq décennies, demeurant systématiquement inférieur au taux de croissance démographique estimé à 2,3 % annuellement. La Banque Centrale des Comores (BCC) indique que le PIB par habitant stagne aux alentours de 1 600 USD en parité de pouvoir d'achat, un niveau qui positionne l'archipel parmi les économies les plus vulnérables du continent africain. L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International attribue aux Comores un score de 23 sur 100 en 2023, situant le pays au 155^{ème} rang mondial sur 180 pays évalués, ce qui révèle une gouvernance profondément défailante malgré des décennies d'assistance technique en matière de renforcement institutionnel.

Ce paradoxe appelle une interrogation fondamentale sur la nature même de la relation entre les IFI et les États en développement. S'agit-il d'un échec de conception, d'un problème d'appropriation (ownership), d'une inadéquation structurelle entre les modèles théoriques universalistes des institutions de Washington et les réalités socio-institutionnelles des Petits Pays (Etats) Insulaires en développement (PEID)? Ou bien ce paradoxe est-il inhérent à l'architecture même du système financier international de Bretton Woods, lequel reproduirait sous couvert d'assistance des rapports de dépendance structurelle incompatibles avec une souveraineté économique effective?

Cet article se propose d'examiner ces questions à travers une triple perspective analytique. En premier lieu, il convient d'identifier les mécanismes constitutifs du paradoxe comorien, en distinguant les dimensions macro-économiques, institutionnelles et juridiques de ce phénomène (I). En second lieu, il importe d'analyser les facteurs endogènes et exogènes qui perpétuent ce paradoxe, en accordant une attention particulière aux tensions entre les conditionnalités des IFI notamment les IBW et les contraintes structurelles spécifiques à l'archipel des Comores (II). En troisième lieu, une réflexion prospective s'impose sur les conditions d'un renouvellement de

cette relation, susceptible de réconcilier les impératifs du financement international avec les exigences de la souveraineté et du développement endogène (IV).

Revue-IRS

Revue Internationale de la Recherche Scientifique : [Revue-irs.com](http://www.revue-irs.com)

II. Mécanismes constitutifs du paradoxe : financement sans développement

2.1 Portrait de la dépendance financière

La première dimension du paradoxe comorien réside dans l'architecture même de la dépendance financière de l'État vis-à-vis des IFI. L'Union des Comores présente une structure budgétaire caractérisée par une dépendance aux financements extérieurs qui oscille, selon les exercices, entre 45 et 60 % des recettes de l'État¹. Cette configuration place les Comores dans une situation de vulnérabilité souveraine structurelle, dans laquelle la capacité de l'État à financer ses dépenses essentielles — éducation, santé, infrastructure — est conditionnée par la continuité des relations avec les bailleurs de fonds internationaux, au premier rang desquels figurent le FMI et la Banque Mondiale.

Cette dépendance financière s'articule, sur le plan juridique, autour d'un corpus de conditionnalités dont la nature et la portée ont considérablement évolué depuis les premières générations de programmes d'ajustement structurel des années 1980. Si les conditionnalités de première génération se concentraient principalement sur la stabilisation macroéconomique — réduction des déficits budgétaires, libéralisation des échanges, dévaluation des monnaies — les conditionnalités contemporaines intègrent désormais des dimensions politiques et institutionnelles plus larges, englobant la réforme de la fonction publique, la gouvernance des finances publiques, la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État de droit.

Or, cette évolution des conditionnalités, présentée par les IFI comme un approfondissement bienveillant de leur mandat de développement, soulève des questions fondamentales de légitimité juridique et politique. En droit international public, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États — consacré par l'article 2§1 de la Charte des Nations Unies — est censé constituer une limite infranchissable à l'intervention des organisations internationales dans les processus décisionnels souverains. Néanmoins, la pratique des IFI révèle une tension persistante entre ce principe et l'exercice de la conditionnalité, dans la mesure où les réformes institutionnelles exigées comme conditions d'accès aux ressources financières touchent directement à l'organisation des pouvoirs publics, aux choix de politique économique et aux équilibres politiques internes des États emprunteurs².

Aux Comores, cette tension se manifeste de manière particulièrement aiguë compte tenu de la spécificité constitutionnelle de l'archipel. La Constitution comorienne de 2018, qui a substantiellement réformé le système politique en renforçant le pouvoir présidentiel et en

¹ Banque Mondiale, *Cadre de Partenariat-Pays (CPF) pour l'Union des Comores 2021-2026*, Washington D.C., 2021, para. 15-23.

² Voir notamment : CONDORELLI (L.) et CIAMPI (A.), « Les conditions liées à la mise en œuvre des engagements économiques et de l'aide au développement », *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLII, 1996, pp. 218-247

modifiant la structure de la rotation de la présidence entre les îles, définit un cadre institutionnel singulier qui n'est pas toujours compatible avec les modèles de gouvernance promus par les IFI. La centralisation du pouvoir exécutif, telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de 2018, entre notamment en tension avec les prescriptions des IFI en faveur d'une décentralisation budgétaire et d'une autonomie accrue des gouvernorats insulaires dans la gestion des ressources publiques.

2.2 Inadéquation de la conditionnalité

Le deuxième mécanisme constitutif du paradoxe réside dans l'inadaptation structurelle des conditionnalités des IFI aux réalités spécifiques de l'archipel comorien. La littérature critique sur l'ajustement structurel, depuis les travaux pionniers de Joseph Stiglitz³ jusqu'aux analyses plus récentes de Dani Rodrik⁴, a amplement documenté les effets pervers des recettes de politique économique appliquées de manière indifférenciée à des contextes institutionnels et sociaux radicalement différents. Aux Comores, cette critique prend une acuité particulière en raison des spécificités géographiques, démographiques et institutionnelles de l'archipel.

Trois inadaptations majeures méritent d'être examinées en détail.

La première concerne les prescriptions en matière de consolidation budgétaire. Les programmes successifs du FMI aux Comores ont systématiquement conditionné l'accès aux ressources financières à une réduction du déficit budgétaire et à une maîtrise de la masse salariale de la fonction publique. Si ces objectifs sont intellectuellement cohérents dans le cadre d'un modèle macroéconomique standard, leur application aux Comores se heurte à une réalité structurelle fondamentale : dans un archipel où le secteur privé demeure embryonnaire et où l'État constitue le principal employeur formel, la réduction de la masse salariale publique ne génère pas les effets d'éviction positifs attendus sur l'investissement privé. Elle produit au contraire une contraction de la demande intérieure, une dégradation des services publics et une migration accélérée des cadres bien formés vers l'extérieur ou la diaspora comorienne en France, appauvrissante ainsi le capital humain que les programmes d'assistance technique cherchent précisément à développer.

La deuxième inadaptation concerne les conditionnalités relatives à la libéralisation des échanges commerciaux. Les Comores, en tant que petite économie insulaire, sont structurellement importatrices nettes de biens de consommation et d'équipements, et leur production locale principalement la vanille, le clou de girofle et l'ylang-ylang — est étroitement dépendante des fluctuations des marchés internationaux. La libéralisation commerciale prônée par les IFI a ainsi exposé les producteurs comoriens à une concurrence internationale pour laquelle ils ne disposaient ni des économies d'échelle, ni des infrastructures, ni des services de soutien nécessaires à leur compétitivité.

³ STIGLITZ (J.), *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002, pp. 89-145.

⁴ RODRIK (D.), *Une économie mondiale est-elle possible ? De Boeck, Bruxelles, 2011, pp. 167-201.*

Le Cadre de Partenariat-Pays (CPF) de la Banque Mondiale pour les Comores a progressivement pris en compte cette réalité, mais les corrections apportées restent insuffisantes par rapport à l'ampleur de la distorsion initiale⁵.

La troisième inadaptation, peut-être la plus structurante, concerne les conditionnalités institutionnelles en matière de gouvernance financière publique. Les IBW ont systématiquement exigé la mise en place de systèmes d'information financière, de cadres de dépenses à moyen terme et de mécanismes de contrôle budgétaire inspirés des meilleures pratiques des pays développés. Or, aux Comores, ces réformes se sont heurtées à un déficit chronique de capacités administratives, à une instabilité politique récurrente. L'archipel a connu plus de vingt tentatives de coups d'État depuis l'indépendance jusqu'en principe 1999, avec une culture administrative héritée du système colonial français qui ne se prête pas aisément à une transformation rapide par voie de conditionnalité externe.

2.3 Fragmentation institutionnelle comme facteur aggravant

Le troisième mécanisme constitutif du paradoxe tient à la fragmentation institutionnelle caractéristique du système politique comorien, qui constitue à la fois une cause et une conséquence de l'inefficacité des financements des IFI. Avant la révision constitutionnelle de 2018, le système de la présidence tournante entre les trois îles, institué par la Constitution de 2001 dans le cadre de l'Accord de Fomboni générait une instabilité institutionnelle chronique. Chaque alternance présidentielle était susceptible de remettre en cause les engagements pris vis-à-vis des IFI et d'interrompre la mise en œuvre des programmes en cours.

Cette instabilité a produit un phénomène que l'on peut qualifier de « cycle de conditionnalité brisé » : les Comores s'engagent dans un programme avec le FMI ou la Banque Mondiale, les premières tranches de financement sont décaissées, une crise politique ou institutionnelle survient — changement de gouvernement, tensions interinsulaire, modifications constitutionnelles unilatérales, le programme est suspendu. Une nouvelle négociation intervient qui reprend, partiellement et sans réelle continuité des objectifs du programme précédent. Ce cycle répétitif génère une accumulation de réformes inachevées, de structures institutionnelles créées mais non opérationnelles, et d'engagements contractés mais non honorés, qui finissent par éroder la crédibilité de l'État comorien face aux bailleurs de fonds, fragiliser sa capacité de négociation et rendre plus vulnérable la gestion de la dette.

La Section des Comptes de la Cour Suprême des Comores, qui devrait en principe constituer l'instance de contrôle indépendante des finances publiques et jouer un rôle analogue à celui des Cours des Comptes dans les démocraties établies, illustre parfaitement cette problématique. Bien que juridiquement investie de prérogatives de contrôle budgétaire et de certification des comptes de l'État, cette juridiction souffre d'un déficit structurel de moyens humains et matériels qui la prive de toute effectivité réelle. Les rapports de la Cour demeurent trop souvent lettre

⁵ Banque Mondiale, *Cadre de Partenariat-Pays (CPF) pour l'Union des Comores 2021-2026*, op. cit., para. 47-53.

morte, les recommandations formulées restent sans suite, et les irrégularités constatées ne donnent que rarement lieu à des sanctions⁶.

Cette défaillance du contrôle juridictionnel interne prive les programmes des IBW d'un mécanisme d'ancrage institutionnel indispensable à leur pérennité.

La comparaison avec le modèle marocain est ici éclairante. Le Maroc a engagé, notamment dans le cadre de sa réforme des finances publiques portée par la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOF) de 2015, une transformation profonde de son système de contrôle budgétaire, articulée autour d'un renforcement significatif des attributions de la Cour des Comptes et d'une responsabilisation accrue des gestionnaires publics. Cette réforme, qui a bénéficié d'un soutien technique des IBW, mais dont l'appropriation politique a été clairement nationale, illustre comment une réforme institutionnelle endogène peut produire des effets de durabilité que la conditionnalité externe est incapable de générer. Le processus de régionalisation avancée marocain, consacré par la Constitution de 2011 et les lois organiques de 2015 relatives aux régions, constitue également un modèle de déconcentration/décentralisation qui, adapté au contexte insulaire comorien, pourrait inspirer une réforme de l'organisation territoriale des Comores plus cohérente avec les prescriptions des IBW en matière de gouvernance décentralisée⁷.

III. Facteurs de perpétuation du paradoxe : entre contraintes endogènes et pressions exogènes

3.1 La gouvernance comme variable centrale

L'analyse de la persistance du paradoxe comorien ne saurait faire l'économie d'un examen approfondi de la dimension gouvernance, qui constitue à la fois le cœur du problème et le principal vecteur des conditionnalités des IFI. Les données disponibles dessinent un tableau préoccupant : selon les Indicateurs de Gouvernance Mondiale de la Banque Mondiale (Worldwide Governance Indicators — WGI), les Comores se situent systématiquement dans le quintile inférieur pour la plupart des dimensions de la gouvernance mesurées, notamment l'efficacité gouvernementale, la qualité de la réglementation, l'État de droit et la maîtrise de la corruption⁸.

Ces résultats médiocres en matière de gouvernance ne peuvent être dissociés de la structure politique de l'archipel. L'instabilité gouvernementale chronique — les Comores ont connu plus de trente gouvernements depuis l'indépendance — génère une discontinuité administrative qui compromet la mise en œuvre des réformes à moyen et long terme. Les hauts fonctionnaires

⁶ *Cour Suprême des Comores, Section des Comptes, Rapport de vérification des comptes de l'État, Moroni, 2022 (document à diffusion restreinte) ; voir également les observations du FMI dans le rapport Article IV 2022.*

⁷ *Maroc, Loi Organique n° 130-13 relative à la Loi de Finances, Bulletin Officiel n° 6ème édition, 2015 ; BENALI (A.), « La réforme de la gouvernance financière publique au Maroc : portée et limites de la LOF de 2015 », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n° 138, 2018, pp. 45-78.*

⁸ *Transparency International, Indice de Perception de la Corruption 2023, Berlin, 2024, p. 4-5 et annexe statistique*

formés grâce aux programmes d'assistance technique des IFI quittent leurs postes à chaque changement de gouvernement, emportant avec eux un capital de compétences que leurs successeurs doivent reconstituer à partir de zéro. Ce phénomène, que l'on peut qualifier de « fuite des compétences interne », constitue l'un des obstacles les moins documentés mais les plus dévastateurs à l'efficacité des programmes de renforcement institutionnel.

La corruption représente une dimension particulièrement critique de cette problématique. Le score de 22/100 attribué aux Comores par l'IPC de Transparency International en 2023⁹ place l'archipel parmi les pays les plus corrompus du monde. Or, la corruption dans ce contexte ne se réduit pas à de simples phénomènes de détournement de fonds publics — bien que ceux-ci soient réels et documentés. Elle constitue un système de gouvernance informelle qui remplace les institutions formelles défaillantes, organise la redistribution des ressources selon des logiques clientélistes et parentélares, et génère des rentes que les acteurs politiques n'ont aucun intérêt à démanteler. Les conditionnalités anti-corruption des IBW, qui procèdent généralement d'une conception formaliste de la lutte contre la corruption — adoption de législations, création d'agences, renforcement des contrôles administratifs — s'avèrent peu efficaces face à cette réalité systémique.

3.2 Capital humain : ressource défaillante et conditionnalité négligée

L'une des dimensions les plus paradoxales de la relation entre les Comores et les IBW concerne le traitement du capital humain. Les programmes des IBW ont régulièrement inclus des composantes de renforcement des capacités et d'assistance technique, reconnaissant ainsi le déficit de capital humain qualifié comme un obstacle majeur au développement. Cependant, les conditionnalités macroéconomiques et en particulier les prescriptions de consolidation budgétaire — ont simultanément exercé une pression à la baisse sur les budgets de l'éducation et de la santé, créant ainsi une contradiction interne au cœur même des programmes des IBW.

Les données sectorielles disponibles illustrent cette contradiction. Selon les rapports de la Banque Centrale des Comores¹⁰, le taux d'alphabétisation des adultes demeure inférieur à 60 %, le taux brut de scolarisation au niveau secondaire ne dépasse pas 55 %, et le nombre de médecins pour 1 000 habitants est l'un des plus faibles du continent africain. Ces indicateurs de capital humain révèlent une économie qui ne dispose pas des ressources humaines nécessaires à l'absorption productive des financements internationaux : les projets d'infrastructure se heurtent au manque d'ingénieurs qualifiés, les réformes de la gouvernance financière butent sur le déficit de comptables et de gestionnaires publics compétents, et les programmes de développement du secteur privé peinent à trouver les entrepreneurs et les techniciens nécessaires à leur mise en œuvre.

La diaspora comorienne, forte de plusieurs centaines de milliers de personnes installées principalement en France et dans les pays du Golfe, représente en théorie un réservoir de capital humain considérable, susceptible de compenser en partie ces déficits. Les transferts de fonds de la diaspora — estimés à environ 25 % du PIB par la Banque Mondiale — constituent

⁹ Transparency International, *Indice de Perception de la Corruption 2023*, Berlin, 2024, p. 4-5 et annexe statistique

¹⁰ Banque Centrale des Comores (BCC), *Rapport Annuel*, Moroni, éditions 2021-2023 ; *Bulletin de Statistiques Monétaires et Financières*, BCC, 2023.

d'ailleurs la principale source de devises de l'archipel, dépassant largement les exportations de produits agricoles. Pourtant, les IFI ont tardé à intégrer cette réalité dans leurs programmes, continuant longtemps à traiter les Comores comme une économie fermée dont le développement devrait être entièrement pris en charge par l'État et les investissements directs étrangers¹².

3.3 Souveraineté financière sous pression : une analyse juridique

La dimension juridique du paradoxe comorien mérite une attention particulière, dans la mesure où elle soulève des questions fondamentales sur la nature et les limites de la souveraineté économique des États emprunteurs dans leur relation avec les IBW. En droit international, la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles et leurs activités économiques consacrée par la Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée Générale des Nations Unies de 1962 et réaffirmée dans les grands instruments de droit international du développement, constitue un principe fondamental supposé protéger les États du Sud contre les ingérences extérieures dans leurs choix de politique économique.

Or, la pratique des conditionnalités des IBW remet structurellement en cause ce principe, en faisant de l'accès aux ressources financières la contrepartie de l'adoption de politiques économiques dont les grandes lignes sont définies à Washington.

Dans le cas des Comores, où la dépendance aux financements extérieurs est telle que l'État ne pourrait pas fonctionner sans les ressources des IBW. Cette tension entre souveraineté formelle et dépendance réelle atteint son paroxysme. La Commission Européenne des droits de l'homme et plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont d'ailleurs souligné que les conditionnalités macroéconomiques, lorsqu'elles conduisent à une dégradation des services publics essentiels, peuvent entrer en conflit avec les obligations des États en matière de droits économiques et sociaux fondamentaux¹¹.

La Constitution de l'Union des Comores de 2018, dans ses dispositions relatives aux droits économiques et sociaux, garantit à tous les citoyens le droit à l'éducation, à la santé et au travail. Ces droits constitutionnellement garantis entrent potentiellement en tension avec les politiques d'austérité budgétaire exigées par les IFI, créant un conflit de normes dont la résolution constitue un enjeu juridique et politique de premier ordre. En l'absence d'une juridiction constitutionnelle pleinement opérationnelle aux Comores — la Cour Constitutionnelle a vu ses attributions réformées par la Constitution de 2018, ce conflit de normes reste largement latent, sans mécanisme institutionnel de résolution¹².

¹¹ Nations Unies, Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, *Observation générale n° 2 relatives aux mesures d'assistance technique internationale*, 1990 ; Rapport du Rapporteur Spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Doc. A/HRC/26/28, 2014

¹² Union des Comores, *Constitution de l'Union des Comores*, telle que révisée par le référendum du 30 juillet 2018, Journal Officiel des Comores, 2018, articles 52-58 relatifs à la Cour Constitutionnelle.

IV. Vers un renouvellement de la relation : conditions d'un partenariat réconcilié

4.1 Repenser la conditionnalité : vers une approche contextuelle

La principale leçon que l'on peut tirer de l'expérience comorienne est la nécessité d'une refondation profonde de l'approche conditionnelle des IBW vis-à-vis des petits pays insulaires en développement. Cette refondation ne passe pas nécessairement par un abandon de la conditionnalité dont le principe, en tant que mécanisme d'incitation à la réforme, conserve une légitimité analytique, mais par sa contextualisation radicale, c'est-à-dire son adaptation aux contraintes structurelles spécifiques de chaque contexte national.

Dans le cas des Comores, une telle contextualisation devrait se traduire par plusieurs inflexions majeures. En matière de finances publiques, les objectifs de réduction du déficit budgétaire devraient être modulés en fonction de la capacité d'absorption de l'économie locale et des impératifs de maintien des services publics essentiels. En matière de gouvernance, les conditionnalités devraient privilégier des réformes séquencées et progressives, adaptées aux capacités institutionnelles réelles de l'État comorien, plutôt que des transformations brutales calquées sur des modèles exogènes. En matière de développement du secteur privé, les programmes devraient intégrer systématiquement la diaspora comme acteur économique central, en créant des incitations à l'investissement des fonds diasporiques dans les secteurs productifs de l'archipel.

Le modèle marocain offre, là encore, des références pertinentes. La réforme du système de compensation et la restructuration des entreprises publiques engagées par le Maroc dans le cadre de ses partenariats avec les IBW ont bénéficié d'une approche graduée et négociée qui a préservé la cohésion sociale tout en permettant une rationalisation budgétaire effective. L'encadrement juridique de cette réforme par la LOF de 2015, qui introduit une culture de résultats et de performance dans la gestion des finances publiques marocaines, constitue un exemple de réforme institutionnelle endogène réussie, dont les Comores pourraient s'inspirer en l'adaptant à leurs propres contraintes¹³.

4.2 Renforcer l'appropriation nationale : enjeux juridiques et institutionnels

Le concept d'appropriation nationale (*ownership*)—qui désigne la capacité des pays bénéficiaires à définir leurs propres priorités de développement et à conduire les réformes selon leurs propres modalités — constitue l'une des avancées conceptuelles les plus significatives de l'évolution du consensus de développement international depuis la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Pourtant, aux Comores, ce concept reste largement théorique, dans la mesure où les conditions structurelles d'une appropriation effective — État fort, administration compétente, processus démocratique consolidé, société civile active — font précisément défaut.

La traduction juridique de l'appropriation nationale passe nécessairement par le renforcement du cadre constitutionnel et législatif de gestion des finances publiques aux Comores. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) comorienne, adoptée en 2015 sous l'impulsion des IFI, a posé les fondements d'une gestion budgétaire par objectifs. Cependant, sa mise en

¹³ TOUFIQ (A.), « La modernisation du système budgétaire marocain à la lumière de la LOF 2015 », *Revue de Droit et d'Économie*, Université Mohammed V, Rabat, n° 32, 2019, pp. 12-38 ; voir aussi COUR DES COMPTES DU MAROC, *Rapport Annuel 2022*, Rabat, 2023.

œuvre effective se heurte à des obstacles persistants liés au déficit de capacités administratives, à l'inadaptation des systèmes d'information financière et à la résistance des pratiques budgétaires traditionnelles. Un renforcement de la Section des Comptes de la Cour Suprême — doter cette juridiction des moyens humains, matériels et institutionnels nécessaires à l'exercice effectif de ses missions de contrôle — constituerait une priorité absolue pour ancrer l'appropriation nationale dans une réalité institutionnelle tangible.

4.3 Dimension régionale : une solution structurelle négligée

Une dimension systématiquement sous-estimée dans l'analyse de la relation entre les Comores et les IFI est la dimension régionale. L'Union des Comores est membre de plusieurs organisations d'intégration régionale — la Ligue des États Arabes, l'Organisation de la Coopération Islamique, la Commission de l'Océan Indien (COI), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) — dont aucune ne constitue véritablement un cadre d'intégration économique effective comparable à l'Union Européenne ou même à l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

Cette fragmentation régionale prive les Comores des bénéfices potentiels d'une intégration économique approfondie — économies d'échelle, partage des infrastructures, harmonisation réglementaire — qui seraient particulièrement précieux pour un archipel de la taille des Comores. Les IFI ont certes encouragé l'intégration régionale dans leurs programmes, mais sans pousser à une réelle architecture d'intégration qui serait de nature à modifier structurellement les termes de la relation entre les Comores et le système financier international.

V. Conclusion : dépasser le paradoxe, refonder le partenariat

L'analyse du paradoxe des institutions de Bretton Woods aux Comores conduit à une conclusion nuancée mais fondamentalement critique. Ce paradoxe n'est pas le produit d'une défaillance unique ni de la seule incompétence institutionnelle comorienne, ni de la seule inadaptation des modèles des IBW. Mais d'une interaction systémique entre des facteurs endogènes et exogènes qui se renforcent mutuellement pour perpétuer une relation de dépendance génératrice de sous-développement chronique.

Sur le plan théorique, cette analyse confirme la pertinence des approches institutionnalistes du développement, qui soulignent l'importance des contextes historiques, politiques et sociaux dans la détermination des trajectoires économiques des pays, et rejettent l'universalisme des recettes de politique économique promu par le consensus de Washington. Elle rejoint également les analyses de la *dependency theory* et de la théorie des *états fragiles*, qui insistent sur la manière dont les structures du système financier international peuvent perpétuer, voire aggraver, les inégalités de développement entre le Nord et le Sud.

Sur le plan pratique, cinq recommandations concrètes méritent d'être formulées à l'intention des décideurs comoriens et des IBW :

Premièrement, les conditionnalités des IBW devraient être systématiquement adaptées au contexte des PEID, avec des objectifs macroéconomiques différenciés qui tiennent compte des contraintes structurelles spécifiques aux petites économies insulaires — vulnérabilité aux chocs externes, étroitesse des marchés intérieurs, dépendance aux transferts de la diaspora.

Deuxièmement, le renforcement de la Section des Comptes de la Cour Suprême des Comores devrait constituer une priorité absolue des programmes d'assistance technique des IBW, en renforçant des ressources humaines qualifiées, matérielles et juridiques nécessaires à l'exercice effectif de ses missions de contrôle budgétaire et de certification des comptes. Ce volet de renforcement des capacités de la Cour des Comptes doit s'inscrire dans un vaste programme d'action national de formation spécialisée et qualifiée pour tous les secteurs sociaux et productifs que les IBW et le Gouvernement comorien en assureront la planification et la mise en œuvre.

Troisièmement, les programmes des IBW devraient intégrer systématiquement la diaspora comorienne comme acteur économique central, en promouvant des mécanismes juridiques et fiscaux d'incitation à l'investissement diasporique dans les secteurs productifs de l'archipel — tourisme durable, agriculture certifiée, économie numérique.

Quatrièmement, une réforme en profondeur du cadre juridique des finances publiques comorienne sur le modèle de la LOF marocaine de 2015, adaptée au contexte insulaire devrait être engagée avec une assistance technique soutenue des IBW, dans le respect du principe d'appropriation nationale et avec un calendrier de mise en œuvre réaliste.

Cinquièmement, les IBW devraient s'engager dans une démarche de dialogue politique approfondi et continu avec les Comores sur deux questions : l'intégration régionale et la maîtrise de certains postes clés de l'administration contre l'influence politique. Il est nécessaire de promouvoir activement la participation de l'archipel à des cadres d'intégration économique régionale et extra régionale plus robustes susceptibles de générer des économies d'échelle et la résilience structurelle dont les Comores ont fondamentalement besoin. En outre, pour pouvoir assurer une administration efficace, efficiente et résiliente de cet archipel, il demeure nécessaire d'instaurer un mécanisme institutionnel de sécurisation de certains postes de l'administration contre l'influence politique – doter un certain mandat de cinq ans à des postes stratégiques en charge de la viabilité du tissu financier et macroéconomique ainsi que de la continuité des négociations et de la gestion des engagements dans le domaine de la coopération internationale.

En définitive, dépasser le paradoxe des institutions de Bretton Woods aux Comores suppose une transformation profonde de la relation entre les IBW et cet archipel fragile, qui passe par une reconfiguration du rapport de forces entre créanciers et débiteurs, une redéfinition des priorités de développement dans le sens d'une plus grande cohérence avec les besoins réels de la population comorienne, et un renforcement de la légitimité démocratique des choix de politique économique. Cette transformation ne sera ni rapide ni linéaire, mais elle constitue la condition sine qua non d'un développement véritablement soutenable pour l'Union des Comores.

Bibliographies

- 1- FMI, *Rapport des services du FMI — Consultations au titre de l'Article IV avec l'Union des Comores*, Washington D.C., publications annuelles 2019-2023, disponibles sur www.imf.org.
- 2- Banque Centrale des Comores (BCC), *Rapport Annuel*, Moroni, éditions 2021-2023 ; *Bulletin de Statistiques Monétaires et Financières*, BCC, 2023.
- 3- Transparency International, *Indice de Perception de la Corruption 2023*, Berlin, 2024, p. 4-5 et annexe statistique.
- 4 Banque Mondiale, *Cadre de Partenariat-Pays (CPF) pour l'Union des Comores 2021-2026*, Washington D.C., 2021.
- 5- Voir notamment : CONDORELLI (L.) et CIAMPI (A.), « Les conditions liées à la mise en œuvre des engagements économiques et de l'aide au développement », *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLII, 1996.
- 6- STIGLITZ (J.), *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002,
- 7- RODRIK (D.), *Une économie mondiale est-elle possible ?* De Boeck, Bruxelles, 2011,
- 8- Banque Mondiale, *Cadre de Partenariat-Pays (CPF) pour l'Union des Comores 2021-2026*, op. cit.
- 9- Cour Suprême des Comores, Section des Comptes, *Rapport de vérification des comptes de l'État*, Moroni, 2022 (document à diffusion restreinte) ; voir également les observations du FMI dans le rapport Article IV 2022.
- 10- Maroc, *Loi Organique n° 130-13 relative à la Loi de Finances*, Bulletin Officiel n° 6ème édition, 2015 ; BENALI (A.), « La réforme de la gouvernance financière publique au Maroc : portée et limites de la LOF de 2015 », *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, n° 138,
- 11- Banque Mondiale, *Worldwide Governance Indicators (WGI) — Comoros*, Washington D.C., 2023, accessible sur www.govindicators.org.
- 12- Banque Mondiale, *Migration and Remittances — Comoros*, Washington D.C., 2023.
- 13- Nations Unies, Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, *Observation générale n° 2 relatives aux mesures d'assistance technique internationale*, 1990 ; Rapport du Rapporteur Spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Doc. A/HRC/26/28, 2014.
- 14- Union des Comores, *Constitution de l'Union des Comores*, telle que révisée par le référendum du 30 juillet 2018, Journal Officiel des Comores, 2018, articles 52-58 relatifs à la Cour Constitutionnelle.
- 15- TOUFIQ (A.), « La modernisation du système budgétaire marocain à la lumière de la LOF 2015 », *Revue de Droit et d'Économie*, Université Mohammed V, Rabat, n° 32, 2019, voir aussi COUR DES COMPTES DU MAROC, *Rapport Annuel 2022*, Rabat, 2023.