

UNION DES COMORES

Unité - Solidarité - Développement

VICE PRESIDENCE

**MINISTERE DES FINANCES, DE L'ECONOMIE, DU BUDGET, DU COMMERCE EXTERIEUR, DE
L'INVESTISSEMENT, CHARGE DES PRIVATISATIONS**

DIRECTION GENERALE DU BUDGET

RAPPORT D'EXECUTION DU BUDGET 2014

Moroni, le 26 mai 2015

SOMMAIRE

<i>PREAMBULE</i>	3
INTRODUCTION	4
1 - CONTEXTE GENERAL	6
2 - ESTIMATIONS BUDGETAIRES	6
3 - EXECUTION BUDGETAIRE.	10
3.1 -TABLEAU COMPARATIF D'EXECUTION BUDGETAIRE (2014 sur 2013)	10
3.2 LES RECETTES	12
3.3 LES DEPENSES	14
4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	17

PREAMBULE

La Direction Générale du Budget de l'Union, actuellement en cours de réorganisation de part sa séparation définitive avec le Département du Contrôle Financier alors érigé en Direction Générale à part entière, continue à exercer ses attributions principales, anciennes et, présentement, élargies.

La rédaction des rapports périodiques destinés à éclaircir les Autorités sur l'état des finances publiques voire de l'état de la richesse de la Nation dans l'optique de la prise des grandes décisions politico budgétaires prudentielles, est parmi les éléments déterminants en vue des orientations économiques réalistes et de l'action gouvernementale aux fins du cadrage optimisé de la Politique et des engagements socio-économiques axées sur le développement du pays, du Chef de l'État.

Le présent rapport, quoique synthétique mais assez clair pour le lecteur peu averti, tente de répondre à cette noble exigence.

INTRODUCTION

Les résultats budgétaires de ces trois dernières années ont été plutôt très cléments en matière de finances publiques, entre autres. Cette situation a été rendue possible, plus particulièrement, par la manne financière issue des recettes de la citoyenneté économique, un des programmes phares du Gouvernement et l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) au titre de l'exercice 2012.

En effet, la plupart des clignotants étaient au vert. Grâce à l'effet de redistribution de cette richesse nationale, des signes palpables d'amélioration économique étaient visibles notamment dans la consommation des ménages, dans le fonctionnement des administrations publiques, mais aussi dans certains programmes d'investissements publics notamment, dans les infrastructures de base et sociaux, ainsi que la relance du secteur privé tels que dans le bâtiment, les routes, etc.

Le PIB a continué à augmenter sensiblement.

Cependant, il s'en suit que les composantes sectorielles du PIB sont disproportionnées de part une réorientation non bien réfléchie ni programmée conformément au DSCRP dont la revue à mi-parcours a ressorti plein d'insuffisances et d'inapplication ou des inadaptations néfastes et a été à l'origine du passage à la SCA2D, la version révisée et améliorée du DSCRP.

Le fléchissement puis la fin du premier programme de citoyenneté économique en 2013 a eu des effets directement négatifs, du côté des finances publiques. Les recettes publiques ont commencé à chuter justifiant ainsi le côté conjoncturel (donc artificiel) mais non structurel de ce programme, alors que les dépenses publiques ont suivi le rythme inverse, creusant, de facto, le déficit primaire de manière alarmante, voire, au-delà des prévisions budgétaires.

Par ailleurs, la gestion non concertée des finances publiques entre les différentes institutions (Union et Îles), donc sans se soucier ni tenir compte du budget consolidé voté à l'Assemblée de l'Union, a contribué à la détérioration de l'exécution budgétaire de l'année 2014.

C'est la raison pour laquelle ce rapport n'a pas pu tenir compte, comme il se devait, de l'exécution complète et détaillée du budget des trois îles, pour en faire un rapport du budget consolidé. Les seules données incluant les îles sont celles synthétisées dans le TOFE élaboré par la CREF. Cette manière de gérer les finances publiques dans notre cadre institutionnel devra changer et rentrer dans les normes dans un avenir assez proche.

1 - CONTEXTE GENERAL

La Loi des finances 2014 traduit la volonté du Gouvernement à renforcer les bases d'un développement rapide et équilibré. Son cadre macro-économique s'appuie sur le développement économique récent et intègre également les effets des mesures et réformes engagées dans le cadre de l'Initiative PPTE.

Les priorités de ce budget se résument comme suit :

- Créer les conditions d'une croissance économique forte et équilibrée susceptible de résorber les déficits existants au niveau économique et social ;
- Poursuivre les réformes des finances publiques engagées dans le cadre de l'IPPTE.

À travers ce budget, le Gouvernement a œuvré à la consolidation des équilibres macro-économiques fondamentaux et à l'optimisation de l'utilité économique et sociale de ses ressources budgétaires pour renforcer la confiance du pays vis-à-vis de ses partenaires intérieurs et extérieurs, relancer l'activité économique du pays et améliorer le niveau de vie de la population.

2 - ESTIMATIONS BUDGETAIRES

Au terme des discussions que le Gouvernement a mené avec les services du FMI, dans le cadre de la 6^{ème} revue du programme FEC, il a été établi que les critères et objectifs indicatifs quantitatifs pour la fin juin 2013 ont été observés : les recettes ont dépassé l'objectif programmé, de 6,2% du PIB (soit 20,2% contre 14% prévus), grâce à un recouvrement adéquat des recettes intérieures.

En outre, dans le programme FEC, des planchers de recettes et des plafonds de dépenses ont été fixés afin de permettre une meilleure appréciation dans le processus de l'élaboration du budget, et de la Loi de Finances initiale pour 2014.

C'est ainsi que les prévisions budgétaires initiales ont été fixées comme suit :

- 39 440 millions FC de recettes publiques internes, réparties en 32 782 millions FC de recettes fiscales et de 6 658 millions FC de recettes non fiscales ;
- 23 793 millions FC de recettes externes ;

- 33 286 millions FC de dépenses courantes primaires, dont 19 023 millions pour les traitements et salaires ;
- 30 697 millions FC de dépenses en capital, dont 24 404 millions FC financées sur ressources extérieures.

Les prévisions de la Loi de finances initiale ont été établies sur la base de l'évolution prévisible des différents secteurs de l'économie nationale ainsi que des répercussions de l'environnement internationale mais n'ont pas tenu compte des deux événements survenus ou à venir au cours de l'exercice 2014 à savoir : (i) les avancements accordés aux enseignants et au personnel de l'éducation et (ii) les élections législatives, des Conseillers des Iles et communaux de fin d'année.

L'intégration des coûts liés à ces événements fait ressortir les grandes masses du Budget révisé qui se présentent comme suit :

- 39 311 millions FC de recettes publiques internes, réparties en 32 647 millions FC de recettes fiscales et 6 664 millions FC de recettes non fiscales ;
- 25 395 millions FC de recettes externes ;
- 35 615 millions FC de dépenses courantes primaires, dont 20 126 millions pour les traitements et salaires ;
- 42 549 millions FC de dépenses en capital, dont 7 238 millions FC financées sur ressources intérieures.

Les recettes internes passent de 39.440 Millions à 39 311 Millions de francs (soit 16,14% du PIB) et cela est dû au faible taux de mobilisation des recettes fiscales au titre du premier semestre de l'exercice 2014, soit une diminution de 129 Millions par rapport à la Loi de Finances initiale ; ces recettes, ont été recouvrées à hauteur de 14,7 milliards FC à fin juin 2014.

Les ressources externes sont évaluées à 25.395 Millions FC et réparties entre dons projet (22.660 Millions FC) et aides budgétaires (2.735 Millions FC) soit une augmentation de 1.602 Millions FC (+10,42% du PIB)

Les dépenses atteindraient 78.164 Millions FC marquant une hausse par rapport à la Loi de finances initiale de 5,97% du PIB attribuable à une hausse de 17,60%

du PIB de dépenses courantes primaires (dont salaires et élections) et 12,60% PIB de dépenses sur financement extérieur de projets et d'aide budgétaire.

Le service de la dette a connu une légère augmentation de 0,16% du PIB due essentiellement au taux d'échange des devises et des prêts à taux d'intérêts variables.

L'évolution des dépenses et des recettes fait apparaître un solde primaire déficitaire de 3.542 Millions (1,45% du PIB) soit un écart de 3.160 Millions FC.

Le tableau des équilibres budgétaires de la Loi de finances rectificative 2014 se présente comme suit :

**TABLEAU DES EQUILIBRES BUDGETAIRES
DE LA LOI DES FINANCES RECTIFICATIVE 2014**

Ressources et Charges	LdFRec. 2014	LdFInit. 2014	Écart	%du 2014	PIB
Recettes Internes	39 311	39 440	-129	16,14	
' Fiscales	32 647	32 782	-135	13,40	
' Non- fiscales	6664	6658	6	2,74	
<i>Recettes Propres (PM)</i>	2 029	2 029	0	0,83	
Dépenses courantes primaires	42 853	39 579	3 274	17,60	
Traitements et salaires	20 126	19 023	1 103	8,26	
Biens et services	10 033	9 212	821	4,12	
Transferts	5 456	5 294	162	2,24	
Investissement sur fin. ressources propres	7 238	6 293	945	2,97	

Solde primaire	-3 542	-382	-3 160	-1,454
Recettes externes (Dons)	25 395	23 793	1 602	10,43
<i>dont:</i> Aides budgétaires	2 735	1 109	1 626	1,123
Projets (y compris fonct.et technique.)	22 660	22 684	- 24	9,304
Assistance Intérimaire PPTTE	0	0	0	0
Dépenses sur financement Externes	35 311	24 404	10 907	14,5
Maintenance projets (fin. extérieur)	1 293	1 295	- 2	-0,001
Assistance technique (fin. extérieur)	2 133	6 011	- 3 878	-1,592
Financées sur Ressources Extérieures	30 687	15 927	14 760	12,60
Financées sur fonds de contrepartie	793	793	0	0,326
Intérêts de la dette extérieure	405	378	27	0,166
Prêts	0	0	0	0
Solde global (base ordonnancement)	-13 458	-993	-12 465	-5,53
PIB	243 550	261 312		

3 - EXECUTION BUDGETAIRE.

L'exécution annuelle du budget 2014 fait ressortir une forte détérioration du solde primaire qui affiche un déficit de - 4 036 millions FC contre un déficit de -2 383 millions FC à la même période de l'année 2013.

Cette situation s'explique essentiellement par un faible taux de recouvrement des recettes intérieures, (nonobstant l'amélioration des recettes fiscales de 2014 par rapport à celles de 2013) s'élevant à 36.880 millions FC alors que les dépenses primaires se sont élevées à 37.018 FC.

3.1 -TABLEAU COMPARATIF D'EXECUTION BUDGETAIRE (2014 sur 2013)

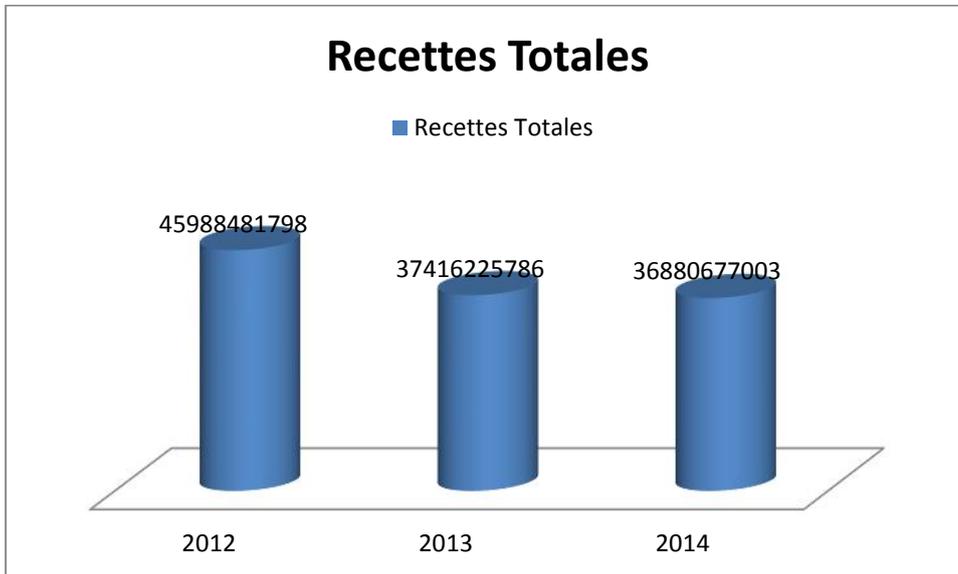
Dans le tableau présenté ci-après, nous nous contentons des données essentielles en récapitulé afin de faciliter la lecture aux destinataires même peu éclairés du langage financier. Les détails par nature de l'exécution budgétaire seront obtenus dans les Comptes Administratif et de Gestion de l'exercice, une fois validés par les institutions ad-hoc.

Nous avons préféré faire parler les chiffres pour permettre au lecteur de **SENTIR** l'évolution de la situation des finances publiques d'une année à l'autre tant dans les prévisions que dans les réalisations effectives afin de l'aider dans la réflexion et les propositions pertinentes à nous faire parvenir, éventuellement, aux fins de corrections et /ou d'amélioration de manière positive.

NATURE	2014				2013			
	Prévision	exécution	taux d'exécution	% au PIB	Prévision	exécution	taux d'exécution	% au PIB
Recette Total interne et Don	39 311	36 333	92%	14%	35 159	37 416	106%	15%
Recette total interne	39 311	36 333	92%	14%	35 159	37 416	106%	15%
Recette fiscales	32 647	28 717	88%	11%	28 994	29 236	101%	12%
Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-values	2 379	7 314	307%	3%	2 057	7 539	367%	3%
Impôts sur les Biens et Services	13 628	6 019	44%	2%	11 485	6 390	56%	3%
Impôts sur le Commerce International	7 270	4 940	68%	2%	5 872	9 650	164%	4%
Droits d'accises	9 370	10 443	111%	4%	9 180	5 334	58%	2%
Autres recettes		1			400	324	81%	0%
Recette non fiscales	6 664	7 617	114%	3%	6 165	8 180	133%	3%
Recette externe								
Dépenses Courantes	42 853	40 369	94%	15%	39 579	39 972	101%	16%
Dépenses Courantes Primaires	35 615	37 018	104%	14%	33 451	32 857	98%	13%
Salaires, Soldes et Pensions	20 126	21 423	106%	8%	18 625	18 582	100%	8%
Biens et Services	10 033	10 508	105%	4%	9 393	9 047	96%	4%
Transferts et Subventions	5 456	5 087	93%	2%	5 433	5 227	96%	2%
Investissement Financées sur Ressources Intérieures	7 238	3 351	46%	1%	6 128	7 116	116%	3%
solde primaire	-3 542	-4 036	114%	-2%	-4 420	-2 556	58%	-1%
PIB	261027				243550			

3.2 LES RECETTES

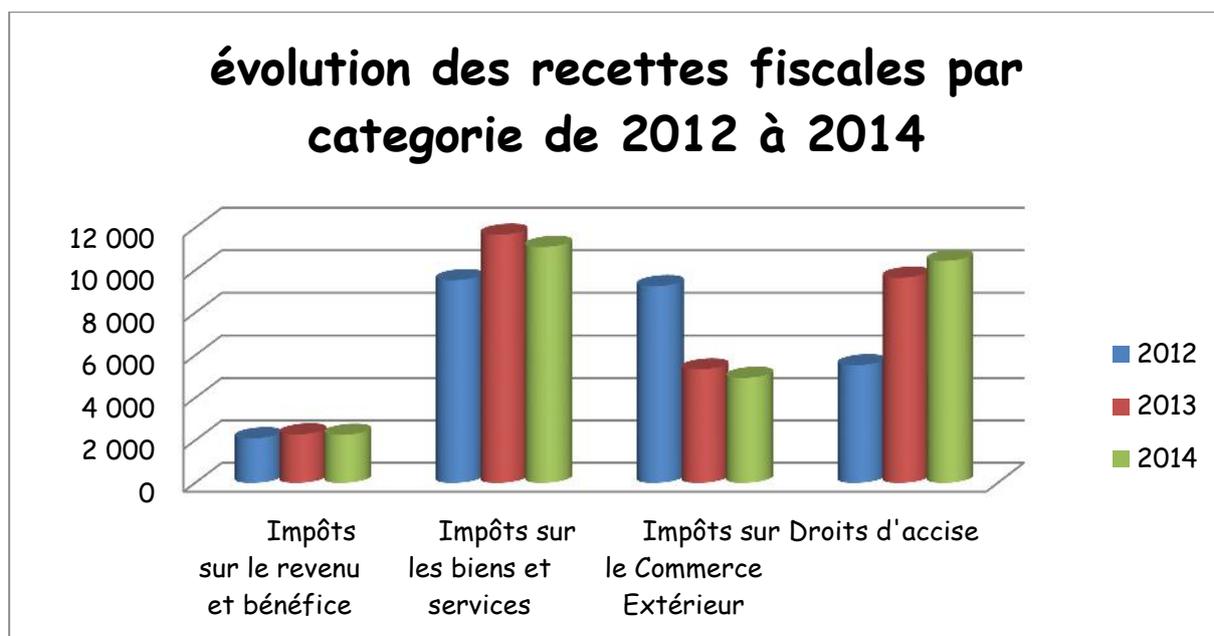
Les Recettes Intérieures réalisées ont continué à régresser ; elles sont tombées à -2,9 % par rapport à 2013 et à -21 % par rapport au « boom » de 2012. La baisse des recettes issues de la citoyenneté serait à l'origine de cette tendance globale.



Les Recettes Fiscales affichent globalement un taux de recouvrement assez élevé par rapport aux prévisions mais au regard des détails par nature, nous constatons qu'il existe une très grande distorsion entre composantes. En effet :

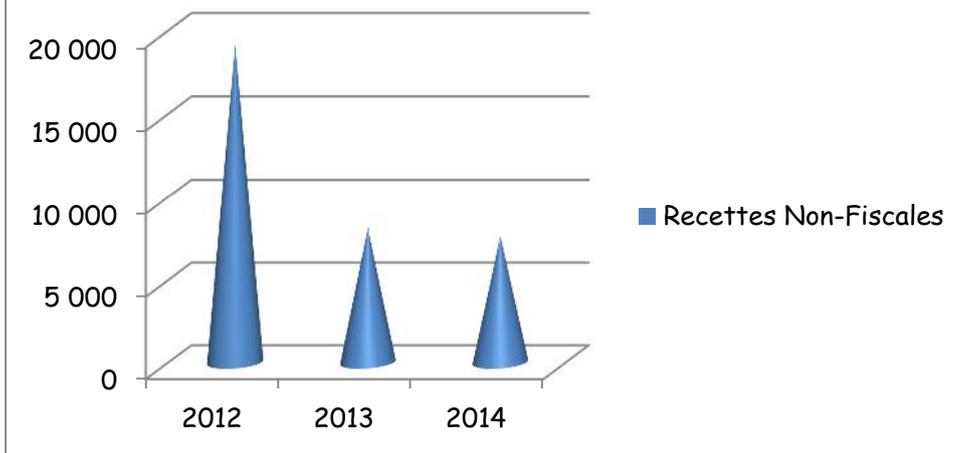
- les **Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-Values** ont été multipliés par trois par rapport aux prévisions (+207%), quoique légèrement en baisse par rapport à 2013 (+267%). La part des recettes de citoyenneté dont les prévisions n'ont jamais été budgétisées en est à l'origine ; néanmoins leur recouvrement a commencé à s'essouffler, d'où cette évolution à la baisse en 2014.
- Seuls les **Droits d'Accises** ont connu un recouvrement beaucoup plus important que prévu (+11% sur les prévisions), soit le double des recouvrements de l'année précédente, traduisant ainsi une très bonne maîtrise de la part des services fiscaux, au regard des résultats de 2013 (-42% sur les prévisions).

- En revanche, les **Impôts sur les Biens et Services** ainsi que les **Impôts sur le Commerce International** sont recouverts à plus ou moins de moitié, ce qui prouve soit une surestimation dans les prévisions soit une non maîtrise notoire de ces impôts par les Services Fiscaux. Toutefois, le ralentissement des activités commerciales et particulièrement les importations pourraient, par l'effet multiplicateur, y être pour quelque chose.
- **Les autres recettes** : ce poste a été éclaté suivant leur nature et ce, à partir des recouvrements opérés l'année précédente, pour une prévision parfaite et maîtrisée ; nous tendons vers son élimination définitive à partir des prochaines lois de finances. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas eu de dotation prévisionnelle de cette nature.



Les Recettes non Fiscales, même si elles accusent un recouvrement dépassant, de loin, les prévisions (+14%) à l'instar de 2012 (+33%), continuent, tendanciellement, à baisser. Cette tendance s'est amorcée ainsi depuis 2013 par rapport à 2012 (même si 2012 a été qualifié d' « exceptionnelle » en matière de recettes publiques intérieures !)

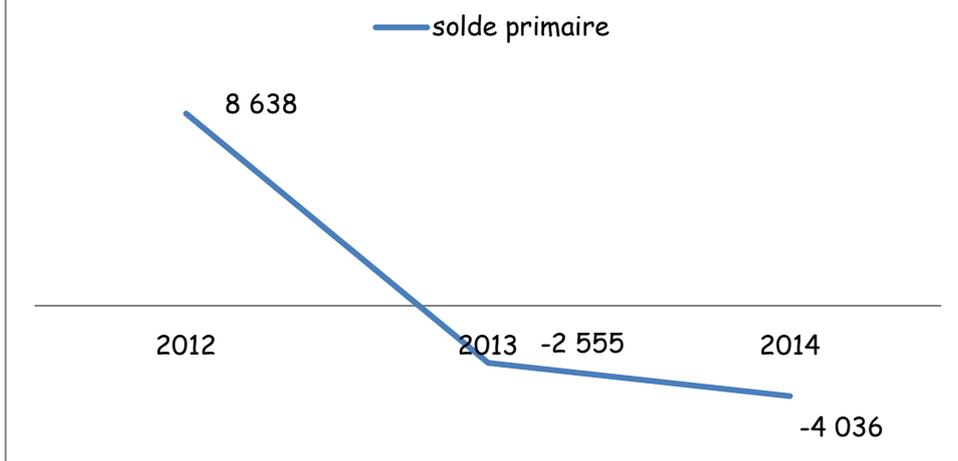
Recettes Non-Fiscales



3.3 LES DEPENSES

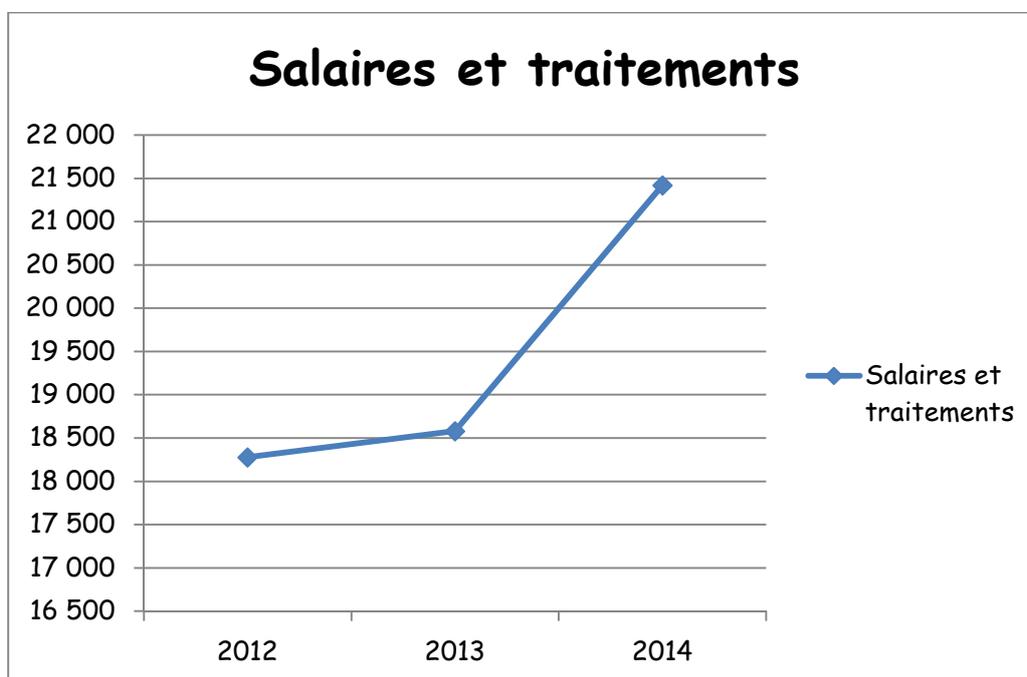
- **LES DEPENSES COURANTES**, même si elles ont accusé un taux de réalisation légèrement en deçà des prévisions, ont été à la hausse par rapport à l'année précédente. En outre, le solde primaire est déficitaire et continue à se creuser d'une année à l'autre ;

solde primaire



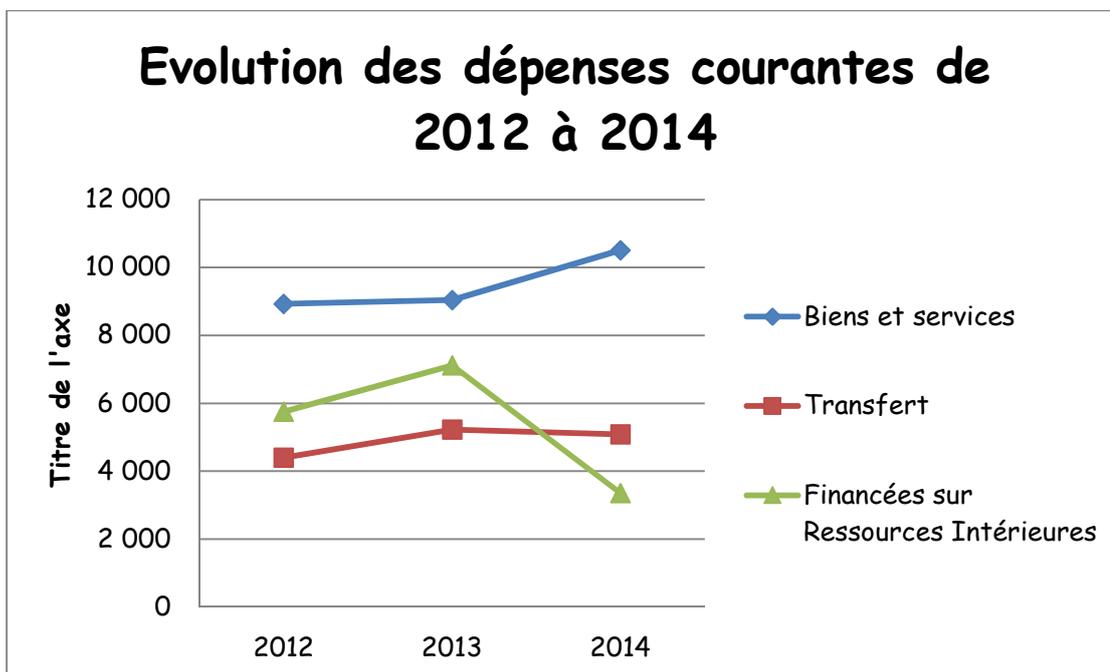
LES DEPENSES COURANTES PRIMAIRES qui ont accusé un dépassement de l'ordre de +4% par rapport aux prévisions ont été à l'origine de cette hausse :

- **Les Traitements et Salaires** sont réalisés à hauteur de +6% par rapport aux prévisions. La prise en compte en fin d'année des augmentations de la masse salariale dus aux revendications du corps enseignant et du personnel de l'éducation, représentant à lui seul, plus de 60% du total des effectifs des agents de l'État et absorbant plus de 65% du total des salaires de l'administration publique, le coût des élections législatives entre autres, en sont les principales causes. Et par rapport à 2013, l'augmentation est très critique si nous nous référons aux programmes conclus et recommandations de nos partenaires, le FMI en tête. Cette rubrique de dépenses fait l'objet d'un rapport spécial plus détaillé pour toute l'année 2014, en cours de finalisation.



- **Les Biens et Services** ont connu aussi un dépassement des prévisions de +5%, principalement causé par la régularisation de plusieurs dépenses avant ordonnancement¹, spécifiquement, (i) celles des élections et (ii) celles du sommet des chefs d'État de la COI, qui étaient en souffrance au Trésor.

- **Les investissements financés sur ressources intérieures** ont payé les frais des décaissements très élevés au profit des dépenses courantes sus mentionnées. C'est la raison justifiant le très faible taux de réalisation de ces types d'investissements.



4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les réalisations de l'exercice budgétaire 2014 n'ont pas été à la hauteur des prévisions établies dans la Loi de Finances. Cette situation est due essentiellement à la baisse continue des recettes internes et à l'augmentation sensible des dépenses primaires.

A ce titre, nous formulons, entre autres, les recommandations qui suivent :

- Prendre, toutes mesures soutenables tendant à augmenter le recouvrement des impôts, droits et taxes ;
- Suspendre, jusqu'à nouvel ordre, toutes sortes d'exonérations autres qu'économiques ou liées aux conventions internationales ;
- Respecter les plafonds des réquisitions tout en réduisant la procédure de leur recours ;
- Revoir puis respecter la priorité de l'exécution de dépenses dans le plan de trésorerie ;
- Geler, dans le cadre de l'exécution de la Loi de Finances 2015, toutes Lois et textes portant augmentation de la masse salariale ;
- Supprimer toutes formes de compensation des recettes par des dépenses.

