

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 2015

PREMIER TRIMESTRE

Moroni, le 24 mai 2015

Sommaire

CHAPITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET ET DES FINANCES.....	3
CHAPITRE 1 : CONTEXTE GENERAL DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET GRANDES LIGNES DE LA LOI DE FINANCES 2015.....	4
1.1 – CONTEXTE GENERAL.....	4
1.2 - LES GRANDES LIGNES DE LA LOI DE FINANCES 2015.....	4
CHAPITRE 2 : PREPARATION DU BUDGET 2015.....	6
2.1. INTRODUCTION.....	6
2. 2- PREVISION DES RECETTES :.....	6
2.3 - PREVISION DES DEPENSES :.....	7
2.3.1 - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT :	7
2.3.2 - LES DEPENSES D'EQUIPEMENTS ET D'INVESTISSEMENTS :	7
2.3.3 - LES SOLDES BUDGETAIRES :.....	8
2.3.4. CLASSIFICATION ECONOMIQUE DU BUDGET 2015.....	9
CHAPITRE 3 : EXECUTION DU BUDGET 2015.	10
3-1. EXECUTION DU 1 ^{er} TRIMESTRE	10
3.1.1. LES RECETTES	11
3.1.1.1. Les Recettes fiscales :	11
3.1.1.2 Les Recettes non fiscales	13
3.1.2. LES DEPENSES COURANTES.....	13
3.2. INDICATEURS BUDGETAIRES.....	13
4 CONCLUSION.....	14

CHAPITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET ET DES FINANCES.

LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET ET DES FINANCES dans sa version actuelle est en phase de réorganisation, compte tenu de sa séparation avec les services de la toute nouvelle Direction Générale du Contrôle Financier.

Ses missions régaliennes sont élargies afin qu'elle puisse parfaitement maîtriser la collecte puis la centralisation de données inhérentes à la préparation du Budget général, au contrôle de son exécution, en conformité avec la ou les lois de finances votées et dont elle en est à l'origine.

C'est ainsi qu'actuellement elle est réorganisée en cinq directions techniques, outre un département informatique, le tout, dirigé ou coordonné par une équipe de techniciens femmes et hommes qualifiés et expérimentés pour maîtriser les nouvelles réformes en cours sur la gestion des finances publiques.

En effet, la nouvelle Direction est tenue de réussir la transition et le passage d'un budget de moyens, formule actuelle et usuelle, à un budget de gestion axée sur les résultats et par la suite, à un budget programmes d'ici l'an 2022.

L'article premier du Projet de Décret portant « missions, attributions et réorganisation des services de la Direction Générale du Budget et des Finances... », stipule qu'elle « ...a, pour mission principale, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique budgétaire du gouvernement s'inscrivant dans le cadre général de la Politique Economique et Financière de l'Etat ».

CHAPITRE 1 : CONTEXTE GENERAL DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET GRANDES LIGNES DE LA LOI DE FINANCES 2015.

1.1 - CONTEXTE GENERAL.

Le Gouvernement est conscient, comme souligné dans le document de Stratégie de Croissance Accéléré et de Développement Durable (SCA2D), qu'une réduction rapide de pauvreté exigera une accélération de la croissance et une diversification de ses sources, des efforts accrus en matière d'accès à des services sociaux et infrastructures de base de qualité. Dans cet esprit, le programme 2015-2019 vise à (i) soutenir un taux de croissance réel moyen supérieur à 6% ; (ii) maîtriser l'inflation ; (iii) accroître les recettes fiscales tout en renforçant le rôle économique du système fiscal ; (iv) gérer de façon efficace et prudente les dépenses publiques et par conséquent (v) contenir le déficit public et du compte courant de la balance des paiements à un niveau soutenable.

Le Budget 2015 repose sur l'initiative prise par le Gouvernement de conclure avec le Fonds Monétaire International la mise en place d'un nouveau Programme qui sera financé par une Facilité Elargie de Crédit (FEC) afin de réaliser ses objectifs de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté.

1.2 - LES GRANDES LIGNES DE LA LOI DE FINANCES 2015.

Les hypothèses établies avec le Comité de cadrage macro budgétaire.

La Loi de Finances 2015 s'articule, entre autres, autour des axes prioritaires suivants :

- Créer les conditions d'une croissance économique forte et équilibrée susceptible de résorber les déficits existants ;
- Poursuivre les réformes des finances publiques engagées dans le cadre de négociation d'une nouvelle FEC ;
- Intégrer une réduction des risques de catastrophes naturelles.

Cette loi de finances est conçue pour atteindre les objectifs macroéconomiques suivants :

- Une croissance économique revue à 3,5% ;
- Une maîtrise de l'inflation autour de 3% ;
- Un solde global (base ordonnancement) légèrement positif, ramené à 1.19 % du PIB;
- Une augmentation des recettes fiscales passant de 12% du PIB en 2013, 12.5% en 2014 (prévision) à une projection de 12.6% en 2015 ;

- Une maîtrise des dépenses publiques.

À travers ce budget, le gouvernement œuvre à la consolidation des équilibres macroéconomiques fondamentaux et à l'optimisation de l'utilité économique et sociale de nos ressources budgétaires, pour renforcer la confiance du pays vis-à-vis de ses partenaires intérieurs et extérieurs, relancer l'activité économique à travers le renforcement des petites et moyennes entreprises produisant des biens de substitution aux importations et l'accélération du programme de restructuration des entreprises publiques du pays et améliorer le niveau de vie de la population.

L'assainissement des finances publiques devait s'opérer dans un contexte ferme engageant le Gouvernement à poursuivre un programme de stabilité macroéconomique, à mettre en œuvre le programme de lutte contre la corruption et à renforcer la bonne gouvernance, l'efficacité et l'accessibilité d'une justice équitable pour tous, alors essentielle pour renforcer l'attractivité de l'économie. Il est à noter que l'amélioration de l'éducation et de la santé constituent des priorités importantes.

De nouvelles mesures ont été prises également dans le but de ménager le pouvoir d'achat des populations et de prévenir les risques catastrophiques et environnemental dues aux changements climatiques.

Le renforcement du secteur privé comme locomotive du développement a été pris en compte. A cet effet, certaines mesures ont été capitalisées telles que les facilités accordées en vue de rendre l'environnement économique plus attractif tout en augmentant les ressources internes pour que le pays ne dépende pas éternellement des ressources externes en forte diminution. Des efforts ont été entrepris pour l'amélioration des recettes fiscales, notamment : le maintien du taux réduit de l'IS, l'élargissement de l'assiette fiscale, le renforcement du contrôle fiscal à postériori et le renforcement du contrôle des exonérations.

CHAPITRE 2 : PREPARATION DU BUDGET 2015.

2.1. INTRODUCTION

L'axe stratégique de la politique budgétaire est le redressement des finances publiques qui constitue un facteur essentiel de stabilisation du cadre macroéconomique.

Ce choix comprend la maîtrise des dépenses et l'amélioration des recettes. Ainsi, la politique budgétaire sera-t-elle marquée par toute la rigueur nécessaire pour éviter les dérapages des dépenses et les déséquilibres financiers insoutenables.

2. 2- PREVISION DES RECETTES :

Les prévisions des recettes sont basées sur des hypothèses réalistes et des objectifs réalisables afin qu'elles puissent être pleinement exécutées sans accumulation d'arriérées de dépenses.

Elles reposent sur des mesures et des réformes fiscales spécifiques visant à élargir l'assiette fiscale et à améliorer le niveau de recouvrement.

2.2.1. RECETTES FISCALES

L'objectif est d'améliorer le recouvrement et renforcer le contrôle fiscal tout en procédant au maintien ou à un allègement des taux pour rendre notre environnement économique plus attractif et améliorer le pouvoir d'achat de la population. Des mesures sont déjà prises dans ce sens. L'objectif fixé est d'atteindre 34 972 Millions de recettes fiscales soit 12.6% du PIB contre une prévision de 12.5% en 2014 et une réalisation de 12% du PIB pour 2013. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'un meilleur recouvrement par rapport à 2014, particulièrement à travers l'établissement de l'AGID.

2.2.2. RECETTES NON FISCALES

Ces recettes proviennent essentiellement des revenus du domaine public, des dividendes des Sociétés d'Etat versées au budget, des contributions individuelles ou patronales versées à la caisse de retraite des Comores, ainsi que des activités administratives provenant des services.

Les recettes totales intérieures sont évaluées à 42 164 Millions FC soit 15,9% du PIB contre une estimation de 39.311 millions FC (soit 15,19% du PIB) en 2014, soit un accroissement de 7,26% dû essentiellement à la budgétisation des recettes des régies.

Les ressources externes sont évaluées à 25 098 Millions FC et réparties entre dons projets (24 098 Millions FC), aides budgétaires (1 000 Millions FC) soit une réduction de 297 Millions FC (-1,17% du PIB).

2.3 - PREVISION DES DEPENSES :

Les dépenses totales sont arrêtées à 70.577 millions FC en 2015 enregistrant une réduction de -9,56% par rapport à leurs estimations de 2014.

2.3.1 - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT :

Les dépenses courantes primaires représentent 59,48 % des dépenses totales ; elles passent d'une estimation globale en 2014 de 42.733 millions FC à une prévision de 2015 de 41.981 millions FC soit une baisse de -1,76%. Quant aux dépenses en capital, elles progressent significativement et ce, en raison de la budgétisation des investissements à financement extérieur dont les financements acquis sont de l'ordre de 28.596 millions FC.

Les dépenses salariales s'élèvent à 23.337 millions francs comoriens en 2015 contre une estimation de 20.126 millions francs comoriens en 2014. Cette hausse soit 3.211 millions FC est due: aux avancements, intégrations, titularisations du personnel de l'éducation à tous les niveaux; à l'ouverture des nouveaux postes diplomatiques à l'étranger et aux recrutements sauvages par remplacement et hors-cadre organique pratiqués au niveau des Îles autonomes.

Les autres dépenses de fonctionnement (biens, services et transferts) passent d'une estimation de 15.369 millions de FC en 2014 à une prévision de 15.071 millions de FC en 2015 soit une économie de 298 Millions FC (diminution de -1,94%).

2.3.2 - LES DEPENSES D'EQUIPEMENTS ET D'INVESTISSEMENTS :

Le Programme d'Investissements publics (PIP) 2015, instrument de la mise en œuvre de la politique de développement du gouvernement, s'efforce de répondre aux besoins de la population exprimés dans le SCA2D, en maintenant la priorité déjà accordée à la mise à niveau des infrastructures de base et au domaine de l'éducation, de la santé et de la gouvernance économique.

Pour l'exercice 2015, le financement des investissements est évalué à 32.169 millions FC dont 3.573 millions FC en financement propre.

2.3.3 - LES SOLDES BUDGETAIRES :

La situation prévisionnelle des recettes et des dépenses inscrite dans le budget 2015 se traduit par un solde primaire légèrement excédentaire de 182 millions FC, soit 0,07% du PIB contre un déficit de -1,3% en 2014.

L'évolution des dépenses et des recettes fait apparaître un solde global déficitaire (base ordonnancement), de -3 315 Millions (-1,194% du PIB).

Les dépenses budgétaires seront maîtrisées et rationalisées de telle sorte qu'elles progressent plus lentement que les recettes fiscales. Dans ce sens, les actions envisagées concernent :

- La mise en place d'instruments permettant le cadrage budgétaire de la masse salariale ;
- La rationalisation des structures administratives afin de supprimer les structures redondantes et de clarifier les compétences entre les différents niveaux d'administration ;
- L'adéquation des profils aux besoins ;
- La révision du cadre juridique relatif au système de rémunération ;
- Le redéploiement du personnel de l'Etat ;
- L'interdiction de recrutement pendant l'exercice et le non remplacement des départs à la retraite.

La réduction des dépenses fait appel aussi à un ciblage plus fin des dépenses à privilégier en percevant, en premier lieu, l'amélioration des performances du secteur public. Cela nécessite des choix et beaucoup de concertation.

En effet, l'impératif de redressement des finances publiques impose d'analyser la pertinence des dépenses fiscales au même titre que les dépenses budgétaires. C'est pourquoi, toutes les institutions ainsi que tous les départements ministériels ont été invités à analyser les exonérations fiscales et douanières accordées dans le cadre du développement, afin de dégager des pistes d'amélioration, de limitation ou de suppression des dispositifs dont la pertinence n'est pas démontrée, pour renforcer la cohérence de l'action publique.

2.3.4. CLASSIFICATION ECONOMIQUE DU BUDGET 2015

Tableau des équilibres budgétaires en 2015

Ressources et Charges	LF2015	LFR 2014	Ecart	%du PIB 2015	%du PIB 2014
Recettes Internes	42 164	39 311	2 853	15,19	15,06
' Fiscales	34 972	32 647	2 325	12,60	12,51
' Non- fiscales	7 192	6 664	528	2,59	2,55
<i>Recettes Propres (PM)</i>	1 621	2 029	-408	0,58	
Dépenses courantes primaires	41 981	42 733	-752	15%	
Traitements et salaires	23 337	20 126	3 211	8,41	7,71
Biens et services	9 681	10 033	-352	3,49	3,84
Transferts	5 390	5 336	54	1,94	2,04
Investissement sur fin. ressources propres	3 573	7 238	-3 665	1,29	2,77
Solde primaire	183	-3 422	3 605	0,07	-1,31
Recettes externes (Dons)	25 098	25 395	-297		
<i>dont: Aides budgétaires</i>	1 000	2 735	-1 735	0,360	1,05
Projets (y compris fonct.et assist.tech.)	24 098	22 660	1 438	8,680	8,68
Assistance PPTTE Intérimaire	0	0	0	0,000	
Dépenses sur financement Externes	28 596	35 311	-6 715		
Maintenance projets (fin. extérieur)	1 375	1 293	82	0,030	0,50
Assistance technique (fin. extérieur)	2 268	2 133	135	0,049	0,82
Financées sur ressources extérieures	24 116	30 687	-6 571	8,686	11,76
Financées sur fonds de contrepartie	0	793	-793	0,000	0,30
Intérêts de la dette extérieure	419	405	14	0,151	0,16
Dette publique	418		418		
Prêt	0		0		
Solde global (base ordonnancement)*	-3 315	-13 338	10 023	-1,194	-5,11
PIB	277 627	261 027			

Pour atteindre les objectifs fixés dans ce budget, le gouvernement doit faire la démonstration de son engagement en faveur d'un programme revigoré de réformes de la gestion des finances publiques et de l'Administration fiscale, ainsi que de son engagement à poursuivre un programme de stabilité macroéconomique.

CHAPITRE 3 : EXECUTION DU BUDGET 2015.

3-1. EXECUTION DU 1^{er} TRIMESTRE

L'exécution budgétaire du 1^{er} trimestre 2015 fait ressortir une forte détérioration du solde primaire qui affiche un déficit de - 1 651 millions fc contre un déficit prévisionnel de -878 millions fc à la même période.

Cette situation s'explique essentiellement par une diminution notoire des recettes et un taux d'exécution excessif des dépenses courantes, notamment en Biens et services et Investissements sur financement intérieur.

Les recettes intérieures, sont recouvrées à hauteur de 96,32%, soit moins de 3,68% des prévisions trimestrielles, malgré un surplus de 1/3 sur les prévisions des recettes non fiscales.

Toute fois les dépenses courantes sont exécutées à plus de 4% par rapport à la prévision trimestrielle (cf. graphique et tableau ci-dessous).

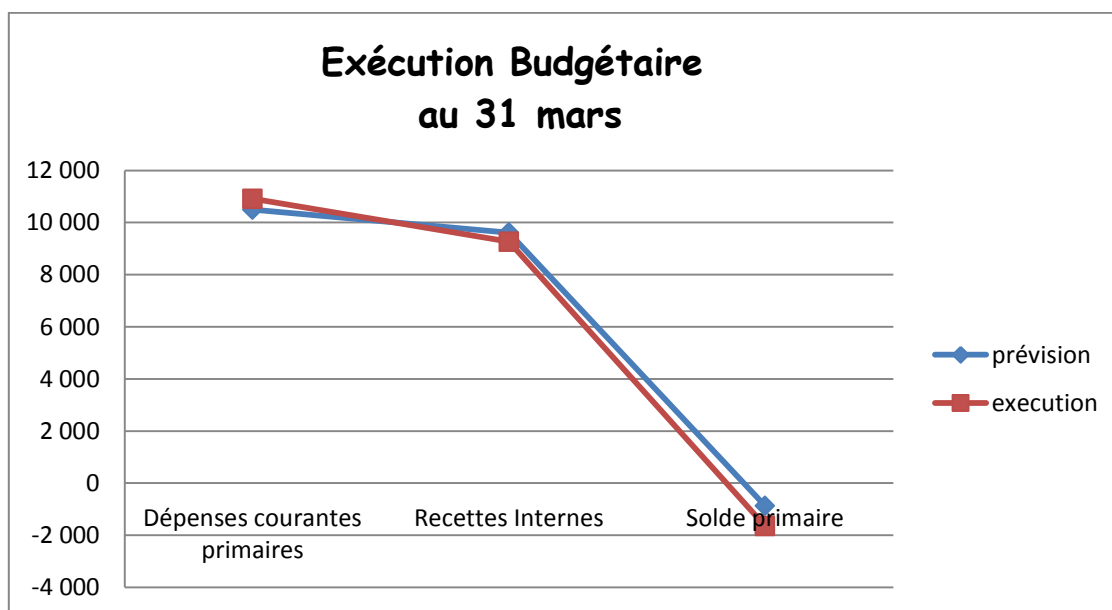
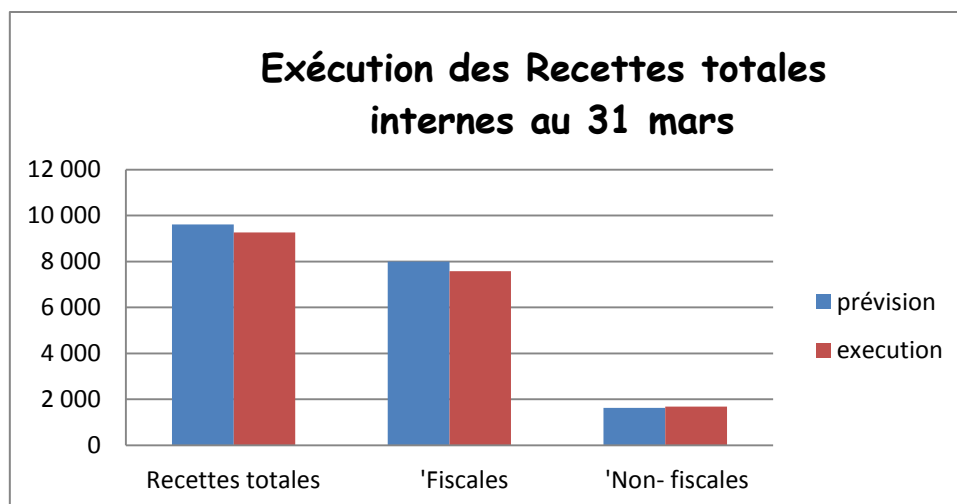


Tableau d'exécution budgétaire au 31 mars 2015

Ressources et Charges	Prévision 1er trimestre	exécution 1er trimestre	Ecart	taux d'exécution
Recettes Internes	9 617	9 263	354	96,32
'Fiscales	7 990	7 582	408	94,89
'Non- fiscales	1 627	1 681	-54	103,33
Dépenses courantes primaires	10 495	10 914	-419	104%
Traitements et salaires	5 834	5 709	125	98%
Biens et services	2 420	2 910	-490	120%
Transferts	1 348	1 326	22	98%
Investissement sur fin. ressources propres	893	968	-75	108%
Solde primaire	-878	-1 651	773	-0,32

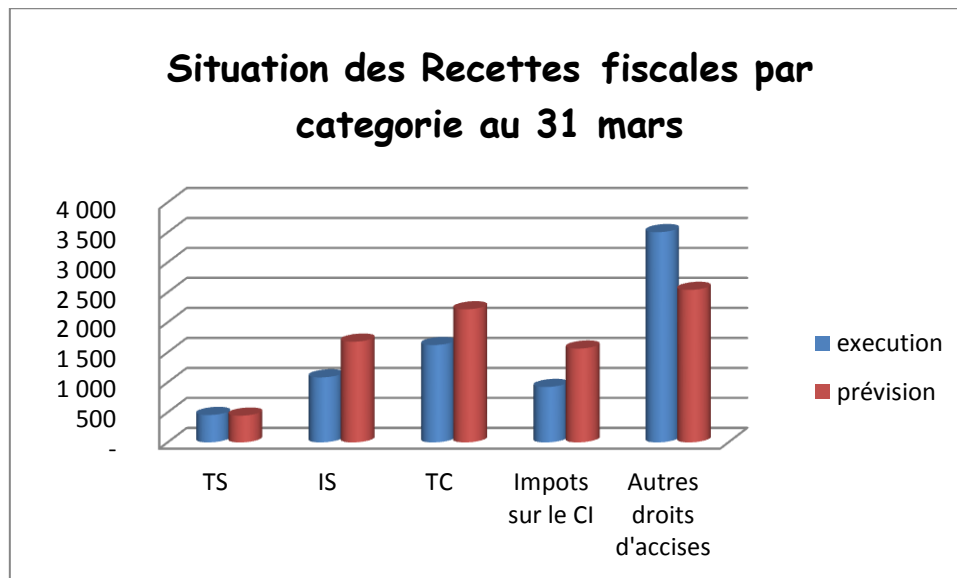
3.1.1. LES RECETTES

Les Recettes Intérieures réalisées n'ont pas atteint les prévisions initiales (cf. diagramme ci-après).



3.1.1.1. Les Recettes fiscales :

Elles sont recouvrées à moins de 5, 11% par rapport aux prévisions du trimestre ;



- **Impôts sur le Revenu, Impôts sur les Bénéfices et Plus Values (IS)** : ces recettes sont recouvrées à hauteur de 65% par rapport aux prévisions de la période.
- Seuls les **Droits d'Accises** ont connu un recouvrement beaucoup plus important que prévu (+38% sur les prévisions), traduisant ainsi une très bonne maîtrise de la part des services compétents.
- **Impôts sur le Commerce International** : ces impôts sont recouverts à moins de 41% par rapport aux prévisions. Le ralentissement des activités commerciales et particulièrement les importations pourraient, par l'effet multiplicateur, y être une des causes principales. Toutefois, une surestimation dans les prévisions et/ou une non maîtrise de ces impôts par les Services douaniers, y seraient aussi pour une part importante.
- **Les taxes sur les salaires (TS)** : ces taxes ont connu un recouvrement de plus de 2% par rapport aux prévisions, dues à une sous-estimation des prévisions par les Services Fiscaux.
- **Impôts sur les Biens et Services (TC)** : ces recettes sont recouvrées à hauteur de 73%. Le faible taux d'exécution est dû principalement au ralentissement des activités commerciales et plus particulièrement aux importations. Il faut noter que les taxes afférentes à l'eau et à l'électricité, bien que facturées ne sont pas versées dans les caisses de l'Etat et que la consommation des GSM échappe à ladite taxe.

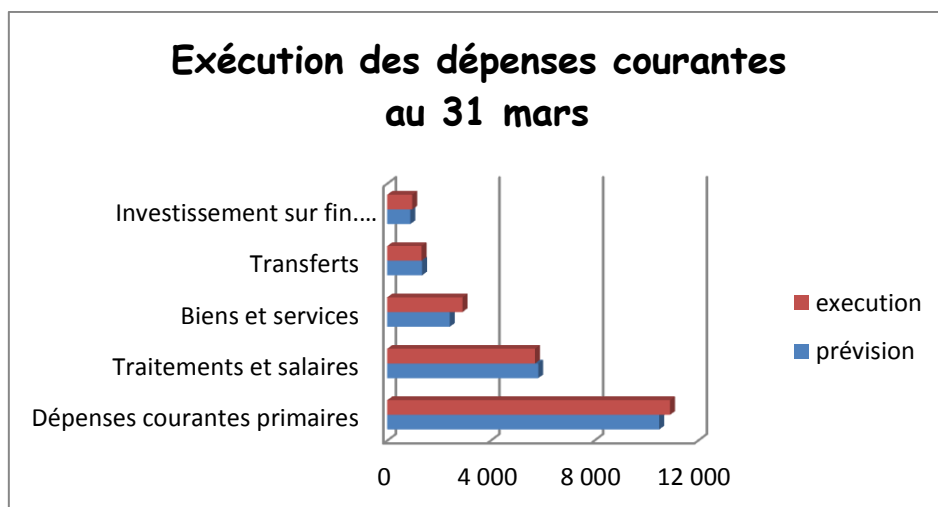
3.1.1.2 Les Recettes non fiscales :

Elles ont connu globalement un recouvrement de plus de 3,33 % par rapport aux prévisions. Toutefois, les recettes exceptionnelles sont recouvrées à hauteur de 47,69% par rapport aux autres recettes non fiscales.

3.1.2. LES DEPENSES COURANTES

Elles sont exécutées à plus de 4% par rapport aux prévisions pour la même période (cf. graphique ci-dessous).

En outre, le solde primaire s'est creusé de 0,32% par rapport aux prévisions.



- Les **Traitements et Salaires** sont réalisés avec une économie de 2% par rapport aux prévisions, due au gel des rappels et certaines régularisations.
- Les **Biens et Services** ont connu, en revanche, un dépassement des prévisions de +20%, principalement causé par la régularisation de plusieurs dépenses avant ordonnancement.
- Les **investissements financés sur ressources intérieures** ont connu également un dépassement des prévisions de +8%, principalement causé par plusieurs avenants au profit de la construction en cours de l'aérogare de Mohéli.

3.2. INDICATEURS BUDGETAIRES.

L'exécution budgétaire au 1^{er} trimestre par rapport aux indicateurs budgétaires s'annonce délicate. En effet, malgré la maîtrise de la masse salariale, la compression des dépenses courantes n'a pas eu les effets escomptés (cf. tableau, ci-dessous).

TABLEAU DES INDICATEURS

INDICATEUR	PREVISION (en %)	EXECUTION (en %)
Salaire/recettes internes totales	60,66	61,64
Salaire/recettes fiscales	73	75
Biens et services/recettes internes	25,17	31,42
Transfert/recettes internes	14,01	14,31
Investissement /recettes internes	9,29	10,45

4 CONCLUSION.

L'exécution budgétaire au premier trimestre 2015 s'est annoncée plutôt délicate au vu des prévisions initiales, tant, en matière de recouvrement des recettes internes qu'en matière de dépenses courantes. Ceci nous ramène à penser à la persistance d'une certaine faiblesse en matière de rigueur budgétaire, malgré la volonté affichée des Autorités.

Un sursaut de recadrage de rigueur s'impose d'urgence afin de rentrer dans les limites des indicateurs budgétaires avant que la situation ne dégénère à l'insoutenable.

Les résultats futurs de l'exécution du Budget au deuxième trimestre, cumulés aux présents, seront un bon indicateur pour la poursuite ou les améliorations éventuelles qui s'imposeront afin raccorder les prévisions à l'exécution.