

# **UNION DES COMORES**

Unité - Solidarité - Développement

\*\*\*\*

**MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET**

\*\*\*\*

**DIRECTION GENERALE DU BUDGET**

\*\*\*\*

## **RAPPORT D'EXECUTION DU BUDGET 2016**

**PREMIER TRIMESTRE**

**JUILLET 2016**

## 1. CONTEXTE DE LA PREPARATION DU BUDGET 2016

La Loi de Finances 2016 est élaboré dans un contexte économique peu favorable depuis l'expiration du précédent Accord FEC à la fin 2013 ainsi que la persistance de la crise de l'électricité qui s'accroît depuis 2014, avec ses conséquences néfastes et ce, malgré les mesures d'urgence prises par le Gouvernement (baisse du prix du gas-oil cédé à la MA-MWE plus une subvention spéciale accordée).

En outre, la situation rendue difficile par des contre-performances en recettes réduit les marges de manœuvre en matière de prise en charge financier.

## 2. ORIENTATIONS DE LA LOI DE FINANCES 2016.

La Loi de Finances 2016 s'articule 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 négociations d'une nouvelle Facilité Elargie de Crédit (FEC) ;
- Renforcer la gestion de réduction des risques de catastrophes naturelles ;
- Mettre en place un appui financier à la MAMWE ;
- Créer un fond de solidarité des jeunes au sein du Ministère de l'emploi.

Quelques progrès ont été accomplis dans l'exécution des réformes relatives à l'administration des recettes identifiées lors des concerne le suivi des recettes douanières et de l'article IV du FMI, notamment en ce qui concerne le suivi des recettes douanières et l'élargissement du fichier des grands contribuables, l'établissement de projections sur les recettes et le suivi de celles-ci sur une base mensuelle par la douane, le renforcement du contrôle des admissions temporaires et gel de l'octroi de nouvelles exonérations fiscales ou douanières.

Des mesures supplémentaires doivent être prises afin d'améliorer le suivi déclaratif pour tous impôts, élargir l'assiette fiscale et rendre effectivement opérationnelle et quantifiable les activités de la brigade mixte impôts/ douanes.

Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre la réforme des administrations fiscales en vue de mieux mobiliser les recettes et renforcer la transparence.

Il s'est engagé, en outre, à intégrer dans le budget, tous les flux de recettes extrabudgétaires, dont l'intégralité des recettes de la TUPP, de la redevance administrative unique (RAU), ainsi que celles provenant du programme de citoyenneté économique (PCE).

Si des progrès ont été accomplis dans la gestion des finances publiques (GFP), des faiblesses persistent dans l'élaboration et l'exécution du budget, la gestion trésorerie, ainsi que la transparence.

La mise en œuvre des recommandations émises lors de la mission au titre de l'article IV enregistre quelques avancées, notamment en ce qui concerne la création pour l'Union et les Îles d'un compte unique du trésor (CUT) qui est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015, l'importance avancée dans le suivi de la trésorerie avec l'établissement d'un plan de trésorerie, l'établissement de projections dans l'exécution du budget et son suivi sur une base trimestrielle et l'application des plafonds pour la maîtrise de la masse salariale.

Pour ce qui est de la maîtrise de la masse salariale, le Gouvernement prépare avec la Banque mondiale un nouveau registre des agents du secteur public à l'échelle de l'Union et des Îles (GISE), qui, une fois établi, permettra d'assurer un suivi plus étroit des traitements et salaires versés et de mieux maîtriser la masse salariale.

Dans le cadre de la gestion de la dette publique, le Gouvernement doit appliquer une stratégie de la gestion prudente. Dans l'avenir, le Gouvernement doit appliquer une stratégie de gestion prudente. Dans l'avenir, le Gouvernement s'est engagé à ne pas emprunter qu'à des conditions concessionnelles et uniquement pour des projets à

priorité élevée procurant un avantage économique manifeste. Certes, le classement récent des Comores parmi les pays à surendettement modéré laisse une certaine latitude pour contracter des emprunts extérieurs supplémentaires. Nous nous sommes convenus avec nos partenaires que tous nouveaux projets de grande envergure ne seront entrepris que suite à des études de rentabilité exhaustives et après consultation du FMI et de la Banque Mondiale.

### **3. PREVISIONS DU BUDGET 2016**

La Loi de finances est conçue sur la base du cadrage macroéconomique convenu avec les services du FMI. Il est basé sur un objectif de recettes réaliste mais ambitieux s'inspirant en particulier des recommandations qui visent à réduire le recours aux exonérations fiscales.

Il a également pour objectif de contenir plus efficacement la masse salariale par une meilleure maîtrise des effectifs du secteur public au niveau tant de l'Union que des îles grâce à un registre informatisé des agents du secteur public qui doit être achevé avant la fin de 2015.

Il prévoit des crédits pour l'achat d'électricité par l'État, mais aussi des transferts pour maintenir l'approvisionnement en gasoil de la Société d'électricité pendant la période.

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.

Les recettes totales intérieures attendues en 2016 se chiffrent à 48.209 Millions francs comoriens (soit 17,47 % du PIB) contre une estimation de 45.698 Millions francs comoriens (soit 17.54% du PIB) en 2015 ; soit un accroissement de 5,49% dû essentiellement à l'augmentation des recettes non fiscales.

Les dépenses totales arrêtées à 82.376 Millions francs comoriens en 2016 enregistrent une hausse de 20,37% par rapport à leurs estimations de 2015. Les dépenses courantes représentent 59,67 % des dépenses totales ; elles passent d'une estimation globale en 2015 de 45,077 Millions de francs comoriens à une prévision de 2016 de 49,151 Millions de francs comoriens soit une hausse de 9,04%. 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 29.331 Millions de francs comoriens et d'un emprunt de 5,210 Millions francs comoriens.

Les dépenses salariales s'élèvent à 24.693 Millions francs comoriens en 2016 contre une estimation de 24.026 Millions francs comoriens en 2015. Cette hausse soit 667 Millions francs comoriens est due aux recrutements du personnel des nouveaux centres hospitaliers. Le Gouvernement auprès de ses partenaires à rejeter faute de ressources, toutes les demandes de la hausse de salaire pendant l'exercice budgétaire.

Les autres dépenses de fonctionnement (biens, services et transferts) passent d'une estimation de 16.662 Millions francs comoriens en 2015 à une prévision de 20.671 Millions francs comoriens en 2016. Cette hausse est due aux transferts accordés à la MA-MWE et au maintien des contributions aux fins de mobilisation de ressources du Fonds Mondial (Secteur Santé).

Le Programme d'Investissements Publics (PIP) 2016, 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 accordé 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 2016, le financement des investissements est évalué à 33.118 Millions francs comoriens dont 3.787 Millions francs comoriens sur financement

propre. Il convient de préciser que le fonctionnement des projets et d'assistance technique sur financement extérieur est projeté ensemble à 3.259 Millions francs comoriens.

La situation prévisionnelle des recettes et des dépenses inscrite dans le budget 2016 se traduit par un solde primaire déficitaire de 942 Millions francs comoriens, soit 0,34% du PIB contre un solde primaire légèrement excédentaire de 0,20% en 2015.

En 2016 le solde global base ordonnancements serait déficitaire de 8.616 Millions francs comoriens, tenant compte des recettes acquises sur les investissements à financement extérieur d'un montant de 24.121 Millions de francs comoriens.

### iii) Tableau n°1. Equilibres budgétaires en 2016

Ressources et Charges	LdF 2016	LdFR 2015	Ecart	%du PIB 2016 LF	%du PIB 2015 LFR
<b>Recettes et Dons</b>	<b>73 761</b>	<b>64 619</b>	<b>9 142</b>	<b>27</b>	<b>25</b>
<b>Recettes Internes</b>	<b>48 209</b>	<b>45 698</b>	<b>2 511</b>	<b>17,47</b>	<b>17,54</b>
<b>Fiscales</b>	<b>34 352</b>	<b>30 540</b>	<b>3 812</b>	<b>12,45</b>	<b>11,72</b>
Dont : Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-values	29 629	26 740	2 889	10,74	10,26
Dont : Impôts sur les Biens et Services			0	0,00	
Dont : Impôts sur le Commerce International	4 723	3 800	923	1,71	1,46
Dont : Droits d'accises			0	0,00	
<b>Non- fiscales</b>	<b>13 857</b>	<b>15 158</b>	<b>-1 301</b>	<b>5,02</b>	<b>5,82</b>
<i>Recettes Propres (PM)</i>	<b>2 469</b>	<b>1 621</b>	<b>848</b>	<b>0,89</b>	<b>0,62</b>

<b>Recettes externes (Dons)</b>	<b>25 552</b>	<b>18 921</b>	<b>6 631</b>	9,26	7,26
<i>dont</i> : Aides budgétaires	4 000	2 972	1 028	1,45	1,14
Projets (y compris fonct.et assist.tech.)	21 552	15 949	5 603	7,81	6,12
Assistance PPTTE Intérimaire	0	0	0	0,00	
<b>Dépenses courantes</b>	<b>49 151</b>	<b>45 077</b>	<b>4 074</b>	<b>17,82</b>	<b>17,30</b>
<b>Dépenses courantes primaires</b>	<b>49 151</b>	<b>45 077</b>	<b>4 074</b>	<b>17,82</b>	<b>17,30</b>
Traitements et salaires	<b>24 693</b>	<b>24 026</b>	<b>667</b>	8,95	9,22
Biens et services	<b>11 756</b>	<b>10 121</b>	1 635	4,26	3,88
Transferts	<b>8 915</b>	<b>6 541</b>	2 374	3,23	2,51
Investissement sur fin. resrces propres	<b>3 787</b>	<b>4 389</b>	-602	1,37	1,68
<b>Solde primaire</b>	<b>-942</b>	<b>621</b>	<b>-1 563</b>	-0,34	0,24
				0,00	
<b>Dépenses en capital</b>	<b>33 226</b>	<b>24 000</b>	<b>9 226</b>	<b>12,04</b>	<b>9,21</b>
Intérêts de la dette	636	642	-6	0,23	0,25
Maintenance projets (fin. extérieur)	1 230	910	320	0,45	0,35
Assistance technique (fin. extérieur)	2 029	1 501	528	0,74	0,58
Inv. Financés sur ressources extérieures	24 121	16 457	7 664	8,74	6,31
Financés sur fonds de contrepartie	0	0	0	0,00	
Dettes publiques		641	-641	0,00	0,25
Prêts	5 210	3 849	1 361	1,89	1,48
<b>Solde global (base ordonnancement)*</b>	<b>-8 616</b>	<b>-4 458</b>	<b>-4 158</b>	-3,12	-1,71
<b>PIB</b>	<b>275 878</b>	<b>260 602</b>			

## 4. EXECUTION DU BUDGET AU 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE 2016.

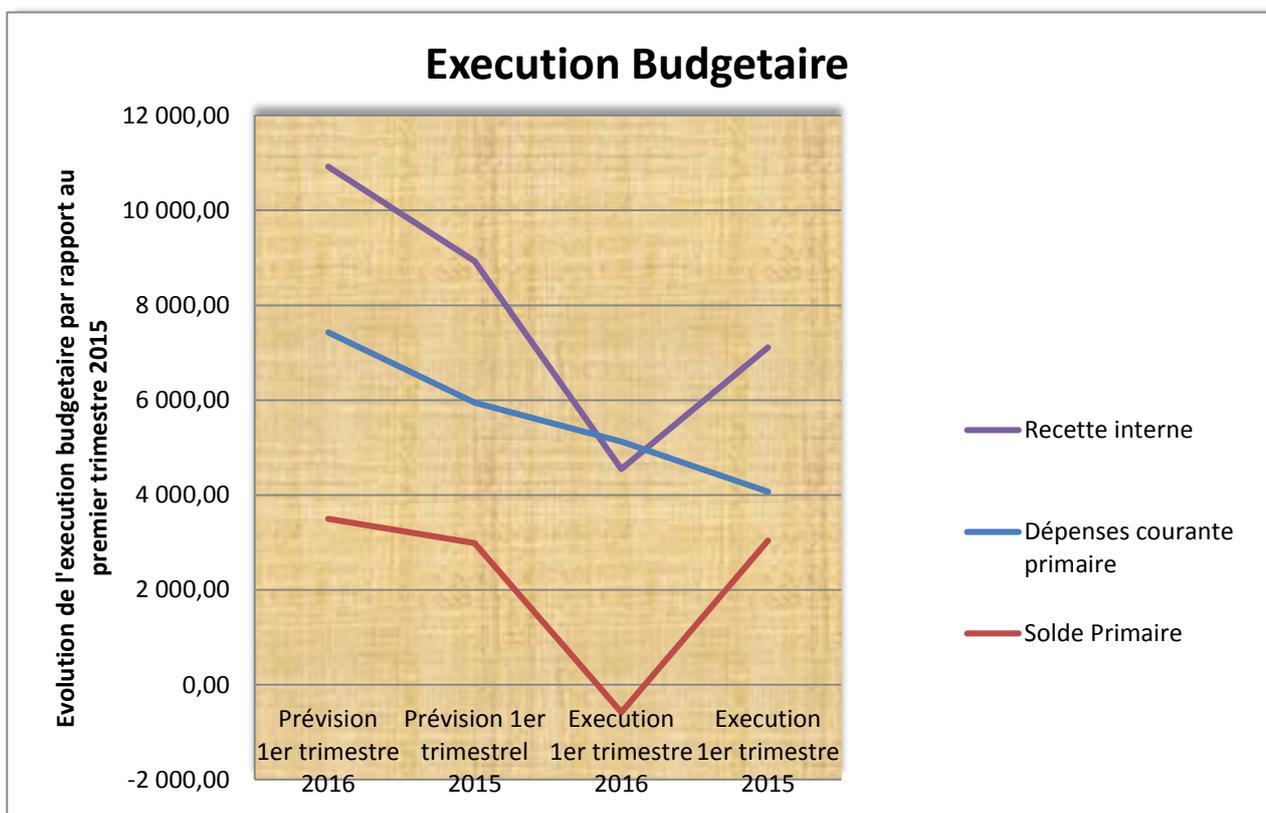
**REMARQUE :** Nous nous limitons au seul budget de l'Entité UNION.

En effet, il sera plus approprié que chaque Entité élabore ses propres rapports à mi-parcours de façon autonome afin d'apporter, à sa convenance, ses corrections appropriées. Seul le rapport d'exécution budgétaire annuel de fin d'exercice sera consolidé pour toutes les Entités.

### 4-1. INTRODUCTION

L'exécution budgétaire pour le premier trimestre de l'année 2016 a connu une forte détérioration du solde primaire qui affiche un déficit de 582,387 millions fc, contre un excédent prévisionnel de 3 495 millions fc à la même période.

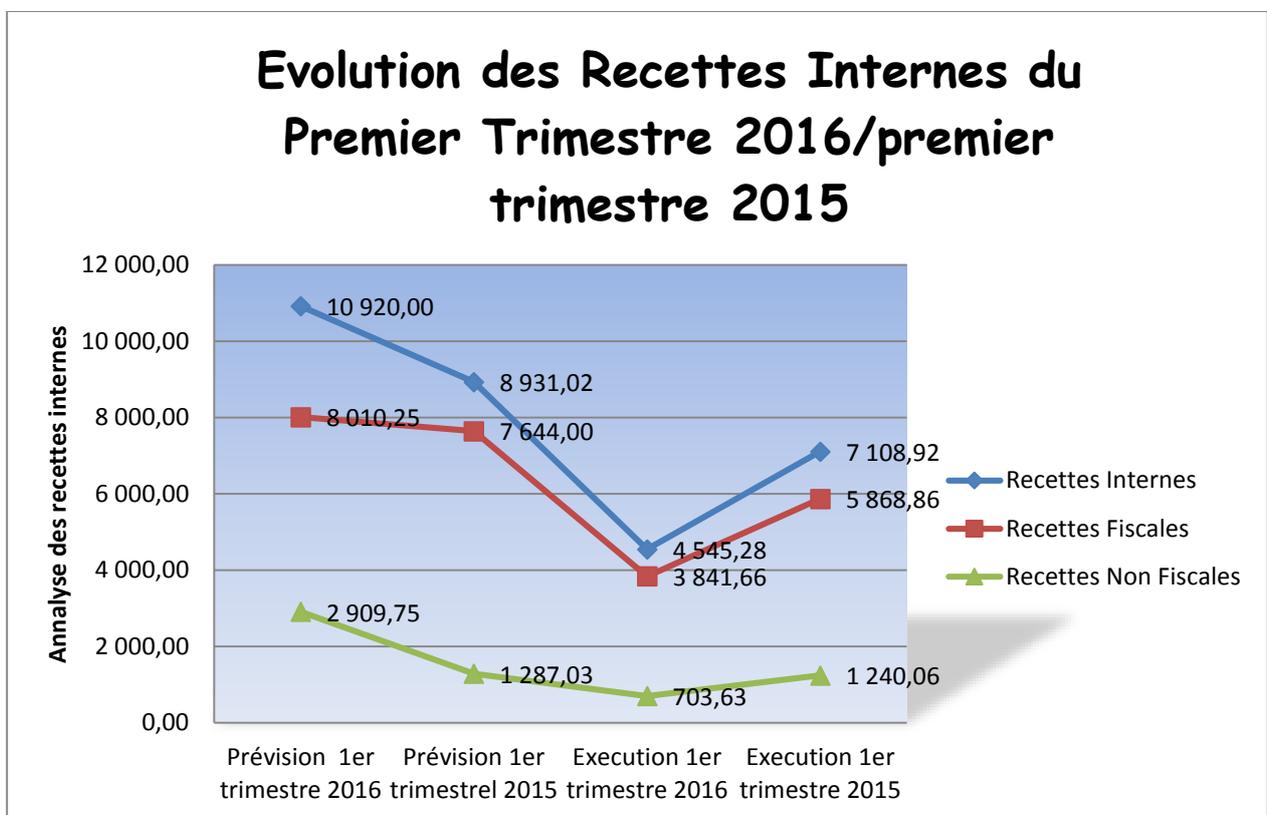
Cette situation s'explique essentiellement par une forte diminution des recettes et un taux d'exécution élevé des dépenses courantes, notamment en salaires et Biens et services.



## 4-2. EXECUTION DES RECETTES.

Les recettes recouvrées en ce début d'année sont loin de confirmer des prévisions objectives ; elles représentent même la moitié de celles recouvrées à la même période de l'année précédente dont les prévisions y ont été quasiment atteint (cf. tab. n°2 ci-dessous).

Serait-ce un des syndromes électoraux qui aurait engendré un « laxisme » ou des contre-performances trop préjudiciables par la suite, du côté des Services des Recettes Publiques ? Ou une forme d'évasion fiscale qui ne dirait pas son nom ?

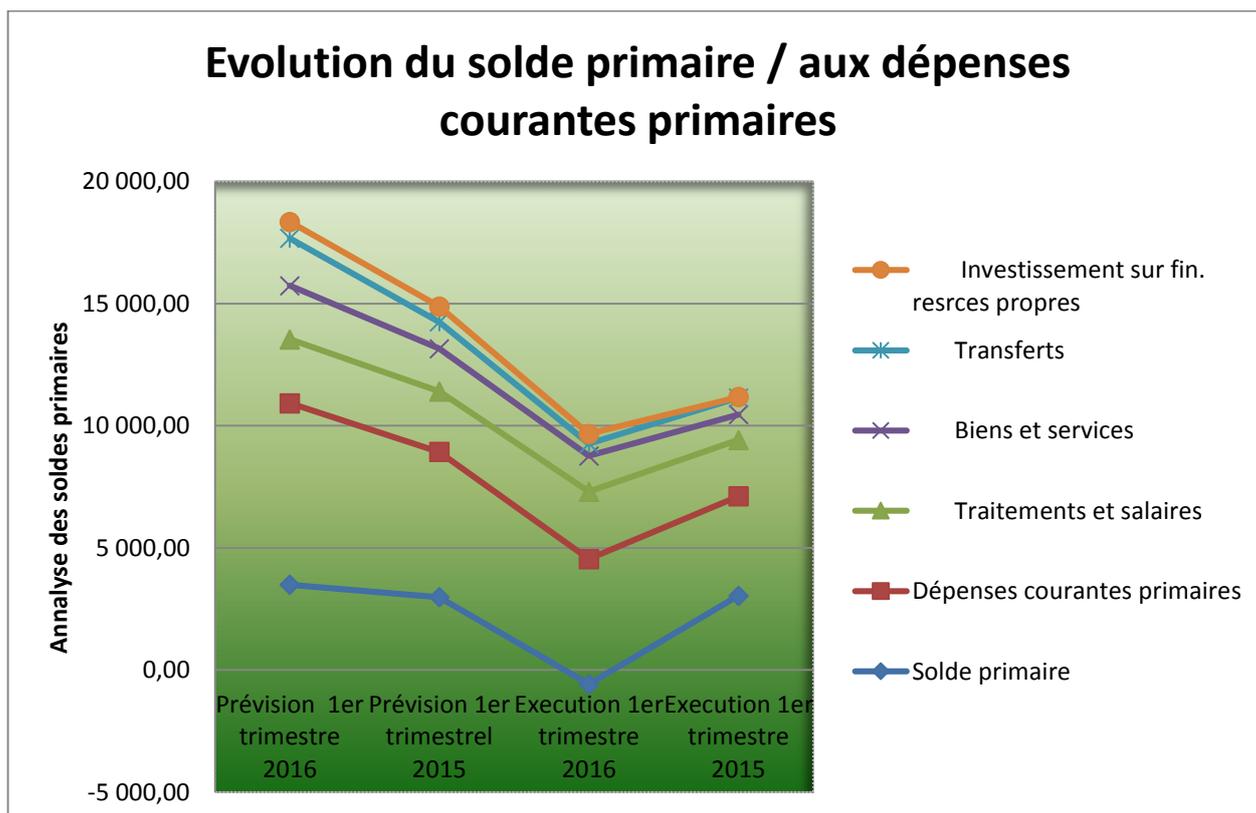


- **Les recettes fiscales** sont tombées en dessous de la moyenne des prévisions trimestrielles et représentent moins de la moitié par rapport à la même période de l'année dernière.
- **Les recettes non fiscales** sont encore plus catastrophiques au regard des prévisions du trimestre. A la même période de l'année dernière, ces recettes avaient crevées le plafond en surpassant les prévisions, signe d'une bonne performance, quoique conjoncturelle.

A seulement un peu plus du tiers des recouvrements par rapport à la même période de l'année dernière, nous sommes en droit de nous poser des questions très pessimistes sur le devenir des Services de Recettes Publiques pour la suite de l'année en cours.

### 4-3. EXECUTION DES DEPENSES

Contrairement aux recettes, les dépenses sont ordonnancées à des degrés nettement élevés, parfois au-delà des crédits ouverts trimestriellement (notamment les traitements et salaires) ; ce qui va, engendrer, comme conséquence, des stocks d'impayés qui vont représenter, à la longue, des arriérées de paiement, tant intérieures qu'extérieures.



**Tableau 2. Equilibres budgétaires pour le premier trimestre 2016**

Ressources et Charges	Union 2016			Union 2015		
	Prévision 1er trimestre 2016	Exécution 1er trimestre 2016	taux d'exécution 2016	Prévision 1er trimestre 2015	Exécution 1er trimestre 2015	taux d'exécution 2015
<b>Recettes Internes</b>	<b>10 920 000 000</b>	<b>4 545 283 336</b>	<b>42%</b>	<b>8 931 025 000</b>	<b>7 108 916 388</b>	<b>80%</b>
'Fiscales	8 010 250 000	3 841 655 078	<b>48%</b>	7 644 000 000	5 868 855 447	<b>77%</b>
'Non- fiscales	2 909 750 000	703 628 258	<b>24%</b>	1 287 025 000	1 240 060 941	<b>96%</b>
<b>Dépenses courantes primaire</b>	<b>7 425 000 000</b>	<b>5 127 670 619</b>	<b>69%</b>	<b>5 948 055 000</b>	<b>4 068 699 348</b>	<b>68%</b>
Traitements et salaires	2 618 000 000	2 758 246 149	<b>105%</b>	2 474 025 000	2 311 699 348	<b>93%</b>
Biens et services	2 192 250 000	1 463 636 913	<b>67%</b>	1 754 000 000	1 035 000 000	<b>59%</b>
Transferts	1 944 500 000	501 993 459	<b>26%</b>	1 088 005 000	686 000 000	<b>63%</b>
Investis/fin.resrces internes	670 250 000	399 536 728	<b>60%</b>	632 025 000	36 000 000	<b>6%</b>
dette publique	140 000 000	4 257 370	<b>3%</b>		0	
<b>Solde primaire</b>	<b>3 495 000 000</b>	<b>-582 387 283</b>	<b>-17%</b>	<b>2 982 970 000</b>	<b>3 040 217 040</b>	

- **Traitements et salaires** : l'exécution qui dépasse, dès ce 1<sup>er</sup> trimestre, les prévisions démontre clairement, si besoin est, le poids des recrutements de la période électorale. Or, à la même période de l'année précédente, la masse salariale a été bien contenue par rapport aux prévisions ; il n'y avait pas eu de dépassement.

Si cette tendance actuelle continue, il faudrait, en urgence, penser autrement que l'exécution du budget voté de façon intégrale, notamment, par un collectif budgétaire ou une limitation, voire des annulations de certains recrutements jugés fantaisistes, sinon moins indispensables.

- **Biens et services** : nous constatons une compression soutenue dans l'exécution de cette nature de dépenses. A la même période de l'année précédente, ces dépenses étaient mieux compressées que les crédits ouverts par rapport à cette année.

En réalité, à l'approche d'un changement de régime conjugué au déficit chronique de liquidités du Trésor Public, la plupart des services de l'administration jugent « inutile » d'engager des dépenses qui resteront impayées avant les passations de

services à venir. Ce comportement est, on ne peut plus salubre, pour les financiers ou les argentiers de l'Etat.

- **Les transferts** : la tendance à la compression est la même dans cette rubrique, quoique plus soutenue en ce début d'année, et encore, en période électorale, avec une exécution équivalente au quart des crédits alloués. A la même période de l'année passée, l'exécution des crédits dans cette rubrique avaient frôlé les deux tiers des prévisions du trimestre.

Est-ce une volonté de reporter à plus tard, ce qui n'est pas qualifié d'urgence, en attendant le futur régime ? La suite de l'exécution au cours de l'année nous donnera les éléments de réponse appropriés.

- **Les investissements sur financement par des ressources internes** : ce taux d'exécution relativement élevé au-dessus de la moitié des crédits alloués justifie la poursuite de certains travaux d'infrastructures de désenclavement entamés au cours des années précédentes, notamment l'aérogare de Mohéli ou encore le stade international en construction, l'aménagement de certains axes routiers, entre autres. Ces projets en cours d'exécution n'avaient pas à souffrir encore plus, d'un coup de frein ou d'un retard quelconque.

A la même période de l'année précédente, les crédits engagés étaient très insignifiants.

Au regard des projets en cours de réalisation, il n'est pas soutenable de les considérer comme des projets de promesses politiciennes et électorales, conjoncturelles ou improvisées.

- **Dettes publiques** : les crédits engagés dans cette rubrique concerne le paiement de certaines échéances du service de la dette extérieure (paiement des intérêts) au cours de la période.

Mais comme les engagements précédents des années antérieures au profit de cette nature de dépenses sont encore en instance de paiement au Trésor, les services du budget et du trésor se sont convenus de geler l'engagement d'une partie des

crédits budgétaires alloués tout en débloquant, au Trésor, les fonds relatifs au paiement des acomptes à échéances dues sur le service de la dette extérieure. C'est la raison pour laquelle l'ordonnancement effectué est très négligeable.

## INDICATEURS BUDGETAIRES.

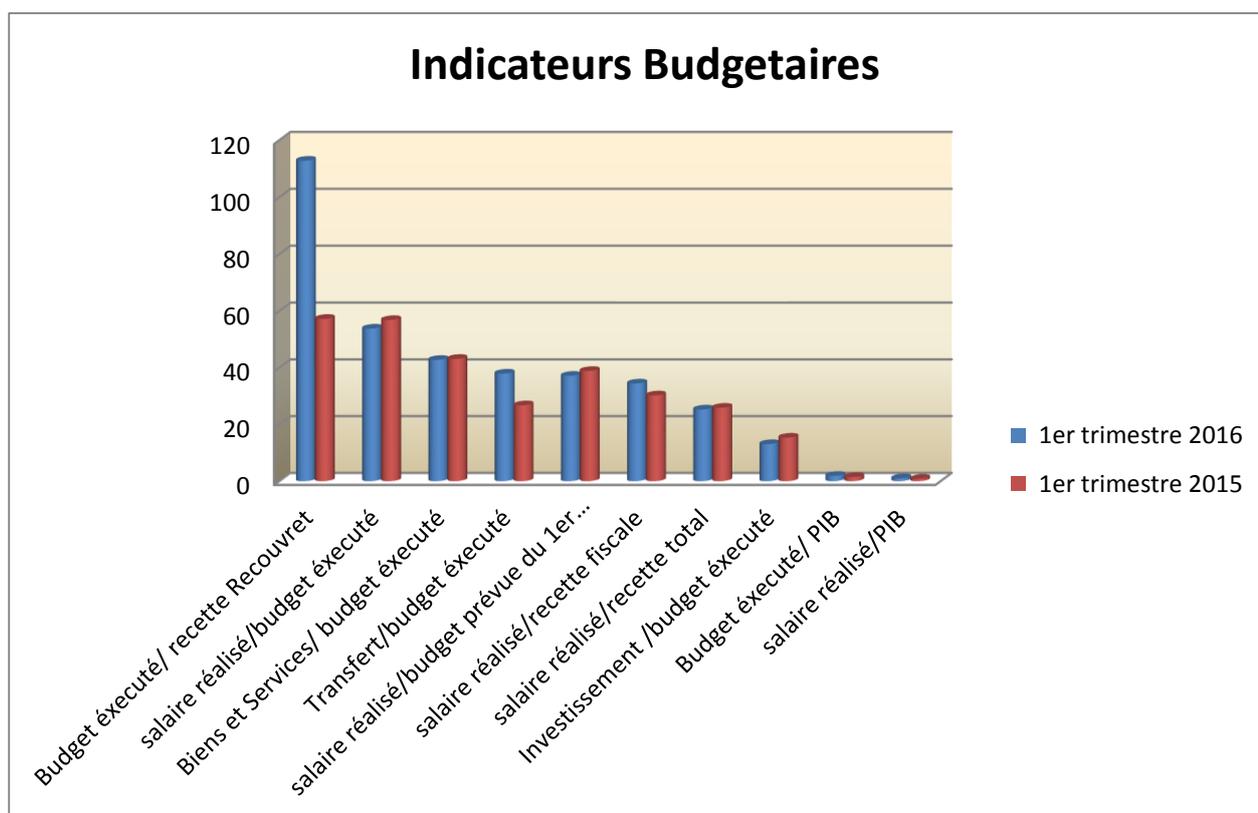
**NB** : un indicateur budgétaire est très performant si l'exécution se rapproche de très près à la prévision ( $\geq 90\%$ ) ;  
inversement, il est mauvais s'il s'éloigne trop de la prévision ( $\leq 50\%$ ).

Les indicateurs budgétaires, ci-après, justifient clairement les constats et analyses précédentes. Ils donnent l'apparence globale d'une non maîtrise de l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions ; mais considérés rubrique par rubrique, la défaillance s'est particulièrement pointée au niveau des recouvrements des recettes et au niveau de la hausse de la masse salariale. Les raisons plausibles pourraient être aussi bien endogènes qu'exogènes.

- **Les raisons endogènes** : le manque de moyens logistiques pour les services de recouvrements ; la négligence et voire l'incompétence de certains agents chargés des services des recettes ; la complaisance dans la destination d'une partie des fonds recouverts ; les recrutements incontrôlés et électoralistes ; etc. De même, les exécutions budgétaires en cette période de fin de règne pour le régime en place, notamment, en matière de certaines dépenses qualifiées, à tort ou à raison, « à titre exceptionnelle ».
- **Les raisons exogènes** : les pressions politiques et les susceptibilités liées à la période qui a coïncidé à la campagne électorale des présidentielles et des gouvernorats ; les financements de certaines dépenses extra budgétaires par des ressources publiques ; etc.

**Tableau 3. Indicateurs Budgétaires dans l'exécution du premier trimestre**

Indicateurs/trimestre (en %)	1 <sup>er</sup> tr 2016	1 <sup>er</sup> tr 2015
salaire réalisé/budget prévue du 1er trimestre	37,15	38,86
salaire réalisé/budget exécuté	53,79	56,82
salaire réalisé/recette total	25,26	25,88
salaire réalisé/recette fiscale	34,43	30,24
salaire réalisé/PIB	0,99	0,83
Transfert/budget exécuté	37,92	26,74
Biens et Services/ budget exécuté	42,75	43,11
Investissement /budget exécuté	13,07	15,34
Budget exécuté/ recette Recouvrée	112,81	57,23
Budget exécuté/ PIB	1,86	1,47



## 5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.

### 5-1. CONCLUSION.

L'exécution du budget de l'exercice 2016 en cours, au 1<sup>er</sup> trimestre, a subi les effets néfastes conjugués de la période électorale des présidentielles et des gouvernorats du pays et de fin de mandat du régime. Cela s'est traduit par :

- La démobilitation sinon une complaisance financièrement négative des services de collecte et de recouvrement des recettes fiscales ;
- Des recrutements massifs et incontrôlés faisant abstraction aux mesures prises par le gouvernement lors de sa préparation et approuvées par les parlementaires lors de son vote ;
- Des dépenses ordonnancées tout naturellement sans tenir compte de l'état très catastrophique des recouvrements des recettes pour les payer.

Il s'en est suivi un solde primaire négatif alors qu'il était prévu positif à partir des crédits annuels votés.

Ce concours de situations contradictoires et apparemment conjoncturelles, vient d'amorcer un début d'accumulation de stocks d'arriérées impayées au niveau du trésor public.

## 5-2. RECOMMANDATIONS.

Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement devrait se ressaisir urgemment en redressant la situation par :

- Une révision, à la baisse, des recettes intérieures par une Loi de Finances Rectificative, en souscrivant un volume réaliste de crédits par des mesures réalisables ;
- Réfléchir sur des mesures phares immédiatement applicables sur l'élargissement de l'assiette fiscale et l'intensification des recouvrements ;
- Accélérer la réforme, en cours, de l'AGID tout en l'y dotant des ressources humaines appropriées ;
- Accélérer la mise en application de toutes les réformes en cours de la gestion transparente des finances publiques en général ;
- Reconsidérer tous les recrutements et autres mesures liées à toute augmentation de la masse salariale, une fois la « tempête électorale » passée, afin de corriger les abus tout en tenant compte de certaines conditionnalités et critères qu'il aura préalablement défini ;
- Lier les ordonnancements des autres dépenses budgétaires au critère d'opportunité conjoncturelle compte tenu d'un plan trimestriel de trésorerie ;
- Etc.

Tout redressement positif passera par un collectif budgétaire qui s'avère incontournable présentement.