

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET  
DES ETUDES ECONOMIQUES ET DEMOGRAPHIQUES  
(INSEED)

# MEMOIRE BUDGETAIRE GLOBAL

DECEMBRE 2017

Elaboré avec le support technique et financier de :



## Préface :

Ce mémoire budgétaire est l'un des trois qui explorent la mesure dans laquelle le budget national répond aux besoins des enfants de moins de 18 ans aux Comores. Les mémoires analysent la taille et la composition des affectations budgétaires pour l'exercice 2016/17 et offrent des aperçus de l'efficience,

de l'efficacité, de l'équité et de l'adéquation des dépenses passées. Leurs principaux objectifs sont de synthétiser des informations budgétaires complexes afin qu'elles soient facilement comprises par les intervenants et de mettre en avant des messages clés pour éclairer les processus décisionnels financiers.

## Messages clés :

- Après avoir ralenti en 2014-2015, la croissance économique a commencé à se redresser et pourrait dépasser les 4% en 2018. Les autorités sont encouragées à continuer à promouvoir l'activité économique, notamment en assurant une production d'électricité stable et en développant la production de vanille.
- Le budget de l'Etat pour l'année 2017 représente pratiquement le double de celui de 2016, le gouvernement a prévu un certain nombre de mesures visant à améliorer la mobilisation des ressources et la maîtrise des dépenses. Ces mesures comprennent l'élargissement de l'assiette fiscale par la création de nouvelles taxes, l'opérationnalisation d'un nouveau système d'immatriculation des contribuables, l'annulation de certaines exonérations, etc.
- Malgré le quasi doublement du budget de l'Etat entre 2016 et 2017, les dépenses des secteurs sociaux sont restées à des niveaux très faibles avec 4% du budget total alloué à l'Education et moins de 2,850 francs comoriens de dépenses par tête pour la santé. Au minimum, les investissements dans l'éducation, la santé, le bien-être social et WASH devraient croître en ligne avec le budget global.
- Sur la base des dernières informations sur les dépenses, le budget de l'État a investi plus de cinq fois plus dans la défense et l'administration publique que dans l'éducation et la santé combinées (62% du budget contre 12% pour l'exercice 2016). Le budget de l'année prochaine doit accorder une plus grande priorité aux secteurs sociaux, qui restent gravement sous-financés et peuvent aider à résoudre les nombreux problèmes sociaux urgents, notamment la malnutrition, la pauvreté et les inégalités. De plus, le faible engagement actuel du gouvernement dans les secteurs sociaux laisse penser qu'un « cauchemar » démographique est hautement probable à moins que ses priorités

d'investissement ne changent radicalement et rapidement la dynamique en cours.

- Bien que s'améliorant ces dernières années, la rémunération des salaires continue de se tailler la part du lion des dépenses (33% en 2017 contre 48.4% en 2016). Il est impératif que le gouvernement continue de rééquilibrer le budget en faveur du développement de l'infrastructure nécessaire, de la prise en charge des coûts d'entretien et de la fourniture des biens de base, y compris les médicaments et les matériels d'apprentissage.

- Les pratiques budgétaires sont caractérisées par une très faible crédibilité. Le gouvernement doit prioriser la mise en œuvre de son programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) pour s'assurer que les budgets reflètent les stratégies sectorielles et les plans chiffrés et qu'ils soient ancrés dans des projections de recettes réalistes et des plafonds de dépenses ; il est également nécessaire d'améliorer les taux d'exécution du budget, en particulier dans les secteurs sociaux.

- La décentralisation fiscale (surtout avec les îles autonomes) n'a pas amélioré la prestation de services et sape davantage la crédibilité du budget. Les autorités sont encouragées à mettre à jour le système de transferts fiscaux en utilisant des transferts ciblés, en donnant la priorité aux zones sous-financées et en instituant des plafonds de recrutement.

- Malgré la volatilité des revenus, il existe des possibilités d'accroître les investissements dans les secteurs axés sur les enfants. Le gouvernement est encouragé à explorer toute la gamme des options, notamment en réaffectant certaines dépenses des secteurs de la défense et de l'administration publique, en renforçant la capacité de recouvrement des impôts, en démontrant les besoins et en optimisant les ressources.

---

# SOMMAIRE :



1.	Contexte macroéconomique et socioéconomique .....	4
2.	Tendances et priorités de dépenses globales .....	8
3.	Déséquilibres de dépenses .....	9
4.	Crédibilité et exécution du budget .....	10
5.	Décentralisation et dépenses sous-nationales .....	12
6.	Financement du budget national .....	14
7.	Réformes sur la gestion des finances publiques .....	16
8.	Événements clés dans le calendrier budgétaire .....	18

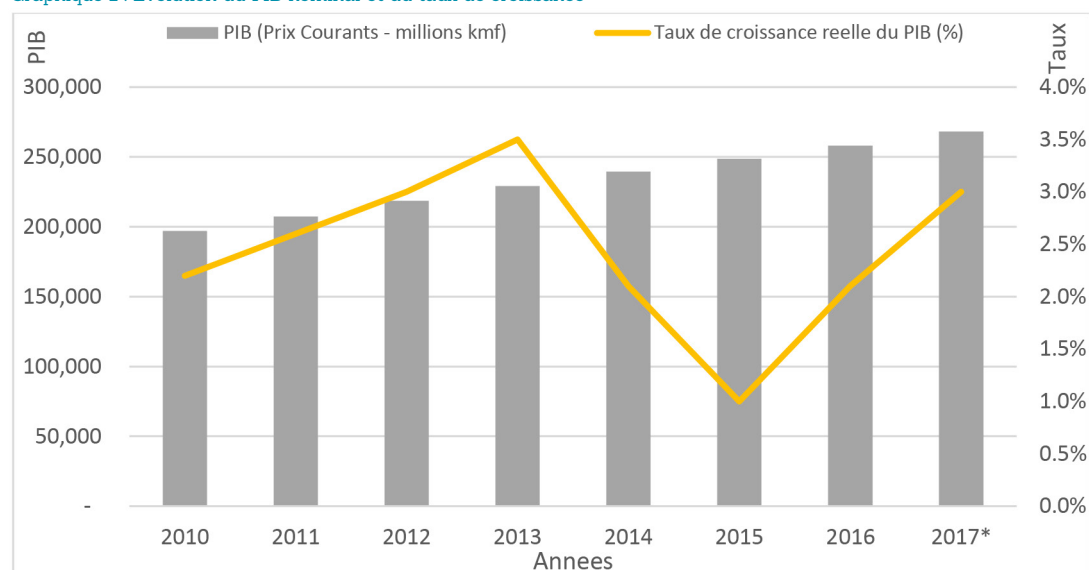
# 1. Contexte macroéconomique et socioéconomique

## Tendances macroéconomiques

L'Union des Comores est un petit état insulaire en développement qui fait partie des pays les moins avancés (PMA) et des États fragiles. La croissance économique est estimée à 3,0% en 2017 alors qu'elle était à 2,1% en 2016 contre 1% en 2015 comme l'indique le graphique 1 suivant. Cette reprise, après la chute en 2015, est principalement tirée par la relance de la consommation privée et les investissements publics. En valeur nominale,

le PIB poursuit sa tendance croissante depuis 2010 pour se situer à environ 270 milliards kmf en 2017. Au cours de cette décennie, le PIB des Comores est caractérisé par une prépondérance du secteur tertiaire avec en moyenne une contribution de 46,4%, suivi du secteur primaire avec une moyenne de 41,5%. Au niveau de ce dernier, l'agriculture apporte une contribution de 31,8% suivie de la pêche représentant en moyenne 6,7% au PIB global.

Graphique 1 : Evolution du PIB nominal et du taux de croissance

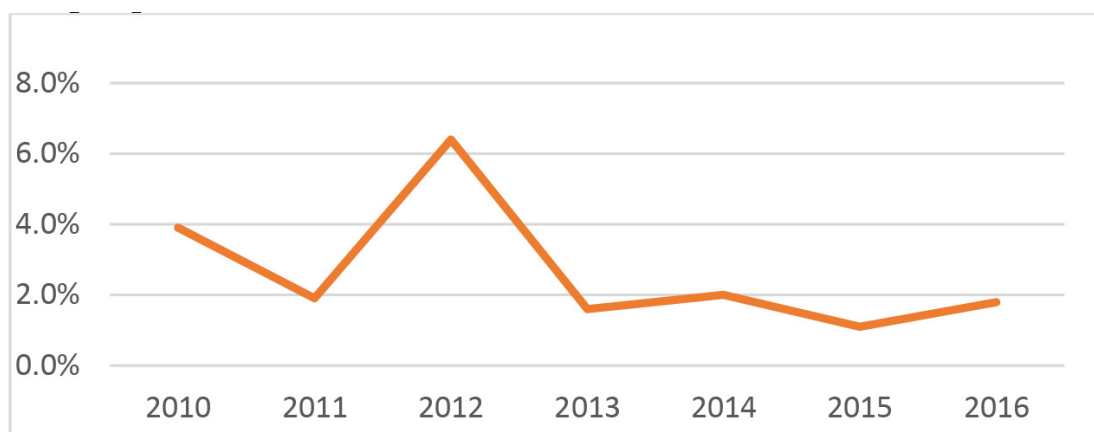


Sources : Loi des finances 2017 ; Rapport 2015 - BCC ; Note de Conjonctures 1er semestre 2017 - BCC. (\*) Prévisions 2017

Il convient de noter par ailleurs le maintien du niveau général des prix (inflation) en dessous du seuil de 3% convenu dans le cadre des critères de convergence de la zone franc car le taux d'inflation reste en moyenne égal à 1,9% entre 2010 et 2017 (voir graphique

2 ci - dessous). La maîtrise sur l'inflation s'explique en partie par la baisse des prix internationaux des produits pétroliers, mais aussi la baisse des prix des produits agricoles, grâce aux performances de ce secteur, en légère croissance.

Graphique 2 : Evolution du taux d'inflation.



Source : INSEED

Tableau 1 : Les indicateurs clés

Les indicateurs clés	
Population (projections pour 2017)	828,147
Pourcentage des femmes (projections 2017)	49.9%
Pourcentage des enfants (< 18 ans)	45.8%
Population vivant sous le seuil de pauvreté (2014)	34.3%
Taux net de scolarisation au primaire (2014)	85%
Ratio fille - garçon au primaire (2014)	0.9
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes - 2012)	172
Taux de mortalité infantile (pour mille - 2012)	35
Esperance de vie à la naissance (2015)	63.5 ans
Indice de développement humain (2016)	0.497
Taux de malnutrition chronique chez les enfants de moins 5 ans (2012)	30%

## Tendances du développement social :

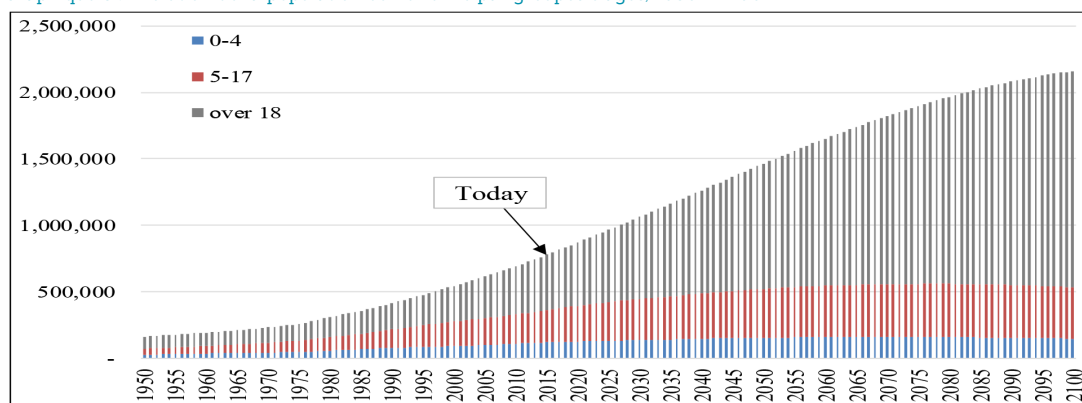
Aux Comores, le seuil de pauvreté global est défini à 295 105 KMF au prix de Moroni en 2014. La population vivant en dessous de ce seuil de pauvreté est estimée à 34,3%. L'île de Mwali est la plus touchée avec un taux de pauvreté de 50,3% de la population. En outre, le progrès social du pays se traduit par le classement de l'indice de développement humain (IDH) des Comores, qui est parmi les plus bas au monde. Comme le montre le tableau 1, cela reflète l'état alarmant de certains indicateurs sociaux, comme la malnutrition qui touche près d'un enfant sur trois de moins de 5 ans.

Il y a cependant des preuves de progrès encourageant comme par exemple, dans le domaine de la santé, où la mortalité maternelle a diminué de près de la moitié passant de 380 décès pour cent mille (100 000) naissances vivantes en 2003 à 172 en 2012. Le taux de mortalité infantile a également baissé de 86‰ à 35‰ pour la même période. Dans le contexte de la pauvreté et du faible développement humain, la population

est remarquablement jeune. En 2018, près d'un comorien sur deux sont des enfants de moins de 18 ans (Graphique 3). La forte croissance démographique signifie également que le nombre d'enfants augmentera d'environ 380 000 aujourd'hui à plus de 450 000 à l'horizon 2030, ce qui est près d'une augmentation de 20 pour cent en un peu plus d'une décennie.



Graphique 3 : Évolution de la population comorienne par groupes d'âges, 1950 - 2100



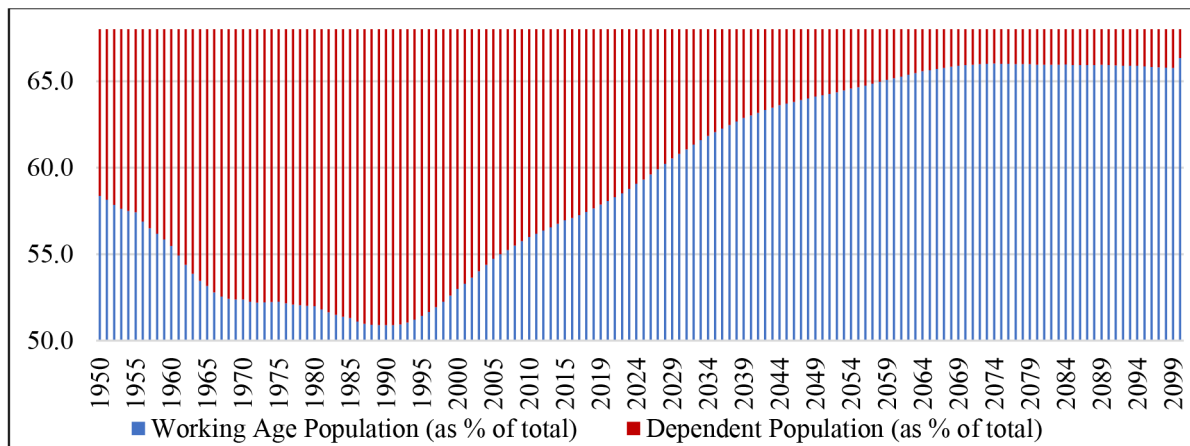
Source: UNDESA (2017), World Population Prospects: The 2017 Revision



La structure actuelle de la population indique en outre que le pays est au milieu de la transition démographique, ce qui représente une occasion unique de bénéficier du « dividende démographique », par lequel la taille de la population économiquement

active augmente par rapport à la taille de la population dépendante (non active). Actuellement, environ 58% de la population est en âge de travailler, mais cela va progressivement augmenter à environ deux tiers d'ici 2050 (Graphique 4).

Graphique 4 : Population active et dépendante (en % de la population totale), 1950 - 2100



Source: UNDESA (2017), World Population Prospects: The 2017 Revision

La structure actuelle de la population indique en outre que le pays est au milieu de la transition démographique, ce qui représente une occasion unique de bénéficier du « dividende démographique », par lequel la taille de la population économiquement active augmente par rapport à la taille de la population dépendante (non active). Actuellement, environ 58% de la population est en âge de travailler, mais cela va progressivement augmenter à environ deux tiers d'ici 2050 (Graphique 4). Pour que cette évolution rapide de la population entraîne un « dividende » démographique plutôt qu'un « cauchemar » dépendra

entièrement des décisions d'investissement du gouvernement, à partir d'aujourd'hui. Si les ressources ne sont pas suffisamment investies pour soutenir adéquatement les générations futures, les niveaux de pauvreté actuels seront aggravés, ce qui entraînera un cercle vicieux de pauvreté et d'inégalité, de criminalité, de violence, d'instabilité sociale et politique, d'émigration, etc. Toutefois, si les investissements du secteur social ciblent stratégiquement les enfants et les jeunes, le boom de la population pourra entraîner la croissance économique, des opportunités de développement, la paix et la prospérité à long terme pour le pays et dans la sous



- région. L'Union des Comores a élaboré en 2015 une stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) pour la période 2015 – 2019 comme cadre de référence pour le développement du pays. Toutefois, partant de la vision des nouvelles autorités de « faire des Comores un pays émergent d'ici 2030, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité de genre et promouvant l'Etat de droit » et du Programme d'Investissements Quinquennal (PIQ) 2016-2021, le gouvernement a entrepris un exercice de révision de ce document de stratégie nationale de développement. Cette révision avait également comme but d'intégrer les cibles prioritaires des objectifs de développement durable dans la SCA2D.

La nouvelle SCA2D, en tant que référentiel national des interventions de l'État et de ses partenaires sur la période 2018-2021, se fixe comme objectifs de :

- Renforcer les fondements d'une transformation structurelle de l'économie

en vue de la réalisation d'une croissance économique forte, viable, durable, équitable et inclusive ;

- Améliorer la qualité de vie de la population et garantir l'accès équitable aux services sociaux de base ;

- Assurer une exploitation optimale des ressources naturelles dans le respect des principes du développement durable ;

- Renforcer la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité politique et institutionnelle, et promouvoir l'Etat de droit et la cohésion sociale.

Trois axes stratégiques, complémentaires, ont été retenus pour la mise en œuvre de la SCA2D, à savoir : (i) Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable des ressources naturelles ; (ii) Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social ; (iii) Renforcement de la gouvernance et de l'Etat de droit.

## Politiques nationales clés et documents de stratégie ou de planification pluriannuels



L'Union des Comores a élaboré en 2015 une stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) pour la période 2015 – 2019 comme cadre de référence pour le développement du pays. Toutefois, partant de la vision des nouvelles autorités de « faire des Comores

un pays émergent d'ici 2030, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité de genre et promouvant l'Etat de droit » et du Programme d'Investissements Quinquennal (PIQ) 2016-2021, le gouvernement a entrepris un exercice de révision de ce document de stratégie nationale de développement.

Cette révision avait également comme but d'intégrer les cibles prioritaires des objectifs de développement durable dans la SCA2D.

La nouvelle SCA2D, en tant que référentiel national des interventions de l'État et de ses partenaires sur la période 2018-2021, se fixe comme objectifs de :

- Renforcer les fondements d'une transformation structurelle de l'économie en vue de la réalisation d'une croissance économique forte, viable, durable, équitable et inclusive ;
- Améliorer la qualité de vie de la population et garantir l'accès équitable aux services sociaux de base ;
- Assurer une exploitation optimale des

*Points saillants :*

- La croissance du PIB s'est sensiblement améliorée depuis qu'une solution a été trouvée à la crise de l'électricité et elle devrait atteindre 3,7% en 2018 et 4,1% en 2019.
- La population est très jeune mais a déjà progressé de façon significative grâce à sa transition démographique ;
- Le rendement des indicateurs sociaux est

ressources naturelles dans le respect des principes du développement durable ;

- Renforcer la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité politique et institutionnelle, et promouvoir l'Etat de droit et la cohésion sociale.

Trois axes stratégiques, complémentaires, ont été retenus pour la mise en œuvre de la SCA2D, à savoir : (i) Accélération de la transformation structurelle de l'économie et gestion durable des ressources naturelles ; (ii) Accélération du développement du capital humain et promotion du bien-être social ; (iii) Renforcement de la gouvernance et de l'Etat de droit.

*mitigé, avec des niveaux élevés de pauvreté et de malnutrition, mais de bons progrès en matière de santé et d'éducation.*

- La stratégie nationale de développement du pays (SCA2D), développée en 2015, a été révisée afin d'intégrer la vision des nouvelles autorités et les cibles prioritaires des objectifs de développement durable.

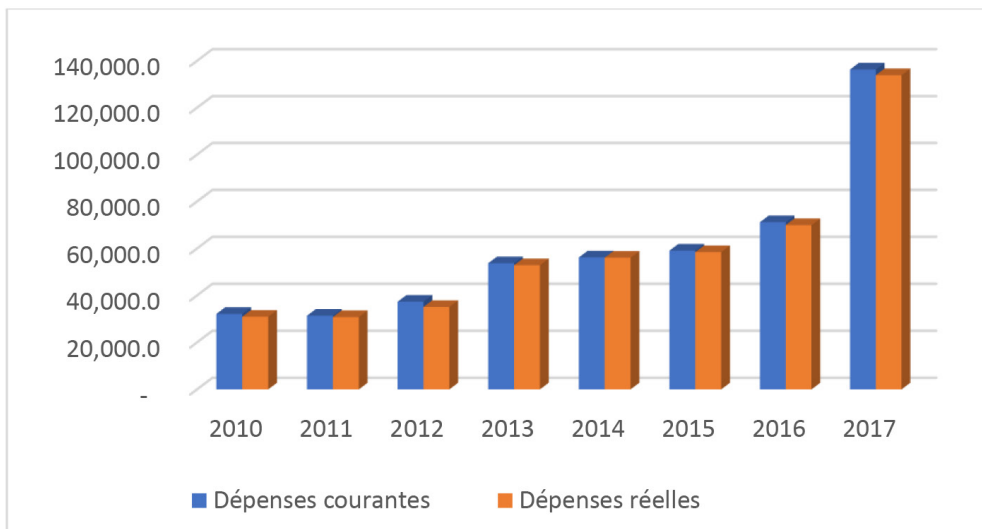
## 2. Tendances et priorités de dépenses globales

### • Dépenses totales (en valeurs courantes et en valeurs nominales).

Les dépenses publiques totales ont considérablement augmenté ces dernières années. Bien qu'il y ait eu une croissance positive entre 2013 et 2015, les dépenses

ont augmenté de près de 30% entre 2015 et 2016 et de plus de 50% entre 2016 et 2017 (Graphique 5). Étant donné les faibles taux d'inflation aux Comores, les niveaux de dépenses réels sont demeurés étroitement alignés sur les niveaux nominaux.

Graphique 5 : Tendances des dépenses de l'Etat de 2010 à 2017

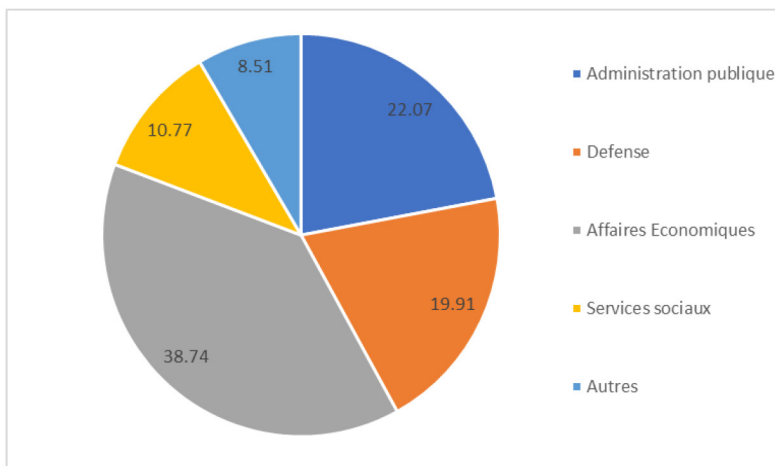


Source : Direction Générale du Budget



En 2016, près de 2/3 du budget total a été alloué à l'administration publique et la défense alors les services sociaux (éducation, santé et protection sociale) n'obtiennent que 14%. En 2017 ( voir Graphique 6), ce sont les investissements économiques (affaires économiques) qui reçoivent la part la plus importante du budget (38.7%), suivi de l'administration publique (22.1%).

Graphique 6 : Répartition selon la classification Fonctionnelle et Economique en % du budget global 2017.



Source : Direction Générale du Budget

Les services sociaux de base comme l'éducation et la santé ne figurent pas dans le top cinq des domaines prioritaires en matière d'investissement sur fonds propres en 2017. La santé s'en sort plutôt bien que l'éducation avec 2.7% contre 1.2% respectivement. Les dépenses d'Enseignement s'élève à 2.21 milliards soit 4.1% du Budget total 2017 alors pour la santé, elles sont de l'ordre de 2.35 milliards soit moins de 2,850 francs comoriens par tête (habitant). La part

(4.3%) destinée à la protection sociale, n'est pas allouée au ministère qui en a la charge (Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Protection sociale et de la Promotion du Genre). Il s'agit plutôt d'une provision au niveau des dépenses communes gérées par le Ministère des finances et du budget pour des transferts en capital pour la gestion de la réduction des risques de catastrophes naturelles (donc mobilisables en cas de situation humanitaire).

### Points saillants

- Les dépenses publiques globales ont considérablement augmenté ces dernières années.
- Malgré l'augmentation rapide des dépenses, l'investissement dans les secteurs sociaux n'est pas une priorité importante du gouvernement, ni l'éducation ni la santé ne figurent parmi les cinq principaux secteurs en termes de dépenses.

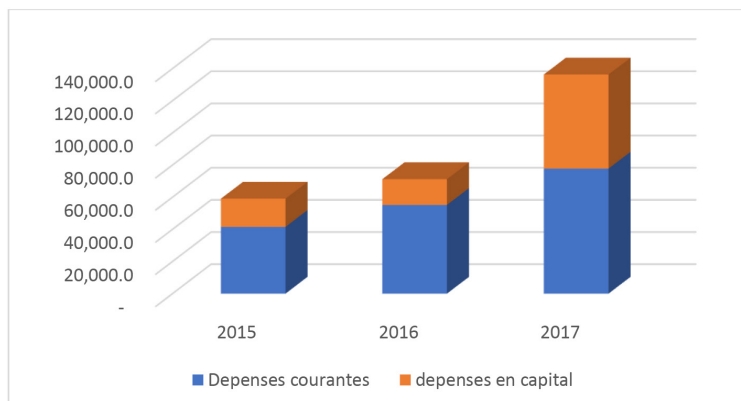
## 3. Déséquilibres de dépenses

### • Dépenses exorbitantes (exagérées)

Les dépenses de l'Etat ont été constituées en 2015 et 2016 essentiellement des dépenses courantes qui représentaient respectivement

70% et 78%. En revanche en 2017, comme le gouvernement a alloué davantage de ressources budgétaires aux investissements économiques, cette part a drastiquement baissé pour se situer à 57% (Graphique 7).

Graphique 7 : Evolution des dépenses courantes de 2015 à 2017.



Source : Direction Générale du Budget

Il ressort de cette figure que les dépenses publiques ont triplé en l'espace de sept (07) ans, passant de 44 milliards de francs comoriens en 2010 à 136 milliards en 2017. Au cours de ces deux dernières années 2016 - 2017, avec l'avènement du nouveau Gouvernement, la priorité est placée sur les investissements avec pour la première fois un budget d'investissement sur financement propre à hauteur de 31,434 millions Kmf

inscrit sur la loi de finances 2017.

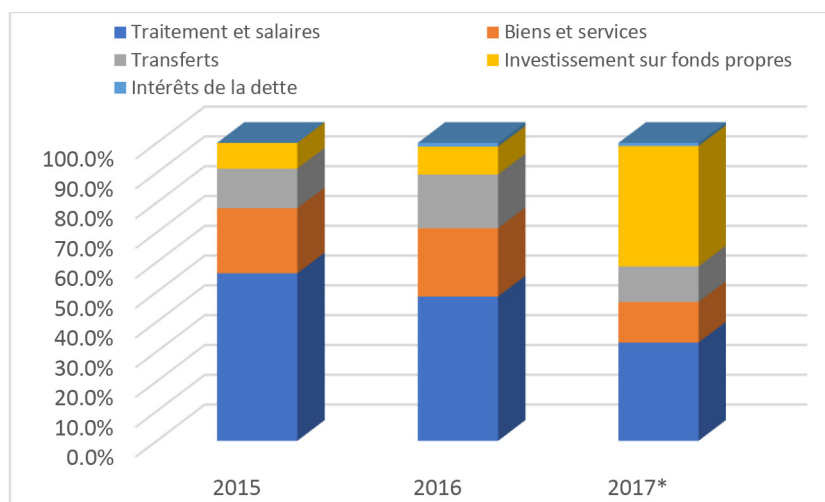
Cette volonté d'investir s'est traduit par une augmentation des dépenses publiques de 28% passant de 69.8 milliards kmf en 2015 à 89 milliards kmf en 2016 et une prévision de 136 milliards kmf en 2017. Certains investissements comme la mise en place de la nouvelle centrale électrique ont été financés sur fonds propres de l'Etat en 2016.

### • Changements de dépenses :

La composition des dépenses courantes de l'Etat a connu d'énormes changements au cours de ces trois dernières années. Les traitements et salaires qui depuis toujours

constituaient le premier poste de dépenses publiques, se retrouvent dans les prévisions de 2017 devancées par les investissements sur fonds propres, comme le montre le graphique 8 suivant :

Graphique 8 : Répartition des dépenses courantes entre 2015 et 2017



Source : Direction Générale du Budget.

Ce graphique montre clairement une diminution de la part des traitements et salaires de 56.2% en 2015 à 33.0% en 2017. De même pour les biens et services dont la proportion a été réduite presque de moitié

entre 2016 (23.0%) et 2017 (13.6%). En revanche, la part des investissements sur des ressources de financement internes a été multipliée par cinq, passant de 8.6% en 2015 à 40.4% en 2017.

#### Points saillants :

• En 2017, les dépenses publiques ont pratiquement doublé en faveur beaucoup plus des dépenses en

capital. La part des dépenses en capital est passée de 22% en 2016 à 43% en 2017.

• Malgré une baisse prévue en 2017, les traitements et salaires restent à un niveau très élevé, soit 256 milliards kmf par an, ce qui équivaut à 2.1 milliards kmf par mois.

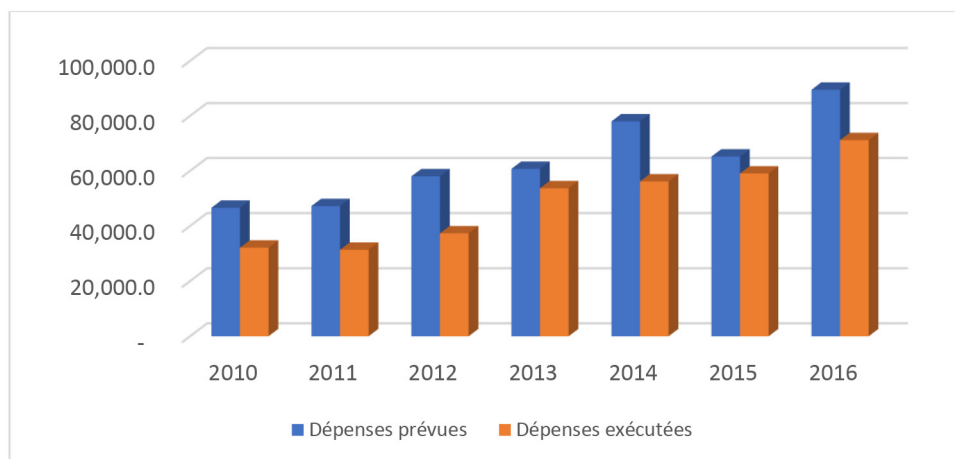
## 4. Crédibilité et exécution du budget

### • Crédibilité budgétaire

La crédibilité du budget reste très faible aux Comores. Par exemple, le gouvernement a dépensé près de 70% en 2014 et de 80% en 2016 (Graphique 9). Il s'agit là d'un défi à

long terme qui reflète en grande partie les faiblesses sur le processus de planification budgétaire et/ou les prévisions de recettes inexactes.

Graphique 9 : Evolution de l'exécution des dépenses budgétaires



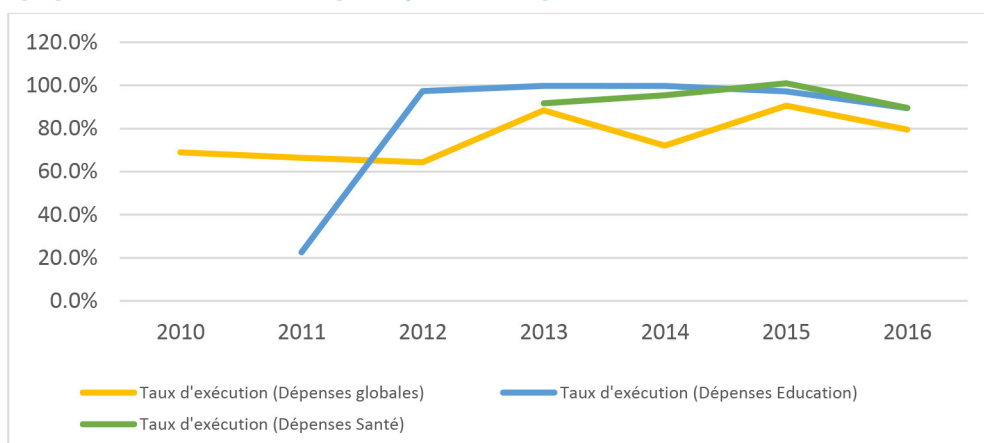
Source : Direction Générale du Budget.

### • Exécution du budget

L'exécution du budget s'est également avérée sous-optimale au cours de ces dernières années. Au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont

disponibles (2014-2016), l'exécution globale du budget s'est moyennée à environ 80% (Graphique 10). Par contre, l'exécution des budgets du secteur social a été considérablement plus élevée que le budget

Graphique 10 : Taux d'exécution des dépenses globales, des dépenses d'éducation et de santé



Source : Direction Générale du Budget

### • Défis

Plusieurs défis se dressent face à l'exécution du budget conformément à la loi des finances votée et approuvée en début d'année. Trois d'entre eux sont retenus dans le cadre de cette analyse à savoir :

- Une faible prise en compte des plans sectoriels dans la formulation des propositions budgétaires des différents ministères. En effet, certains départements ministériels comme l'Education, disposent de documents de politique ou de plans pluriannuels, mais ces derniers ne sont pas la plupart de temps traduits en des lignes budgétaires.
- Le calendrier budgétaire n'est pas le même

pour les îles et le gouvernement central. La loi des finances de l'année (n) est votée par l'Assemblée Nationale entre novembre et décembre de l'année (n-1) et fixe des plafonds budgétaires pour les îles. Les conseils des îles quant à eux, votent les budgets des îles en février de l'année (n), une fois que l'exécution du budget national ait déjà démarrée.

- La part du budget réservée aux "dépenses communes" non classées augmente dans une certaine mesure, le pouvoir discrétionnaire d'exécution par le ministère des finances. En 2017, selon la classification administrative, c'est le deuxième poste le mieux loti avec 10% du budget global derrière la Vice - Présidence en charge de l'Economie qui détient environ 22%.

### Points saillants :

- Le taux d'exécution des dépenses globales a fluctué de façon assez significative au fil du temps et a été en moyenne d'environ 80% au cours de ces trois dernières années ;
- L'exécution des budgets des secteurs sociaux, a été en moyenne de 95% au cours des trois dernières années, approchant

parfois la barre de l'utilisation totale (100%) ;

- Il existe de nombreuses causes de la faible crédibilité du budget, qui vont de l'inadéquation entre les plans et les budgets alloués au niveau sectoriel, la discordance des calendriers fiscaux entre les îles et l'Union, et un montant très important du budget commun (discretionnaire) géré par le Ministère des finances.



## 5. Décentralisation et dépenses sous-nationales

### • Le contexte

L'architecture institutionnelle de l'Union des Comores est composée de quatre entités administratives que sont l'Union (gouvernement central) et les trois îles autonomes (Ngazidja, Ndzuwani et Mwali). Les îles élisent chacune un Gouverneur (qui met en place un exécutif avec des Commissaires) et des conseillers (représentants de la population) pour la gestion des affaires publiques. Chaque île, au même titre que le gouvernement central, produit un budget

validé dans un premier temps en conseil des Commissaires avant d'être voté par les Conseillers puis promulgué enfin par le Gouverneur.

Par ailleurs, le pays a mis en place en 2011 (N°11-005/AU du 7 avril 2011 et promulguée par décret n°11-147/PR du 21 juillet 2011), 54 communes réparties sur l'ensemble des trois îles, à raison de 28 à Ngazidja, 20 à Ndzuwani et 6 à Mwali. Les élections municipales organisées en 2015 ont permis d'avoir des élus locaux pour l'administration communale.

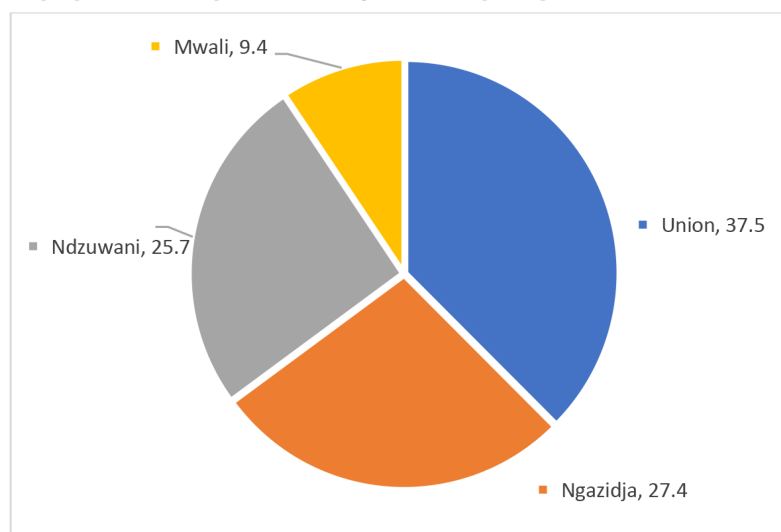


## • Directives de financement

Les directives de financement prévoient que chaque entité dispose de ressources propres qui sont versées directement dans son compte ouvert à la Banque Centrale des Comores. Ces ressources sont essentiellement composées des impôts et taxes (patente, impôt sur la propriété foncière, vignette automobile, etc.) prélevées par l'administration concernée. En 2017, ces recettes propres étaient estimées à 0.49 milliards kmf pour Mwali, 1.98 milliards kmf pour Ndzuwani, 2.82 milliards kmf pour Ngazidja et 0.35 milliards pour l'Union.

Les recettes qui ne sont pas rétrocédées directement aux entités sont versées dans un Compte Unique du Trésor (CUT) ouvert également à la Banque Centrale des Comores. Elles constituent ce qu'on appelle "les recettes à partager (RAP)" qui sont redistribuées aux entités après déduction de certaines charges communes comme le remboursement de la dette publique, l'allocation au fonds d'entretien routier, les pensions, etc. Le montant résiduel est alors reparti entre les entités suivant la clé dite des "quotes parts" (Graphique 11).

Graphique 11. Clé de répartition du budget résiduel (quotes parts en %)



Source : Direction Générale du Budget

La loi de finances 2017 a prévu des recettes résiduelles à partager d'un montant de 53.5 milliards kmf répartis comme suit : 20.6 milliards pour l'Union, 14.6 milliards pour Ngazidja, 13.7 milliards pour Ndzuwani et 5.0 milliards pour Mwali. Un appui aux communes a été planifié à partir des recettes totales de chaque île, soit 8.2 milliards à Ngazidja, 7.7 milliards à Ndzuwani et 3.0 milliards à Mwali. La répartition de dépenses publiques

n'est donc pas proportionnelle aux efforts consentis pour le recouvrement de recettes par les régies financières des îles mais obéit à un consensus national et politique de partage entre les entités nationales. Il serait mieux pour booster le recouvrement des recettes publiques, de répartir les recettes selon la part de contribution de chaque entité composant l'Union des Comores.

### Points saillants

• L'Union des Comores présente une structure administrative décentralisée à trois niveaux avec l'Union (gouvernement central), les Îles autonomes, et les communes (54) mises en place depuis 2011 ;

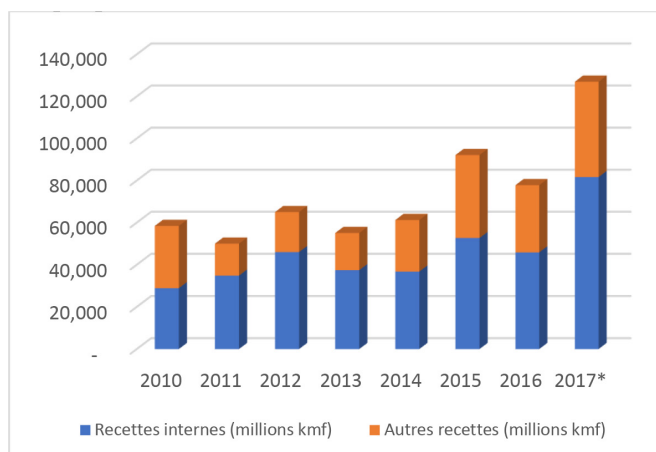
• Les ressources budgétaires internes sont composées de deux parties : (i) les ressources propres à chaque entité et (ii) les ressources résiduelles à partager suivant les quotes parts (37.5%, 27.4%, 25.7% et 9.4% respectivement pour l'Union, Ngazidja, Ndzuwani et Mwali).

## 6. Financement du budget national

### • Revenu intérieur

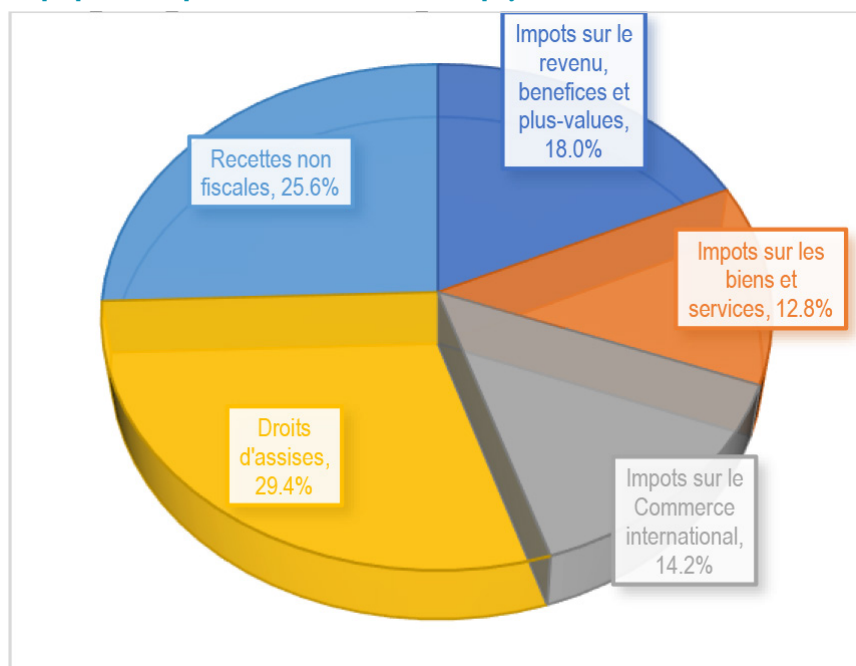
Il y a eu une forte volatilité des recettes globales, mais une augmentation importante a été enregistrée au cours de l'exercice précédent. Par exemple, bien que le revenu total ait effectivement baissé entre 2015 et 2016, il a bondi de plus de 60% en 2017, selon les estimations, pour atteindre 120 milliards francs comoriens. En termes de sources de revenus, le revenu intérieur a contribué entre 60 et 70 pour cent au total des recettes, estimée à 64% au cours de l'exercice 2017.

Graphique 12 : Evolution des recettes de 2010 à 2017



Source : Direction Général du Budget

Graphique 13 : Composition des ressources internes (projections 2017)



Source : Direction Générale du Budget

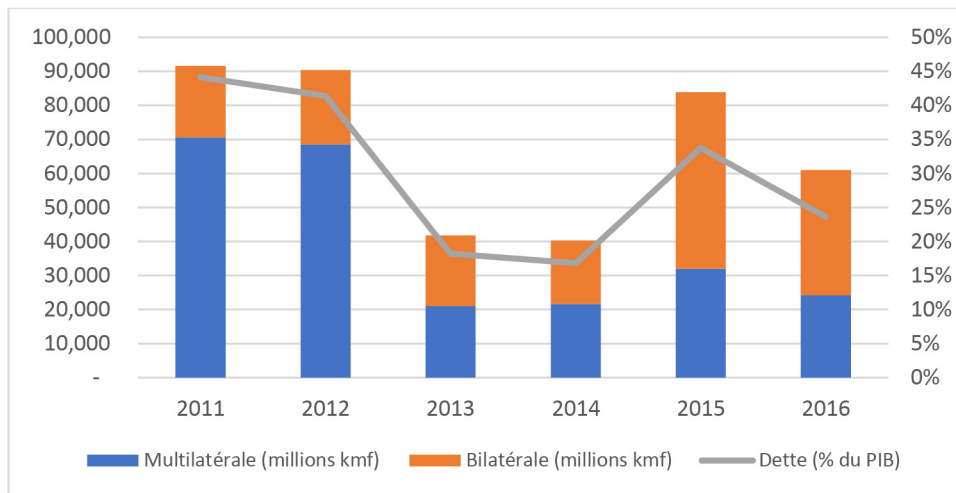
Lorsqu'on examine la composition des recettes intérieures, un peu plus de la moitié provient des droits d'assises et de recettes non fiscales (comme les droits et frais administratifs, les régies ministérielles, etc.) combinées à des tâches (Graphique 13). Le reste provient des impôts sur les revenus et les bénéfices (18,0%), les impôts sur le commerce extérieur (14,2%) et les impôts sur les biens et les services (12,8%).

### • Emprunts

La dette extérieure de l'Union des Comores a diminué de plus de la moitié en 2013 grâce à l'allègement de la dette octroyé dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (Graphique 14). Globalement, la dette des créanciers multilatéraux est tombée de 68,5 milliards KMF en 2012 à 20,9 milliards

KMF en 2013, ce qui équivaut à une réduction de près de 70%. Après avoir été stabilisée en 2013 et 2014, la dette totale a augmenté en 2015, principalement en raison des prêts d'Exim Bank China et d'Exim Bank India pour financer des projets d'infrastructure, y compris pour les centrales électriques. En 2017, les besoins d'endettement net sont estimés à 8.9 milliards kmf.

Graphique 14 : Evolution de l'encours de la dette publique



Source : Direction Générale du Budget

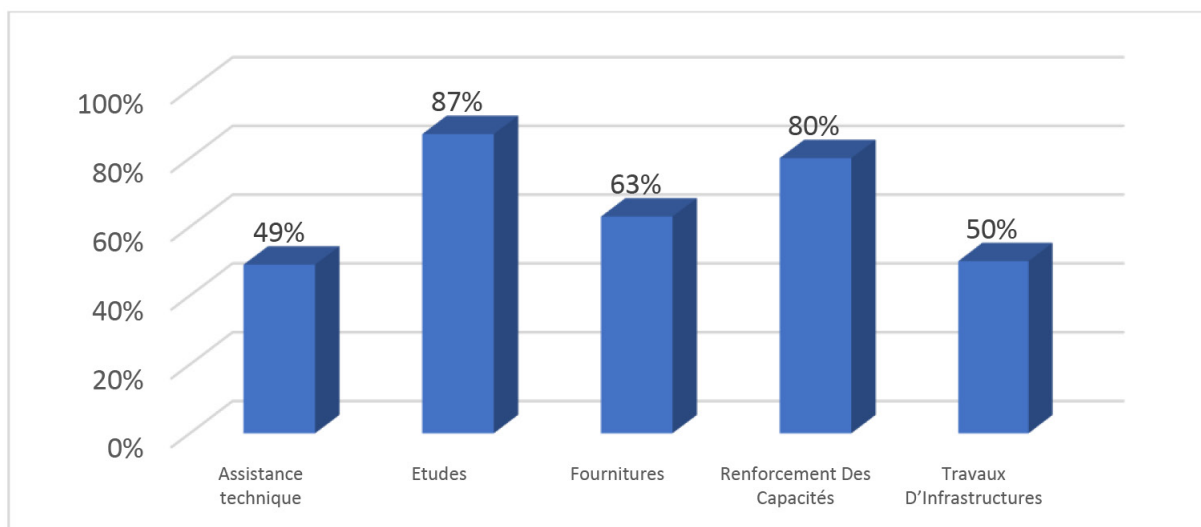
### Aide extérieure

L'aide extérieure constitue une source de financement importante pour le développement des Comores. En 2015 - 2016, le volume de l'aide extérieure (dons) en termes d'engagement, s'est établi à 45.3 milliards de francs comoriens, soit une baisse de près de 15% par rapport à 2013 - 2014. Cette aide extérieure provient essentiellement des accords multilatéraux (agences SNU, BM, BAD, etc.) qui contribuent à hauteur de 77% contre 23% pour les bilatéraux (France, Oman, Qatar, etc.).

L'exécution de l'aide extérieure tourne autour de 64% en 2015 - 2016, confirmant ainsi les faibles capacités d'absorption

que le pays a toujours connu. Cette faible capacité d'absorption s'explique en grande partie par une expertise nationale limitée en matière de gestion et de coordination de l'aide, une faible maîtrise des procédures de décaissements appliquées par certains partenaires, et la contrepartie de l'Etat pour certains financements qui n'est pas libérée dans les délais requis, entraînant des retards énormes dans le déboursement des fonds accordés au pays. L'aide destinée aux études et aux projets de renforcement de capacités enregistre des taux de décaissement plus élevés (plus de 80%) contrairement à celle allouée à l'assistance technique et aux travaux d'infrastructures (graphique 15).

Graphique 15 : Taux d'exécution de l'aide extérieure en 2015 / 2016

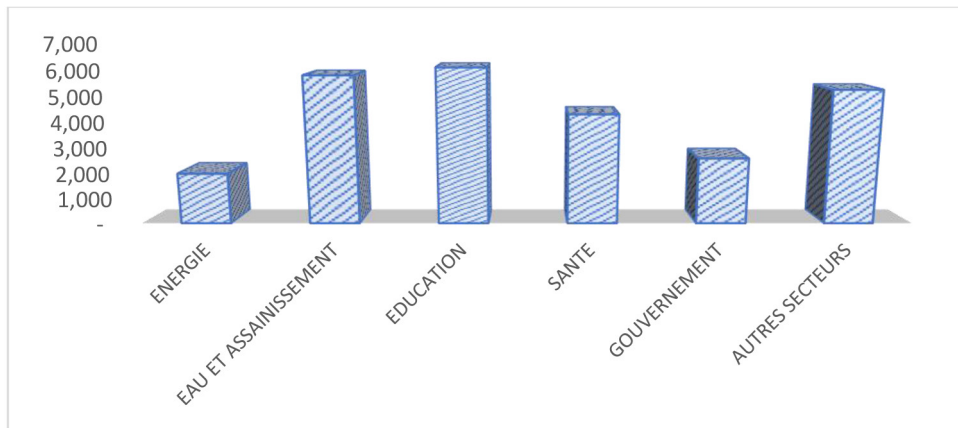


Source : Rapport de l'aide au développement, CGP

La répartition de cette aide selon les secteurs place l'Education, l'Eau et l'assainissement et la Santé comme étant les principaux domaines récipiendaires (graphique 16). En effet, le programme de renforcement de l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement a

bénéficié d'un financement conséquent grâce aux projets d'adduction d'eau de Djandro (Mwali), Domoni (Ndzouani) et de la région de Hambou (Ngazidja) supportés par l'AFD et la BAD.

Graphique 16 : Montant de l'aide extérieure exécutés en 2015 / 2016 par secteur (millions kmf)



Source : Rapport de l'aide au développement, CGP

#### Points saillants :

- Les flux de revenus totaux ont été chroniquement volatils, bien qu'il y ait eu une augmentation importante en 2017 ;
- En 2017, les recettes intérieures proviendraient en grande partie des recettes non fiscales (25,6%) et des droits d'assises 29,4% ;
- L'initiative PPTE a contribué à réduire

drastiquement la dette en 2013 ; le gouvernement a depuis, pris des prêts pour soutenir le développement d'infrastructure, bien que la dette globale reste à des niveaux très raisonnables ;

• L'exécution de l'aide extérieure reste à des niveaux moins élevés (64%) dénotant encore une fois, les faibles capacités d'absorption du pays.

## 7. Réformes sur la gestion des finances publiques

### • Réformes engagées :

Le gouvernement comorien dans le souci d'améliorer la gestion des finances publiques a créé par décret N° 07-018/PR du 11 février 2007, la Cellule technique de suivi

Dans cette dynamique, le gouvernement a élaboré un document de stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (DSR-GFP), qui fixe pour la prochaine décennie les objectifs et programmes généraux dans ce domaine.

Ce document constitue ainsi la référence unique pour la programmation des réformes de la GFP pour la période 2010-2019. Il s'articule autour de quatre axes principaux à savoir :

des Réformes Economiques et Financières (CREF) au sein du ministère des finances et dont la principale mission consiste à suivre et à coordonner les réformes économiques et financières.

- ▶ Axe n°1 : Moderniser le cadre législatif et réglementaire et renforcer les capacités institutionnelles.
- ▶ Axe n°2 : Rationaliser l'organisation de la préparation des budgets.
- ▶ Axe n°3 : Sécuriser et maîtriser l'exécution des budgets.
- ▶ Axe n°4 : Améliorer la transparence et assurer l'efficacité des contrôles internes et externes.



Ces réformes sont très nécessaires, mais le processus de mise en œuvre demeure très lent. En conséquence, le gouvernement continue de faire face aux grands défis de la gestion des finances publiques qui nuisent dans une certaine mesure à la prestation des services, en particulier pour les secteurs sociaux.

#### • **Transparence budgétaire**

Les Comores se comportent très mal sur la transparence budgétaire. Cela comprend les trois dimensions de l'ouverture budgétaire : (i) l'accessibilité des informations budgétaires au public dans le temps, (ii) la participation des citoyens et (iii) la surveillance et le contrôle de l'exécution du budget.



En ce qui concerne ces critères, le gouvernement des Comores met à la disposition du public (en ligne) deux des huit documents budgétaires clés au 31 décembre 2016, date de référence. En outre, les Comores ne fournissent pas aux organisations de la société civile des possibilités suffisantes pour s'engager dans le processus budgétaire. Enfin, l'Assemblée Nationale et la Cour Suprême (institution de contrôle) des Comores assurent une très faible supervision du processus budgétaire.

Pour améliorer la transparence budgétaire, les Comores devraient publier une proposition de budget de l'exécutif, produire et publier des rapports d'exécution en cours d'exercice et publier un rapport d'audit sur le site Web gouvernemental pertinent (site du ministère des finances). Très peu d'efforts devraient être effectués pour rendre disponible ces huit documents qui sont pour la plupart élaborés, mais non accessibles à temps opportun.

## • Défis

Deux défis majeurs sont à relever à travers les réformes engagées pour une meilleure gestion des finances publiques. Il s'agit plus particulièrement de :

■ Rationaliser la préparation et l'adoption des lois de finances de manière à assurer la mise en œuvre de ces processus dans des conditions optimales en termes de délais et participation des services des

administrations et institutions étatiques ainsi que les représentants de la société civile.

■ Sécuriser et maîtriser l'exécution des budgets en développant et en réorganisant les capacités nécessaires pour améliorer le rendement fiscal, sécuriser l'utilisation des fonds publics (avec des revues régulières de dépenses publiques), et optimiser la réalisation des objectifs budgétaires.

### *Point saillant :*

*• En dépit des réformes entreprises pour une amélioration de la gestion des finances publiques, les Comores présentent des faibles réalisations en matière de transparence budgétaire conformément aux normes internationales (disponibilité de l'information budgétaire, participation citoyenne et contrôle de l'exécution).*

## 8. Événements clés dans le calendrier budgétaire

En Union des Comores, le calendrier budgétaire a été défini par Arrêté no 15 – 037 / VP – MFEBICEP / CAB, du Vice – Président en charge du Ministère des finances en

date du 1er juillet 2015. Cet Arrêté a fixé les principales échéances du processus budgétaire comme suit :

Echéances	Activités
Février – Mars	Examen et explication du rapport d'exécution du budget de l'exercice précédent en comité budgétaire.
1 <sup>er</sup> – 15 Avril	Préparation du cadrage macroéconomique et budgétaire.
15 Mai	Dépôt de la loi des finances rectificatives à la Cour des Comptes (Cour Suprême).
15 – 30 Mai	Consultation avec les ministères et les îles sur les plafonds budgétaires par grandes natures. Cette phase inclut la communication par les partenaires techniques et financiers (PTF) des engagements indicatifs.
1 - 15 Juin	Préparation de la lettre de cadrage définitive avec plafonds par ministère et par île, soumission pour adoption en Conseil des ministres et enfin transmission pour information à l'Assemblée nationale et aux Conseils des Îles.
1 – 15 Juillet	Préparation du projet de budget par ministère et par île.
1 – 30 Aout	Conférences budgétaires et arbitrage politique avec les ministères sectoriels, y compris la communication des engagements fermes par les PTFs.
10 Septembre	Soumission du projet de budget général de l'Union au conseil des ministres et finalisation du projet de budget des îles autonome.
25 – 30 Septembre	Soumission du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale et envoi pour information aux îles du projet de loi de finances.
25 Novembre (au plus tard)	Discussion du projet de loi de finances au sein de la commission des finances à l'Assemblée nationale.
30 Novembre (au plus tard)	Adoption de la loi des finances et promulgation par le Chef de l'Etat.