



Évaluation de la performance sur la gestion des finances publiques dans l'Union des Comores, 2016

selon le cadre méthodologique PEFA (Public Expenditure Financial Accountability) 2011

RAPPORT FINAL

JEAN-MARC PHILIP

COMITE PEFA

OCTOBRE 2016

Projet financé par l'ABGE

TABLE DES MATIERES

ABRÉVIATIONS.....	8
AVANT PROPOS	10
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION	11
Récapitulatif de l'Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques	13
Crédibilité du budget	13
Couverture et transparence du budget	13
Budgétisation basée sur les politiques publiques	14
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	14
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	15
Surveillance et vérification.....	15
Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques	16
Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes	18
SECTION 1 INTRODUCTION	22
1.1 L'objectif du PEFA.....	22
1.2 Le processus de préparation du rapport	22
1.3 La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport.....	23
1.4 Le champ de l'évaluation.....	24
SECTION 2 DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS.....	26
2.1 Description de la situation économique du pays.....	26
Le contexte social.....	26
La situation économique	26
Le programme de réformes global des autorités nationales	27
2.2 Description des objectifs budgétaires	28
Allocation des ressources entre les différentes entités	28
Allocation sectorielle des ressources.....	29
Performance budgétaire.....	30
2.3 Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques	
32	
Le cadre juridique.....	32
Le cadre institutionnel.....	33
Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques	34
SECTION 3 : ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES	
INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	36
3.1 Évaluation des systèmes, processus et institutions de la GFP	36
3.2 Crédibilité du budget.....	36

PI-1 Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé	37
PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé.....	39
PI-3 Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé.....	42
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement des dépenses.....	43
3.3 Exhaustivité et transparence	47
PI-5 Classification du budget	47
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	48
PI-7 Importance des opérations gouvernementales non rapportées	50
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales.....	53
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	57
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	60
3.4 Budgétisation basée sur les politiques publiques.....	62
PI 11: Caractère organisé et participatif dans l'élaboration du processus budgétaire annuel	62
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	66
3.5 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	69
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	69
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.....	74
PI-15 Efficacité du recouvrement des paiements d'impôts	79
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.....	84
PI-17 Enregistrement et gestion des soldes de trésorerie, de la dette et des garanties	87
PI-18 Efficacité des contrôles de la paie	91
PI-19 Passation des marchés publics : transparence, mises en concurrence et mécanismes de dépôts des plaintes.....	96
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	105
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	110
3.6 Comptabilité, enregistrement et notification.....	113
PI-22 Ponctualité et régularité du rapprochement des comptes	113
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services	115
PI-24 Qualité et ponctualité des rapports sur le budget au cours de l'année	116
PI-25 Qualité et ponctualité des états financiers annuels	119
3.7 Surveillance et vérification externes	123
PI-26 Etendue, nature et suivi de l'audit externe	123
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	127
PI-28 Examen législatif des rapports d'audit externe	131

3.8	Indicateurs des bailleurs de fonds	133
	D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	133
	D-2 Information financière fournie par les donateurs pour la budgétisation et les rapports portant sur l'aide projet et les programmes	135
	D-3 Proportion de l'aide gérée par l'utilisation des procédures nationales.....	137
SECTION 4	LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME	139
4.1	Description des réformes récentes et en cours	139
4.2	Facteurs institutionnels contribuant à la planification et la mise en œuvre des réformes	140
ANNEXE 1	: Synthèse de la notation des indicateurs et des composantes pour les évaluations PEFA de 2013 et de 2016.....	146
ANNEXE 2	: Liste des personnes rencontrées au cours de l'évaluation PEFA.....	149
ANNEXE 3	: Arrêté de l'établissement du comité PEFA.....	151
ANNEXE 4	: Liste partielle des travaux d'analyse ayant servi pour le PFM-PR.....	158
ANNEXE 5	: Calcul pour les indicateurs de performance de la GFP PI-1 et PI-2	0

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2-1- Répartition des dotations budgétaires entre l'Union et les entités autonomes pour la LDF 2016 (en millions de KMF et pourcentage des dépenses totales).....	28
Tableau 2-2- Dotations budgétaires par secteur pour le PLF 2016 (en millions de KMF et pourcentage des dépenses totales)*	29
Tableau 2-3 : Dotations budgétaires effectives par classification économique pour les PLF 2013 à 2015 (en pourcentage des dépenses totales).....	30
Tableau 2-4- Budget de l'administration centrale (en valeur et % du PIB) entre 2013 et 2015	31
Tableau 2-5- Répartition des dotations budgétaires des différentes entités de l'administration des Comores entre 2013 et 2015	33
Tableau 3-1- budget initial et dépenses ordonnancées par nature de 2013 à 2015 (millions de KMF) ..	37
Tableau 3-2- Résumé des dépenses prévues et réalisées de 2013 à 2015 en millions de KMF)	38
Tableau -3-3 Notation de l'indicateur PI-1. Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé	39
Tableau 3-4- Variation de la Composition des dépenses ordonnancées par rapport au budget initial entre 2013 et 2015	40
Tableau 3-5- Composition des dépenses du budget de 2013 à 2015	40
Tableau 3-6- Montant des dépenses imputées aux imprévus de 2013 à 2015.....	41
Tableau 3-7- Notation de l'indicateur PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	41
Tableau 3-8- Évolution comparative des recettes prévues et réalisées entre 2013 et 2015 (millions de KMF).....	42
Tableau 3-9- Notation de l'indicateur PI-3. Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé	43
Tableau 3-10- Situation du stock des arriérés de paiement de l'Union entre 2013 et 2015 (en millions de KMF).....	44
Tableau 3-11- Tableau de suivi du stock des arriérés de paiement de l'Union au 31/12 2015 (en millions de KMF).....	45
Tableau 3-12 Notation Pi-4. Stock et suivi des arriérés de paiement des dépenses	46
Tableau 3-13- Notation PI-5. Classification du budget	47
Tableau 3-14- Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	48
Tableau 3-15- Notation PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	50
Tableau 3-16- dépenses extrabudgétaires de 2013 à 2015 (à l'exclusion des projets financés par les bailleurs de fonds).....	50
Tableau 3-17- Projections et réalisations des investissements de 2013 à 2015 (millions de KMF).....	51
Tableau 3-18- Notation de l'indicateur PI-7. Importance des opérations gouvernementales non rapportées	52

Tableau 3-19- Tableau résumé des prévisions de recettes propres et à distribuer des gouvernorats des îles (en millions de KMF)	54
Tableau 3-20- Tableau résumé des prévisions budgétaires des dépenses réalisées par les entités (en millions de KMF)	55
Tableau 3-21- Notation de l'indicateur PI-8 Transparence des relations intergouvernementales fiscales	57
Tableau 3-22- Tableau résumé des prévisions budgétaires et des dépenses réalisées par les entités (en millions de KMF)	59
Tableau 3-23- Notation de l'indicateur PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	60
Tableau 3-24- Accès du public à la documentation budgétaire	60
Tableau 3-25- Notation de l'indicateur PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	62
Tableau 3-26- Calendrier budgétaire pour la préparation du budget 2016	63
Tableau 3-27- Dates du vote par l'Assemblée de l'Union des lois de finances des exercices 2013, 2013 et 2015	64
Tableau 3-28- Notation de l'indicateur PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	65
Tableau 3-29 Cadrage macro budgétaire 2016-2018.....	66
Tableau 3-30- Evolution du stock de la dette multilatérale depuis 2010 (millions de KMF)	67
Tableau 3-31- Notation PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire, la politique de dépenses et la budgétisation	69
Tableau 3-32 montant des exonérations accordées en 2013 et 2014 (nombres et millions de KFM)	71
Tableau 3-33- Évolution du nombre de contribuables enregistrés aux impôts.....	76
Tableau 3-34- Évaluation des contributions sur les impôts et taxes et réalisations au cours de la période 2012-2014 (en nombre et KMF).....	77
Tableau 3-35- Notation de l'indicateur PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	78
Tableau 3-36- montants des émissions et des recouvrements des impôts et taxes entre 2012 et 2014 (en millions de KMF)	79
Tableau 3-37- Évolution comparative des recettes prévues et réalisées (en millions de KMF)	80
Tableau 3-38- montants des restes à recouvrer entre 2012 et 2014 (en millions de KMF)	80
Tableau 3-39- montants des arriérés d'impôts et taxes entre 2012 et 2014 (millions de KMF)	81
Tableau 3-40- Notation de l'indicateur PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.....	84
Tableau 3-41- Transferts et virements de crédits de l'entité Union pour l'exercice budgétaire 2015 (en francs comoriens).....	85
Tableau 3-42 - Montant total des transferts et virements de crédits dans l'Union des Comores au cours de l'exercice budgétaire 2015 (en francs comoriens)	86
Tableau 3-43 - Montants des virements de crédits 2014 et 2015.....	86

Tableau 3-44- Notation de l'indicateur PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	87
Tableau 3-45- Évolution du stock de la dette extérieure entre 2010 et 2015	88
Tableau 3-46- Notation de l'indicateur PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.	91
Tableau 3-47- Notation de l'indicateur PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	95
Tableau 3-48- Nombre de dossiers analysés et rejetés par la DNCMP au cours des trois derniers exercices	98
Tableau 3-49- Caractéristiques de la législation de la passation des marchés aux Comores	98
Tableau 3-50- Suivi des plaintes passées sur les marchés publics par l'ARMP, 2013-2015.....	102
Tableau 3-51- Degré de satisfaction des critères de l'indépendance de l'ARMP.....	103
Tableau 3-52- Notation de l'indicateur PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	104
Tableau 3-53- tableau récapitulatif du suivi des dossiers d'engagements du 1er janvier au 31 décembre 2014	106
Tableau 3-54- tableau récapitulatif du suivi des dossiers d'engagements du 1er janvier au 31 décembre 2014	109
Tableau 3-55- Tableau résumé des notations de l'indicateur PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	110
Tableau 3-56- Notation de l'indicateur PI-21. Efficacité du système de vérification interne.....	112
Tableau 3-57- Notation de l'indicateur PI-22. Ponctualité et régularité du rapprochement des comptes	115
Tableau 3-58- Notation de l'indicateur PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année.....	119
Tableau 3-59- Tableau des Operations Financières de l'Etat pour 2015 (en millions de KMF).....	119
Tableau 3-60- Date de dépôts des différents comptes à la Section des Comptes.....	122
Tableau 3-61- Notation de l'indicateur PI-25. Qualité et ponctualité des états financiers annuels	123
Tableau 3-62- Dates de présentation du rapport de la SCCS à l'AN	125
Tableau 3-63- Notation de l'indicateur PI-26. Étendue, nature et suivi de la vérification externe.....	127
Tableau 3-64- Dates de réception et de vote des projets de budget 2013-2015	129
Tableau 3-65-Notation de l'indicateur PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	131
Tableau 3-66- Réceptions et approbation des rapports d'audit de la SC-CS par l'Assemblée Nationale	131
Tableau 3-67- Notation de l'indicateur PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	133
Tableau 3-68- Notation de l'indicateur D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	134
Tableau 3-69- Notation de l'indicateur D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme.	137

Tableau 3-70- Montant des appuis budgétaires directs et des projets sur financement externe 2013-2015 (millions de FC)	138
Tableau 3-71- Notation de l'indicateur D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	138

ABRÉVIATIONS

ABGE	Appui à la Bonne Gouvernance Economique
AGID	Administration Générale des Impôts et du Domaine
APC	Autorité Portuaire des Comores
ARMP	Agence de Régulation des Marchés Publics
ANRTIC	Autorité Nationale de Régulation des Technologies d'Information et de la Communication
BIC	Banque de l'Industrie et du Commerce
BM	Banque Mondiale
CGP	Commissariat général au plan
CGMP	Cellule de Gestion des Marchés Publics
CENI	Commission électorale nationale indépendante
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CRD	Commission de Règlement des Différends
CREF	Cellule des réformes économiques et financières
DGB	Direction générale du budget
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DGBCF	Direction générale du budget et du contrôle financier
DGCPT	Direction générale de la comptabilité publique et du trésor
DGD	Direction générale des douanes
FOP	Fonction Publique
HAPOP	Haute Autorité de la Fonction Publique
GFP	Gestion des finances publiques
GISE	Gestion intégrée des structures et des effectifs
KMF	Franc comorien
IS	Impôt sur les Sociétés
IPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
IRPP	Impôt sur le Revenu de la Personne Physique
BAAIC	Bénéfices Artisanaux, Agricoles, Industrielles et Commerciaux
TC	Taxe sur la Consommation
IRPP	Impôt sur le Revenu de la Personne Physique
TS	Taxe sur le Salaire
LdF	Loi de finances
LOFE	Loi sur les opérations financières de l'Etat
LdR	Loi de règlement
MSFP	Manuel de Statistiques des Finances Publiques
MFBI	Ministère des Finances, du Budget et des Investissements
NIN	Numéro d'Identité National
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIP	Programme d'investissement public
POTE	Pays pauvres très endettés
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
TPG	Trésorier payeur général

Année fiscale : du 1er Janvier au 31 Décembre.

Taux de change : 1 EUR = 1 EUR = 491.96775 KMF

AVANT PROPOS

Ce rapport porte sur la troisième évaluation de la performance des finances publiques (PEFA) pour l'Union des Comores après les évaluations PEFA qui ont été effectuées en 2007 et 2013. Cette troisième évaluation PEFA est une autoévaluation qui a été effectuée par l'équipe technique du Comité PEFA de l'Union des Comores, assistée par Jean-Marc PHILIP, Docteur en Economie, ingénieur et expert en finances publiques.

Cette évaluation a été réalisée à la demande du Gouvernement de l'Union des Comores, pour appuyer la mise en œuvre de la réforme et de la modernisation des finances publiques avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs), notamment à travers l'ABGE (Appui à la Bonne Gouvernance Economique).

Le Gouvernement souhaitait actualiser son cadre de référence pour mesurer la performance de la gestion des finances publiques aux Comores et déterminer les efforts qui doivent encore être fournis pour évoluer vers de meilleures pratiques en matière de GFP.

Les membres de l'équipe PEFA expriment toute leur gratitude aux autorités comoriennes, ainsi qu'à leurs partenaires techniques et financiers, et à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de cette évaluation, pour leur disponibilité et leur collaboration constructive.

Ils ont également fortement apprécié l'aide, le soutien et la coopération de l'ABGE, qui a fait preuve d'une implication constante tout au long de ce projet.

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

L'évaluation de la gestion des finances publiques de l'Union des Comores 2016, réalisée sur la base de la méthodologie PEFA 2011, couvre la période 2013-2015.

Cette évaluation montre que, malgré l'enregistrement de quelques progrès dans le cadre juridique et un léger renforcement de certains organes de contrôle, comme la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF), l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la mise en place en 2014 d'un cadre légal pour le personnel d'appui à la Cour Suprême, notamment les vérificateurs et assistants-vérificateurs de la Section des Comptes et la création du Compte Unique du Trésor (CUT) en août 2015, dont la mesure des effets est encore prématurée, les fondements de la gestion des finances publiques aux Comores restent très fragiles et n'ont pas significativement évolué par rapport à l'évaluation PEFA de 2013.

En effet, tandis que l'objectif d'une bonne gouvernance est de pouvoir attribuer une note égale ou supérieure à B à plus de la moitié des 28 indicateurs PEFA relatifs à l'Administration Publique¹, seuls deux indicateurs PEFA ont obtenu ce score pour l'évaluation 2016 (3 lors l'évaluation PEFA de 2013), tandis que le nombre d'indicateurs notés C ou D est resté à 29 (comme lors de l'évaluation de 2013).

Ce constat ne fait pas globalement ressortir de détérioration de la gestion des finances publiques, par rapport à la situation analysée lors de la précédente évaluation PEFA, mais ne fait pas non plus apparaître d'amélioration, car les effets de la mise en place du CUT, du renforcement des organes de contrôle interne ou de la mise en place d'un cadre légal pour la Section des Comptes ne sont pas encore mesurables, tandis que le système amélioré de gestion de la paie GISE n'est pas encore déployé et que la mise en place du logiciel de gestion des comptes publics SIM-BA n'est pas encore mis en place. Par ailleurs, les finances publiques se sont sensiblement détériorées, d'une part à cause de la baisse des recettes fiscales, d'autre part à cause de la dérive des dépenses, notamment salariales, causées par les élections, ce qui fait ressortir que l'efficacité du contrôle interne ne s'est pas améliorée au cours de la période sous revue.

Le tableau ci-dessous présente le nombre des différentes notes aux cours des deux évaluations.

Tableau 0-1- Notation des indicateurs selon le nombre de notes attribuées

Note des indicateurs	PEFA 2013	PEFA 2016
A	0	1
B	3	1
C	5	8
C+	1	2
D	10	8
D+	7	7
NN	5	4
Total	31	31

Source : calculs des auteurs

¹ C'est-à-dire non compris les 3 indicateurs relatifs aux bailleurs de fonds.

Dans le tableau suivant, le regroupement des notes (bonnes, moyennes, mauvaises) fait ressortir que plus des deux tiers des notes sont mauvaises, ce qui est très en dessous du critère d'une gestion des finances publiques satisfaisante à minima, qui nécessite que plus de la moitié des indicateurs obtienne des notes bonnes ou moyennes.

Tableau 0-2- notation des indicateurs par groupes de notes

Notation par groupe	2016
A ou B (bonnes notes)	2
C ou C+ (notes moyennes)	10
D, D+ (mauvaises notes)	15
NN (non noté)	4
Total	31

Source : calculs des auteurs

En analysant l'évolution de la performance de la GFP indicateur par indicateur, le tableau ci-dessous montre que 11 indicateurs ont évolué positivement par rapport à l'évaluation PEFA de 2013, tandis que 5 ont régressé et 17 sont restés inchangés. Le nombre d'indicateurs en progression est donc plus important que celui en régression. Mais globalement, il s'agit surtout d'une évolution des mauvaises notes vers des notes un peu moins mauvaises.

Tableau 0-3- Évolution de la notation des indicateurs depuis le PEFA 2013

Nature de l'évolution	Nombre d'indicateurs
Indicateurs en régression	4
Indicateurs en progression	10
Indicateurs inchangés	17
Total	31

Source : calculs des auteurs

L'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques entre les deux évaluations est donc mesurable, mais très faible et la gestion des finances publiques aux Comores est encore loin des critères d'une bonne gouvernance.

De manière plus précise, seuls les indicateurs PI-1 : Dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé, PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé, qui a pu être noté, PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire, PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget, PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, et PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties et PI-27 : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif, ont évolué vers une note C ou B. Les autres indicateurs n'ont fait qu'évoluer de NN à D ou de D à D+.

Les facteurs principaux à la base de la faible évolution constatée sont principalement : (1) la faible capacité de mobilisation des ressources internes et externes, (2) le contrôle inefficace des ressources publiques et (3) le détournement ou la mauvaise utilisation de ces ressources.

D'importantes faiblesses persistent encore à tous les niveaux de la chaîne budgétaire qui sont accentuées par le manque de coopération entre les trois îles autonomes si bien que les écarts entre les textes juridiques existants et leur application effective restent importants tant au niveau du contrôle des dépenses que concernant le recouvrement des recettes. Par ailleurs, les entreprises publiques montrent une réticence certaine à rendre des comptes au Gouvernement de l'Union et à placer la gestion de leur budget sous la supervision du Gouvernement.

Récapitulatif de l'Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques

Crédibilité du budget

Le budget de l'État comorien demeure encore peu crédible. Tandis que les données portant sur les indicateurs PI-1 et PI-2 doivent être fournies sur la base des paiements, elles ont été fournies pour l'évaluation 2013 sur la base des ordonnancements et l'indicateur PI-2 n'a pas pu être noté. Il est donc difficile de mesurer la variation des notes des indicateurs servant à évaluer la crédibilité du budget, si ce n'est de dire que le taux d'exécution globale des dépenses primaires s'est légèrement détérioré.

Au niveau de la variation du stock des arriérés de paiement, la note n'a pas notablement évolué. Des efforts significatifs avaient été réalisés pour réduire de façon substantielle leur montant et les ramener à un peu plus de 10% des dépenses totales vers la fin de 2012, mais la situation s'est de nouveau dégradée par la suite, avec notamment l'accumulation d'arriérés de salaires en 2015, qui n'ont pu être régularisés en fin d'année que grâce à un don exceptionnel de l'Arabie Saoudite.

Couverture et transparence du budget

La transparence du budget n'a globalement pas connu d'évolution significative entre 2013 et 2016. Une nouvelle nomenclature budgétaire a été instituée en 2009 pour améliorer la lisibilité du budget, mais elle n'est pas encore complètement mise en œuvre. La qualité de l'information budgétaire fournie à l'Assemblée de l'Union s'est améliorée, mais elle reste faible.

Le site web du Ministère des Finances a été créé en 2012 et le public peut dorénavant accéder à certaines informations budgétaires, notamment celles relatives aux lois de finances et aux budgets votés.

Les relations budgétaires entre l'Union et les îles autonomes sont restées claires et transparentes, mais l'administration de l'Union a du mal à suivre l'utilisation qui est faite des recettes propres des différentes entités.

L'exhaustivité du budget demeure affectée par l'existence d'opérations de l'administration centrale qui ne sont pas prises en compte dans les budgets et les rapports d'exécution budgétaire et par l'incomplétude des opérations financées sur les ressources extérieures contenues dans la loi de finances et les rapports budgétaires. On peut cependant relever une amélioration de la qualité et une réduction des délais des rapports d'exécution budgétaire.

Par ailleurs, la surveillance du risque budgétaire imputable aux établissements et entreprises publics, et aux entités autonomes n'est pas assurée.

Enfin, malgré l'introduction du Programme des Investissements Publics (PIP) dans la documentation budgétaire transmise au Parlement depuis le projet de Loi de finances de 2015, les prévisions budgétaires n'enregistrent les estimations des ressources extérieures que d'une

manière globale et les rapports d'exécutions budgétaires n'indiquent pas les détails des décaissements de ces ressources alors que celles-ci financent la quasi-totalité des investissements.

Budgétisation basée sur les politiques publiques

Le processus de préparation budgétaire s'est légèrement amélioré grâce à un meilleur respect du calendrier budgétaire. Les délais accordés aux Ministères et Institutions pour la remise de leurs propositions budgétaires se sont améliorés et l'échéance légale du 31 octobre pour la transmission du projet de loi de finances à l'Assemblée de l'Union et du vote des budgets avant le début de l'exercice budgétaire a été respectée au cours de la période sous revue.

Néanmoins, le processus budgétaire ne s'inscrit pas encore dans une perspective pluriannuelle et ne comporte encore aucun lien avec une réelle planification des dépenses publiques.

Le Programme des Investissements Publics (PIP) ne prend pas encore en compte des programmes d'investissement s'étalant sur plus d'une année et n'identifie pas les programmes/projets en quête de financement afin d'orienter la mobilisation des ressources.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les lois et les textes législatifs relatifs aux obligations fiscales sont aujourd'hui relativement clairs.

Depuis la précédente évaluation, un nouveau Code Général des Impôts (CGI), comprenant un livre des procédures fiscales, a été adopté, ainsi qu'une Charte du contribuable.

Sur le plan de l'efficacité du recouvrement des recettes, le Gouvernement s'est surtout focalisé sur la collecte des recettes conjoncturelles atypiques, telles que celles résultant de la mise en œuvre du Programme de Citoyenneté Économique, sans chercher à élargir l'assiette fiscale ou même à améliorer la sécurisation et la régularité des prélèvements douaniers tout en continuant à accorder un montant important d'exonérations fiscales et douanières. Ce programme a ensuite été suspendu sous la pression des bailleurs de fonds, ce qui a contribué à une baisse sensible du recouvrement des recettes, principalement pour les années 2014 et 2015.

En conséquence, le déséquilibre persistant entre la faiblesse des ressources intérieures et les dépenses s'est encore accru, ce qui a provoqué l'apparition de nouveaux arriérés dès 2014, surtout au niveau des salaires et de la dette extérieure, malgré l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) de décembre 2012, qui avait pourtant permis l'annulation d'une partie importante de sa dette extérieure. Les dépenses sociales, ainsi que les investissements dans les infrastructures ont également souffert de la situation sans que l'État n'ait pu réussir à restructurer les entreprises publiques, ni même à réduire l'opacité et la défaillance de leur gestion.

En revanche, le poids des dotations de la masse salariale dans les dépenses publiques s'est constamment accru au cours de la période sous revue du à l'absence de pilotage et au manque de réalisme dans la préparation du budget. Ainsi, au cours des trois derniers exercices, les salaires sont passés de dix-huit milliards quatre cents millions dans la LDF 2013 à vingt-quatre milliards sept cents millions dans la LDF 2016, soit une augmentation de près de 35% en 3 ans. Le rapport d'exécution budgétaire de l'exercice 2015 souligne que « *la masse salariale demeure toujours ascendante : elle évolue singulièrement en parallèle avec le Budget exécuté globalement. Ce qui signifie que c'est la masse salariale qui traine le Budget dans sa propre direction et non toute autre rubrique* ».

Sur le plan de la prévisibilité, de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, le degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie, un plan de trésorerie mensuel a été élaboré et il est désormais annexé à la Loi de finances. Cependant, cette planification de la trésorerie n'est pas utilisée à des fins de régulation budgétaire, car elle n'est pas mise à jour mensuellement, principalement à cause du manque de visibilité de la Direction Générale du Budget, à la fois sur le recouvrement des recettes et sur le suivi sur les dépenses. La DGB fournit néanmoins des informations trimestrielles aux ministères sectoriels sur la disponibilité effective des ressources. Par conséquent, les ajustements budgétaires en cours d'exercice sont significatifs et fréquents et le montant des mandats non payés est important.

Au niveau du suivi et de la gestion de la dette et des garanties, les Comores ont maintenu une collaboration soutenue avec les bailleurs de fonds, notamment avec le FMI, si bien qu'une analyse de viabilité de la dette extérieure est réalisée annuellement depuis 2004.

Le mécanisme de contraction des emprunts et des octrois des garanties est resté inchangé par rapport à l'évaluation précédente. Seul le ministre des Finances est habilité à signer les emprunts, après approbation du Conseil des ministres et ceux-ci doivent être ratifiés par le Parlement.

Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

Les insuffisances de l'enregistrement des opérations comptables continuent d'affecter la qualité et le respect des délais de production des rapports budgétaires en cours d'année. Le rapprochement bancaire des comptes du trésor n'est pas fiable et l'administration ne prépare toujours pas d'états financiers consolidés.

Cependant, la création et la mise en œuvre du Compte Unique du Trésor (CUT) permettent, depuis le 1^{er} septembre 2015, la domiciliation de tous les comptes bancaires de l'État à la Banque Centrale des Comores (BCC) où sont déposées toutes les recettes fiscales et non fiscales de l'Union des Comores, qu'elles soient budgétaires ou extrabudgétaires, y compris la redevance administrative unique (RAU). La mise en place du CUT devrait permettre de renforcer progressivement le contrôle de tous les comptes bancaires de l'État par un comptable public et faciliter les rapprochements bancaires.

Surveillance et vérification

Au niveau du contrôle interne, les organes de contrôles comme la DGCF (Direction Générale du Contrôle Financier), l'IGF (Inspection Générale des Finances), la DNCMP (Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics) sont aujourd'hui en place, mais ce contrôle reste inefficace, car les procédures ne sont pas souvent respectées et aucune sanction n'est appliquée. Par ailleurs, aucun rapport d'activité des organismes de contrôle interne n'est rendu public.

Au niveau de l'efficacité du système de vérification externe, l'Union des Comores dispose d'une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et d'une Section des Comptes (SDC) au sein de la Cour Suprême qui, malgré ses contraintes juridiques, institutionnelles, logistiques et financières, s'efforcent d'assurer ses attributions de vérification externe et de certification des comptes publics. D'une part, leurs budgets dépendent des subventions de l'État, ce qui les rend dépendants du pouvoir. D'autre part, leurs recommandations ou leurs décisions ne sont pas suivies d'effets. Ainsi, aucun ordonnateur ou comptable n'a encore eu à répondre devant la justice malgré la délivrance, par la SDC, de deux certificats successifs de non-conformité des comptes.

La Section des Comptes présente rapidement ses rapports de vérification au Parlement une fois que les projets de loi de règlement lui ont été transmis par le Ministère des Finances. Mais les rapports d’audit de la Section des Comptes ne sont pas rendus publics et le Parlement ne formule pas de recommandation sur la base de ces rapports.

En résumé, c’est d’abord sur le relâchement dans la mobilisation des recettes et le manque de transparence dans la gestion des dépenses publiques, qui sont des domaines pourtant au cœur d’une bonne gestion des finances publiques, que la situation est devenue plus préoccupante durant les trois derniers exercices. Au cours de cette période, la Section des Comptes n’a jamais été en mesure de délivrer un certificat de conformité entre les comptes de gestion et les comptes administratifs.

Évaluation de l’incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

L’impact des faiblesses constatées au niveau de chaque domaine principal de la gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique des ressources et efficacité dans la prestation des services publics) est expliqué dans le tableau suivant.

Tableau 0-4- Évaluation de l’incidence des faiblesses du système de la GFP

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficace des services publics
1. Crédibilité du budget	Le budget de l’État manque toujours de crédibilité. Le rapport annuel sur l’exécution de loi de finances 2014 a observé que la gestion du budget 2014 est contraire aux pratiques généralement admises en matière de gestion des finances publiques. Il y a un manque de lisibilité entre les objectifs assignés à la loi des finances et la gestion du budget de l’État.	Le manque de crédibilité du budget a conduit l’administration à prioriser ses dépenses en cours d’année, si bien que le budget n’a pas été exécuté conformément aux allocations initiales de ressources. Le déficit s’est fortement aggravé.	Les dépassements de crédit ont contribué à la baisse de l’efficacité de la prestation des services publics à cause des arriérés de salaires (démotivation des agents de l’État), de la baisse de la subvention de l’État à la MAM-WE (coupures fréquentes de l’électricité), de la réduction des prestations sociales et des investissements publics.
2. Exhaustivité et transparence	Le budget de l’État n’est pas exhaustif, car toutes les opérations budgétaires ne sont pas enregistrées en comptabilité. Par ailleurs, les budgets des établissements et entreprises publiques ne sont pas transmis à la DGB, néanmoins,	Le suivi de l’exécution budgétaire des entités autonomes et des projets financés sur ressources extérieures reste très limité. L’absence de classification fonctionnelle ne permet pas à la Section des Comptes de juger	Les recettes propres sont le plus souvent utilisées directement sur place, avant même d’être transférées sur le compte du Trésor à la Banque Centrale, ce qui ne permet pas d’effectuer un suivi pour vérifier si les ressources ont été

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficiente des services publics
	<p>une classification fonctionnelle dans la nomenclature budgétaire, a été introduite dans le projet de Loi de finances 2016.</p>	<p>l'évolution des dépenses prioritaires (santé et éducation). Les résultats de l'annulation ou du rééchelonnement de la dette ne sont pas précisés dans la loi des finances 2014.</p>	<p>utilisées pour assurer correctement la prestation des services publics dans les îles autonomes.</p>
<p>3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales</p>	<p>Le document de référence est la SCADD, qui décline les stratégies sectorielles mais les budgets ne sont pas encore établis conformément aux objectifs indiqués dans ce document. Le budget ne s'inscrit pas encore dans une perspective pluriannuelle.</p>	<p>Les allocations de ressources par secteur sont définies depuis le PLF 2016, mais la liaison avec le PIP n'est pas encore établie. De même, l'évaluation de la SCADD début 2016 montre une déconnexion des revues annuelles sectorielles et du processus d'élaboration du budget de l'année n+1.</p>	<p>Un meilleur suivi du calendrier budgétaire permet d'envisager que la discussion au cours du processus budgétaire de la finalité des ressources sollicitées par les ministères sectoriels soit renforcée.</p>
<p>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</p>	<p>Une planification de la trésorerie a été mise en place, mais le manque de prévisibilité empêche de limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles, ce qui conduit à la création d'arriérés de paiement. De plus, l'importance significative des dépenses exécutées suivant la procédure exceptionnelle de réquisition a limité l'efficacité et la portée du contrôle interne de la dépense.</p>	<p>Les insuffisances dans le contrôle de l'exécution du budget ont favorisé la dérive de la gestion de la masse salariale et une acquisition excessive des biens et services. Cette situation a conduit l'administration du budget et des finances à apporter des modifications au budget par voie réglementaire (virements et transferts de crédits) qui ont modifié les allocations initiales de ressources.</p>	<p>Le recours à la procédure de paiement avant service a continué à faire peser une incertitude quant à la livraison effective des services et des fournitures et a favorisé les détournements de crédits.</p>
<p>5. Comptabilité, Enregistrement des informations</p>	<p>Le manque d'exhaustivité de la comptabilité budgétaire et de la</p>	<p>Les insuffisances notées dans la comptabilité empêchent la Section des Comptes de vérifier si</p>	<p>Les faiblesses du système comptable ne permettent pas d'obtenir des</p>

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficiente des services publics
et rapports financiers	comptabilité générale nuit à la production fiable de rapports de suivi de l'exécution du budget.	l'allocation stratégique des ressources a bien été respectée.	informations fiables pour l'appréciation de l'efficience dans la prestation des services publics.
6. Surveillance et vérification externe	La discipline budgétaire n'a pas été mise en place dans l'Union des Comores et aucune sanction n'est appliquée à l'encontre des principaux acteurs de l'exécution du budget. Les observations de la Section des Comptes ne sont pas suivies d'effet et le Parlement ne fournit aucune recommandation.	Les défaillances dans l'exercice de la surveillance et de la vérification externe favorisent les procédures de réquisition et de dépassement de crédit. La mauvaise tenue de la comptabilité empêche la SC-CS de produire des rapports de conformité. Elle n'a pour l'instant délivré que des certificats de non-conformité.	Le manque d'information sur le suivi de l'exécution du budget ne permet pas à la Section des Comptes et au Parlement de jouer correctement leur rôle de surveillance pour l'appréciation de l'efficience des services publics.

Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

L'Union des Comores s'est dotée d'un plan stratégique de réforme de la gestion des finances publiques (PSRGFP 2010-2019) qui se décline en plans d'action prioritaires (PAP) triennaux. La Cellule technique du suivi des Réformes Économiques et Financières (CREF) est toujours en place et chargée de suivre et de coordonner les réformes économiques et financières, mais elle n'a pas permis de résoudre le manque de coordination avec les PTF, comme on peut le constater par l'impossibilité ou la difficulté de noter les indicateurs D1 à D3. Les informations disponibles sur le site Web de la CREF sont également très parcellaires et obsolètes, ce qui conduit à disposer de peu d'informations, d'une part pour avoir une visibilité suffisante de la GFP aux Comores, d'autre part pour appréhender correctement le rôle et les actions la CREF.

La principale perspective concernant la planification et la mise en œuvre des réformes s'inscrit dans le cadre de la Stratégie de réforme de la gestion des Finances Publiques (SRGFP). La section 4 du rapport présente le nouveau plan stratégique pour la période 2015–2019, notamment sur les aspects qui portent sur le renforcement et sur la modernisation de la GFP et sa mise en place en accord avec les PTF de la budgétisation pluriannuelle d'ici 2022.

Tableau 0-5 : Synthèse de la notation des indicateurs pour les évaluations PEFA de 2007, de 2013 et de 2016

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Note 2007	Note 2013	Variation +/-	Note 2013	Note 2016	Var. +/-
A.RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du Budget								
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	A	B	-	B	A	+
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	D	NN	-	NN	C+	+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	C	C	=	C	C	=
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D+	D	-	D	D	=
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence								
PI-5	Classification du budget	M1	C	C	=	C	C	=
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	C	D	-	D	C	+
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	C	NN		NN	NN	=
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	C	C	=	C	C	=
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D+	D	-	D	D	=
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	D	B	+	B	D	-
C. CYCLE BUDGÉTAIRE								
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques								
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	D+	C+	+	C+	B	+

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Note 2007	Note 2013	Variation +/-	Note 2013	Note 2016	Var. +/-
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	D+	C	+	C	C	=
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget								
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	D+	B	+	B	C	-
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	D+	C	+	C	D+	-
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D	NN		NN	D+	=
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	D+	D+	=	D+	C+	+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	D+	D+	=	D+	C	+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	NN		NN	D+	+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	D	D+	+	D+	D+	=
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	D	D	=	D	D+	+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	D+	+	D+	D	-
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers								
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2		D	=	D	D	=
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1		D	=	D	D	=
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1		D+	=	D+	D+	=

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Note 2007	Note 2013	Variation +/-	Note 2013	Note 2016	Var. +/-
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1		D+	=	D+	D+	=
C (iv) Surveillance et vérification externes								
PI-26	Étendue↓, nature et suivi de la vérification externe	M1		NN		NN	D+	+
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1		D+	=	D+	C	+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1		D	=	D	D	=
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS								
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1		D	=	NN	NN	=
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	M1		D	=	D	NN	=
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1		D	=	D	D	=

SECTION 1 INTRODUCTION

1.1 L'objectif du PEFA

Le PEFA s'est construit autour d'un partenariat entre la Banque Mondiale, la Commission Européenne, le Fonds Monétaire International, le Ministère français des Affaires étrangères, le Département pour le Développement International du Royaume-Uni, le Secrétariat pour les affaires économiques de Suisse et le Ministère des Affaires étrangères de Norvège, pour réaliser une évaluation conjointe de la gestion des finances publiques des pays dont ces derniers appuient les efforts de bonne gouvernance.

L'objectif général du PEFA est de réaliser une évaluation de l'évolution de la performance de la gestion des finances publiques depuis les deux évaluations précédentes (2007 et 2013).

Les objectifs spécifiques de l'évaluation PEFA 2013-2015 sont les suivants :

- à court terme, il s'agit d'évaluer les progrès accomplis depuis la dernière évaluation PEFA de 2013 afin d'éclairer et de renforcer le dialogue entre le Gouvernement de l'Union des Comores et la communauté des donateurs;
- à moyen terme, il s'agit d'aider le Gouvernement de l'Union des Comores et la communauté des donateurs à évaluer l'état actuel des réformes de la gestion des finances publiques et à identifier d'éventuels domaines où un appui institutionnel serait nécessaire.

Cette évaluation PEFA analyse la période 2013-2015, suivant directement l'évaluation précédente qui a porté sur la période 2010-2012.

1.2 Le processus de préparation du rapport

Le présent rapport est le produit d'un exercice conjoint piloté par le Gouvernement comorien et la Banque Mondiale, qui a financé cette évaluation à travers son programme ABGE (Appui à la Bonne Gouvernance Economique) et auquel ont participé tous les services de l'administration publique comorienne impliquée dans la gestion des finances publiques.

Un Comité PEFA a été créé par l'arrêté du 21 août 2015 pour piloter la préparation et la réalisation de cette troisième évaluation PEFA dans l'Union des Comores.

Ce Comité est composé de 21 membres désignés en raison de leur expertise et de leur connaissance du système de gestion des finances publiques. Les membres sont répartis de la manière suivante :

- Le Secrétaire général du Ministère des Finances ou son représentant (Président) ;
- Le Directeur général du Budget ou son représentant (Secrétariat) ;
- Un représentant pour chacune des administrations de l'Union des Comores et des îles autonomes, plus particulièrement les acteurs de la gestion des finances publiques.

Le rapport a été préparé selon le cadre 2011 de la méthodologie PEFA et celui de « l'évaluation répétée de la performance de la gestion des finances publiques » afin de donner une situation actualisée qui permette de mesurer, au fil du temps, les changements qui ont eu lieu depuis la première évaluation conduite en 2007.

L'évaluation de la performance de la GFP de l'Union des Comores sur la période 2013-2015 a été réalisée par Jean-Marc PHILIP, expert international économiste et spécialiste en gestion des finances publiques. Il a été appuyé au cours de sa mission par un comité composé de membres du comité PEFA et de l'ABGE : Ali Mmadi AHAMADA, Ferouse Mohamed SOIFFEINE, Mohamed ABDALLAH, Youssouf SALIM, Denise HAMDANI.

1.3 La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

Cette troisième évaluation PEFA s'est déroulée en trois grandes phases :

- Première phase : préparation de la mission ;
- Deuxième phase : première mission sur le terrain et présentation de la méthodologie PEFA dans les différentes entités et à l'Union ;
- Troisième phase : collecte des informations et élaboration de la version préliminaire du rapport d'autoévaluation ;
- Quatrième phase : seconde mission sur le terrain afin de valider le rapport provisoire auprès des différentes entités et de l'Union ;
- Cinquième phase : rédaction du projet de rapport final et transmission de ce rapport à différents réviseurs sélectionnés parmi les PTFs des Comores pour obtenir le label de qualité du processus PEFA check.

La première phase de travail a consisté à analyser les rapports PEFA des précédentes évaluations et des informations et des rapports déjà recueillis par le comité PEFA, qui a également formulé des demandes additionnelles afin de préparer la mission de terrain.

La deuxième phase de la mission de terrain s'est déroulée aux Comores entre le 17 et le 29 août 2015.

Au deuxième jour de la première mission de terrain, une réunion de lancement a été tenue au Ministère des Finances avec le Comité PEFA. La méthodologie et le calendrier des ateliers de formation réunissant les parties prenantes ont été présentés pour exposer les enjeux et les modalités de l'exercice d'évaluation PEFA.

La mission s'est ensuite déplacée dans toutes les entités de l'Union. Des voyages ont été organisés à Mohéli et Anjouan pour des séjours de deux ou trois journées, afin d'expliquer la méthodologie PEFA aux participants et d'identifier les responsables des administrations concernées pour qu'ils puissent appuyer le processus de collecte des données et des documents nécessaires à l'évaluation PEFA. Des points focaux du Comité PEFA ont été désignés dans chacune des entités pour recueillir les données et les documents.

La présentation méthodologique a porté sur les points suivants : présentation de l'approche PEFA (les principes généraux, les indicateurs et les méthodes de notations, les différents indicateurs de la méthodologie de 2011 ainsi que la comparaison entre ces indicateurs, le format et contenu du rapport). Ces ateliers ont été centrés sur le transfert des connaissances nécessaires à la mise en œuvre d'une évaluation PEFA et pour assurer sa pérennisation.

La troisième phase de travail a consisté en une collecte des informations et de rédaction du rapport provisoire qui s'est déroulée entre le mois de septembre 2015 et le mois de février 2016.

Une seconde phase de terrain s'est ensuite déroulée entre le 1er et le 13 février 2016. Elle a été centrée sur la présentation du rapport et des notes provisoires aux différentes parties prenantes. Des voyages ont été organisés dans les îles autonomes comme lors de la première phase

À la fin de cette seconde phase de terrain, la mission a été présentée lors d'une séance de restitution organisée le 13 février 2016 et à laquelle ont pris part toutes les administrations concernées par la gestion des finances publiques et dans le but de récapituler les principales constatations et conclusions de l'évaluation.

Les observations et commentaires faits lors de cet atelier ont été pris en compte pour finaliser un premier projet de rapport provisoire qui a été transmis au comité PEFA à la fin du mois de février 2016. Ce rapport provisoire a été revu par le comité PEFA puis transmis le 18 mai 2016 à l'examen des réviseurs suivants :

- 1) Monsieur Guillaume BRULE, Secrétariat PEFA
- 2) Monsieur Mohamed Mbapandza, Commissariat Général au Plan Présidence de l'Union des Comores
- 3) Monsieur Christophe CASAS, Délégation de l'Union européenne à Maurice
- 4) Monsieur Attoumani Boina Issa, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Comores
- 5) Monsieur Heriniaina Mikaela Andrianasy, Banque Mondiale.

Le Secrétariat a transmis les observations de ce premier rapport le 7 juin 2016 et les autres réviseurs environ à la même période. Une version révisée du rapport a été renvoyée fin juillet 2016 par le Comité PEFA pour une vérification de la prise en compte des observations.

A la suite de cette nouvelle version du rapport, une série d'observations ont été formulées par le Secrétariat PEFA et une seconde version du rapport a été renvoyée au mois d'aout par le Comité PEFA au Secrétariat PEFA et aux réviseurs pour une vérification de la prise en compte des observations.

Le Secrétariat PEFA a transmis, le 26 aout 2016, de nouvelles observations le rapport et ces observations ont été prises en compte pour actualiser le rapport. Une nouvelle version de ce rapport a été transmise au Secrétariat PEFA le 23 septembre, conformément au processus « PEFA Check ».

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport ayant répondu à toutes les exigences du Secrétariat PEFA, la mention « PEFA CHECK » a été délivrée par le Secrétariat PEFA le 21 octobre 2016. Il est reproduit à la fin du rapport.

1.4 Le champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation est celui couvert par la méthodologie PEFA pour chacun des indicateurs, conformément au guide d'évaluation PEFA.

Administration centrale et entités autonomes

La loi des finances couvre l'administration centrale, qui correspond au Gouvernement de l'Union des Comores, ainsi que chacune des îles autonomes, qui sont respectivement :

- l'île autonome de la Grande Comore (Ngazidja) ;
- l'île autonome d'Anjouan (Ndzuani) ;
- l'île autonome de Mohéli (Mwali).

Les principales agences et entreprises publiques aux Comores sont les suivantes :

Établissements publics

- ANPI : Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
- ANACM : Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie
- APC : Autorité Portuaire des Comores
- ANRTIC : Autorité Nationale de Régulation des TIC
- CAMUC : Centrale d'Achat des Médicaments en Union des Comores
- INRAP : Institut National pour la Recherche de l'Agriculture et de la Pêche
- ONICOR : Office National d'importation et de commercialisation du riz
- UDC : Université des Comores

Entreprises publiques

- Comores TELECOM : 1er opérateur télécom aux Comores
- SCH : Société Comorienne des Hydrocarbures
- SNPT : Société Nationale des Postes et Télécommunications
- AIMPSI : Aéroport Internationale Moroni Prince Saïd Ibrahim
- BDC : Banque de Développement des Comores
- ORTC : Télévision Nationale de l'Union des Comores
- AL-WATAN : 1^{er} quotidien national de l'archipel des Comores,
- COMAIR : Compagnie aérienne Nationale
- MA-MWE : Entreprise Nationale d'eau et électricité
- COMOR Hydrocarbures : Société Nationale des Hydrocarbures
- OCOVA : Organisation Comorienne de la Vanille
- SNPSF : Société Nationales des Postes et des Services Financiers

En l'absence de rapports de gestion produits par les établissements publics de l'Union et des îles autonomes, la décomposition des dépenses publiques totales entre l'administration centrale, les agences publiques autonomes et les administrations décentralisées ne peut être évaluée avec précision. Cette liste n'est donc pas exhaustive.

Le tableau ci-après présente néanmoins une estimation de cette décomposition par nombre d'entités.

Tableau 5 : Répartition des institutions par entités pour l'année 2015

Institutions	Nombre d'entités
Administration centrale et déconcentrée*	15
Agences publiques autonomes	20
Administrations décentralisées**	54

* Inclus les Ministères, les départements et les entités déconcentrées.

** Les Communes elles sont réparties de la manière suivante : Ngazidja 28, Anjouan 20, Mohéli 6. Elles sont mises en place au milieu de l'année 2015 d'où la difficulté d'effectuer une répartition en % des dépenses totales.

Source : DGB/MFBI

SECTION 2 DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la situation économique du pays

Le contexte social

L'archipel des Comores est situé dans le canal du Mozambique au nord-ouest de Madagascar. Les Comores sont densément peuplées avec environ 390 habitants au km² et plus de la moitié de la population (53 %) a moins de 20 ans.

Avec 45,2 % de la population en 2015 vivant en dessous du seuil de pauvreté, selon les statistiques de la Banque Mondiale, l'Union des Comores figure parmi les pays en voie de développement et les pays moins avancés (PMA). Environ 18 % de la population vit en dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1,9 dollar par habitant et par jour (exprimé en parité de pouvoir d'achat pour l'année 2011). L'incidence de la pauvreté est plus forte dans les zones rurales et sur l'île de Mohéli. En 2015, les Comores se situaient au 159^e rang (sur 188) du classement de l'indice de développement humain des Nations Unies

Le pays est structurellement dépendant des financements extérieurs qui représentent environ 25% du PIB, financements essentiellement constitués par les transferts de la diaspora comorienne résidant majoritairement en France, et le pays est dépendant de l'aide des bailleurs de fonds.

La situation économique

L'Union des Comores dispose de peu de ressources naturelles et son développement économique se heurte à un très petit marché. Les écarts de croissance importants sont constatés entre Ngazidja, qui bénéficie d'un flux d'activités minimal, et les autres îles, notamment Anjouan, où l'activité économique est atone et grevée par les déficits structurels.

En raison d'une politique de libéralisation commerciale visant à réduire les distorsions fiscales, les Comores ont fait de moins en moins appel à la taxation du commerce sur la période 2009-2014. Les recettes tarifaires ont chuté de 5,1% à 2,0 % du PIB à cause également de mesures d'exonérations extensives. Cette chute de recettes tarifaires a été compensée par une progression des recettes fiscales indirectes internes (+ 3,0 points de PIB), plus particulièrement à travers des droits d'accises (+ 2,3 points de PIB), et dans une moindre mesure, des taxes à la consommation (+ 0,8 point de PIB), mais le niveau global des recettes fiscales est resté faible, à environ 12% du PIB. Par ailleurs, la fiscalité indirecte interne, caractérisée par l'application en cascade de la taxe sur la consommation, n'a pas évolué et reste en décalage avec les bonnes pratiques.

En 2014, la composition sectorielle du produit intérieur brut (PIB) a été dominée par le secteur de l'agriculture, de la forêt et de la pêche (34.5 %), suivi du secteur du commerce, y compris hôtels et restaurants (28.9 %) et du secteur des administrations publiques (13.1 %). De son côté, le secteur de la production (eau, électricité, construction et fabrication) n'a représenté que 11.0 % du PIB. Les principaux moteurs de la croissance sont les secteurs de l'agriculture (4.2 %), du bâtiment et des travaux publics (5.2 %), du commerce et de l'hôtellerie (4.9 %), des administrations publiques (8.2 %) et des autres services (8.3 %).

Au cours de la période récente, l'activité économique est restée soutenue après des années d'instabilité politique, enregistrant une croissance économique ininterrompue pendant huit ans pour atteindre 3,5 % en 2013. Mais la croissance a marqué le pas en 2014, avec un taux de 2,1 %

qui a encore baissé à 1% en 2015. Tous les secteurs de l'économie ont souffert des graves pénuries d'électricité et de la lenteur de la mise en œuvre des réformes structurelles.

Parallèlement au ralentissement de l'activité économique, la dépréciation du Franc comorien depuis juin 2014 a provoqué une tension sur la capacité d'importation des Comores qui en est fortement dépendante et une pression grandissante sur les prix intérieurs.

En 2015, la croissance du PIB a été inférieure à 1% selon les estimations du FMI, au lieu des 3% initialement prévus, à cause des graves pénuries dans l'approvisionnement électrique qui ont persisté durant la majeure partie de l'année, de la conséquence de la fin du programme de la «citoyenneté économique» avec des implications induites sur la capacité du pays à financer les investissements publics programmés² et de l'absence d'amélioration du climat des affaires.

Pour l'année 2016, la mission du FMI a prévu une légère amélioration du taux de croissance du PIB réel qui devrait s'établir autour de 2% en 2016, grâce à l'installation de nouveaux groupes électrogènes installés récemment qui devraient permettre d'améliorer la situation à court terme. Cependant, du fait de la faiblesse structurelle dans le domaine des investissements, la croissance ne devrait pas dépasser 2% en 2016 et 2017 et les équilibres budgétaires restent très fragiles.

L'inflation globale est restée modérée aux Comores. Les prix moyens à la consommation ont augmenté d'environ 1,6% en 2013 et 1,4% en 2014 grâce à la stabilité des prix pour les aliments de base et une baisse des prix du carburant, malgré l'appréciation du dollar par rapport à l'euro qui a pesé dans la balance des paiements en raison de la forte dépendance du pays au regard des importations et la hausse des prix pour les aliments importés et les produits de base des ménages. La position extérieure du pays s'est modérément améliorée en 2014 et la balance des paiements est restée équilibrée grâce aux transferts de la diaspora. Pourtant, le taux de couverture du pays continue de se dégrader, passant de 9,1% en 2011, à 6,9% en 2012 et 6,6% en 2013 du fait de la baisse des exportations. Les importations sont axées à près de 60% sur les produits suivants : les produits pétroliers (24,9%), le riz (10,2%), les véhicules (9,5%), le ciment (5,6%), le fer/fonte/acier (4,3%) et les viandes et poissons (4,3%). L'énergie est l'une des principales faiblesses de l'économie comorienne. La production d'électricité est essentiellement à base thermique et ne parvient pas à couvrir les besoins du pays malgré une hausse de 20% des importations de produits pétroliers sur les trois dernières années. Les exportations se sont essentiellement développées autour du girofle qui est le premier produit d'exportation (48,4%), suivi de la vanille (20,2%), et de l'Ylang-Ylang (11,4%) utilisé par l'industrie pharmaceutique³.

L'Union des Comores appartient à l'Organisation de la Conférence islamique et à la Ligue arabe. Elle fait partie du COMESA et de la Commission de l'Océan Indien (COI), dont elle a exercé la présidence de janvier 2013 à avril 2014.

Le programme de réformes global des autorités nationales

Le programme de réformes du nouveau gouvernement élu en avril 2016 n'est pas encore connu, mais une certaine continuité devrait être assurée, même si la SCADD fait l'objet d'une réactualisation.

Avec la mise en place de la SRGFP 2010-2019 (voir section 4 du document), le précédent Gouvernement s'est engagé dans un programme de réformes structurelles ayant pour objectif de

² Ainsi que de la capacité de l'administration publique à payer les salaires de ses agents ; une situation qui a été provisoirement résolue grâce à un don de l'Arabie Saoudite.

³ Source Direction Générale des Douanes des Comores, estimations Banque Centrale des Comores – 2013

renforcer la transparence dans la gestion des finances publiques avec la mise en place du Compte Unique du Trésor (CUT) et introduit la concurrence dans le secteur des télécommunications avec l'attribution d'une deuxième licence de télécommunication.

Une fois que la domiciliation de tous les comptes bancaires de l'Etat à la BCC aura été finalisée, le Gouvernement devrait mettre en place le contrôle progressif de tous les comptes bancaires de l'Etat par un comptable public, y compris celui de la Redevance Administrative Unique RAU, qui n'était soumise à aucun contrôle ni validation comptable et ceux des entreprises publiques. Le Gouvernement s'est également engagé à appliquer davantage la loi pour fiscaliser les entreprises sur leurs bénéfices et prélever une partie des dividendes pour boucler son budget.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Allocation des ressources entre les différentes entités

Au niveau du budget, de la collecte, de la comptabilité et de la répartition entre l'Union et les îles, les ressources sont, par principe, distribuées aux îles sur la base d'une clé de répartition, en proportion de leurs populations respectives, mais la clé de répartition ne tient pas suffisamment compte de l'enclavement et des besoins de développement des entités comme Anjouan et Mohéli, ce qui a été à l'origine de déséquilibres dans le développement des trois îles, ce qui demeure une source de conflits récurrents. Le tableau suivant présente, pour la LDF 2016, la répartition des dotations budgétaires entre le Gouvernement de l'Union et les différentes entités. Il fait également ressortir le poids des salaires et des charges au niveau de l'Union et un déséquilibre entre les recettes et les dépenses de cette entité.

Tableau 2-1- Répartition des dotations budgétaires entre l'Union et les entités autonomes pour la LDF 2016 (en millions de KMF et pourcentage des dépenses totales)

DE RÉPARTITION DES RECETTES ET DÉTERMINATION DES QUOTES PARTS Année 2016 LF	
COMPTE SPÉCIAL (Recettes à partager):	45 936,00
<i>Recette d'ordre</i>	<i>1 960,00</i>
<i>Recette d'Exonération</i>	
<i>Fonds Routier</i>	<i>780,00</i>
<i>Mamwe</i>	<i>3 000,00</i>
Trésorerie à partager	40 196,00
Dette publique et contribution	2 564,00
Pensions	2 502,00
prestations de services	540,00
Gestion de RRC	1 219,00
Fonds contrepartie Sect santé	162,54
SOLDE A PARTAGER:	33 208,46

	Ngazidja	Anjouan	Mwali	Union	Total
Quotes parts à appliquer	27,40%	25,70%	9,40%	37,50%	100,00%
Recettes allouées (RAP)	6 857	6 530	1 983	17 839	33 208
Recettes propres	1 337	1 008	539		2 884
FER	214	200	73	293	780
Recettes d'ordre	299	316	96	735	1 446

Source : PLF 2016

Théoriquement, les ressources sont distribuées aux îles en proportion de leurs populations respectives, mais à cause des exonérations accordées, des prélèvements préalables effectués pour rembourser la dette, payer les pensions, les arriérés de prestation de services et de salaires, ainsi que les fonds de contrepartie du secteur de la santé et enfin le fonctionnement du Gouvernement de l'Union, les entités ne se partagent au final que moins de la moitié du montant des recettes à partager qui ont été collectées. Par conséquent, dans la réalité, les montants, indiqués dans la loi de finances, ne sont jamais respectés à cause du manque de maîtrise de gestion de la dette, des arriérés et des pensions.

Enfin, la clé de répartition ne tient pas suffisamment compte de l'enclavement et des besoins de développement des entités comme Anjouan et Mohéli, ce qui été à l'origine de déséquilibres dans le développement des trois îles et reste une source de conflits récurrents entre les trois îles.

En termes de dotations affectées pour les dépenses, l'analyse par rubrique démontre les distorsions importantes des ressources entre les différentes entités en matière d'allocation des crédits budgétaires. Le rapport sur l'exécution budgétaire de 2015 relève qu'Anjouan bénéficie d'une masse salariale plus élevée qu'à N'Gazidja et que cette rubrique représente 76,40% de leurs dépenses totales exécutées avec un taux de 150% de leurs recettes recouvrées.

Allocation sectorielle des ressources

Les tableaux suivants présentent, pour le PLF de 2016, des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle et économique des ressources.

Tableau 2-2- Dotations budgétaires par secteur pour le PLF 2016 (en millions de KMF et pourcentage des dépenses totales)*

Classification fonctionnelle	Budget 2016	Montant en % du total
<i>Services généraux des administrations publiques</i>	13 036.20	29.52%
<i>Défense</i>	4 510.19	10.21%
<i>Ordre et sécurité publics</i>	2 030.90	4.60%
<i>Affaires économiques</i>	4 411.81	9.99%
<i>Protection de l'environnement</i>	1 172.41	2.66%
<i>Logement et équipement collectifs</i>	345.86	0.78%
<i>Santé</i>	1 493.87	3.38%
<i>Loisirs, cultures et cultes</i>	193.92	0.44%
<i>Enseignement</i>	7 423.51	16.81%

<i>Protection sociale</i>	9 535.22	21.60%
Total	44 153.90	100.00%

Source : DGB/MFBI

* la répartition fonctionnelle n'est pas disponible pour les années antérieures

Tableau 2-3 : Dotations budgétaires effectives par classification économique pour les PLF 2013 à 2015 (en pourcentage des dépenses totales)

NATURE	2013	2014	2015
<i>Salaires, Soldes et Pensions</i>	47%	47%	56%
<i>Biens et Services</i>	24%	23%	23%
<i>Transferts et Subventions</i>	14%	13%	13%
<i>Investissement Financées Ressources Intérieures</i>	15%	17%	9%
Dépenses Courantes Primaires	100%	100%	100%

Source : DGB/MFBI

L'analyse de ces tableaux fait ressortir le poids important des salaires et des charges communes dans les dépenses totales.

Performance budgétaire

Les difficultés les plus importantes auxquelles le précédent Gouvernement des Comores a été confronté ont été de maintenir la discipline budgétaire dans la période précédant les élections présidentielles de 2016. Des dépassements d'utilisation des crédits ont conduit à l'accumulation d'arriérés intérieurs et à une augmentation de la masse salariale, tandis que le recouvrement des recettes a été en deçà des prévisions.

Au niveau des recettes, la faiblesse de l'AGID a rendu difficile la mise en œuvre de réformes majeures en matière de législation fiscale. En effet, le mode d'organisation de l'AGID, éclaté entre les différentes entités, va à l'encontre des principes du dossier fiscal unique et de l'interlocuteur fiscal unique. La DGD a une meilleure efficacité administrative, mais elle présente toujours des faiblesses importantes, identifiées par une mission FAD réalisée en 2014.

Le budget de l'État, en 2014, a été affecté par une augmentation des dépenses courantes, en particulier des salaires qui ont été accrus de 10 % par rapport à 2013. En conséquence, le Gouvernement a accumulé des retards dans le paiement des traitements et salaires des fonctionnaires depuis la fin de l'année 2014, ce qui a conduit à une forte contraction du budget d'investissement sur financement intérieur. Au 1er décembre 2015, les fonctionnaires totalisaient trois mois d'arriérés de salaires.

La tendance s'est poursuivie en 2015. L'absence de contrôle de la masse salariale a conduit à une dérive encore plus importante en 2015, en vue de la préparation des élections présidentielles de 2016. Elle est passée à 2,3 milliards KMF/mois en 2015 contre 1,5 milliards de FC en 2014 en raison de recrutements importants au niveau des îles. Au cours du dernier trimestre 2015, près de 85% des recettes fiscales ont été affectées aux salaires de la fonction publique.

La non-budgétisation de l'augmentation de la masse salariale et l'épuisement des ressources qui avaient résulté du programme de la citoyenneté économique ont donc limité les possibilités pour

le Gouvernement de s'autofinancer. Ces arriérés de salaires ont finalement été apurés à la fin de 2015 par un don exceptionnel de l'Arabie Saoudite.

Les tensions de trésorerie de l'État ont amené le Gouvernement à réduire significativement les subventions à l'entreprise publique d'électricité et d'eau (MAMWE), qui n'était plus en mesure d'assurer la maintenance des moyens de production et de l'achat de carburant. La fourniture d'électricité a été réduite à quelques heures dans la capitale, et beaucoup moins dans les autres régions du pays.

Les recettes provenant de l'octroi d'une licence de télécommunications à un deuxième opérateur à la fin de l'année 2015 devraient néanmoins permettre de réduire l'écart budgétaire en 2016, grâce aux 6.3 milliards de KMF (2,4 pour cent du PIB) de recettes issues de la vente de la deuxième licence de téléphonie.

Le tableau suivant présente les montants initialement votés et exécutés en valeur et en % du PIB des recettes et des dépenses, entre 2013 et 2015, sur la base des rapports d'exécution budgétaires.

Tableau 2-4- Budget de l'administration centrale (en valeur et % du PIB) entre 2013 et 2015

NATURE	2013			2014			2015		
	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB
Recettes totales internes	35 159	37 416	15.36%	39 311	36 333	14.92%	34 972	25 370	10.42%
<i>Recettes fiscales</i>	28 994	29 236	12.00%	32 647	28 717	11.79%	34 972	25 370	10.42%
<i>Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-values</i>	2 057	7 539	3.10%	2 379	7 314	3.00%	n.a	n.a	n.a
<i>Impôts sur les Biens et Services</i>	11 485	6 390	2.62%	13 628	6 019	2.47%	n.a	n.a	n.a
<i>Impôts sur le Commerce International</i>	5 872	9 650	3.96%	7 270	4 940	2.03%	n.a	n.a	n.a
<i>Droits d'accises</i>	9 180	5 334	2.19%	9 370	10 443	4.29%	n.a	n.a	n.a
<i>Autres recettes</i>	400	324	0.13%		1	0.00%	n.a	n.a	n.a
<i>Recettes non fiscales</i>	6 165	8 180	3.36%	6 664	7 617	3.13%	7 192	15 586	6.40%
Dépenses totales	37 513	39 972	16.41%	39 823	40 369	16.58%	41 981	41 544	17.06%
<i>Dépenses Courantes Primaires</i>	32 507	32 856	13.49%	33 530	37 018	15.20%	38 408	37 966	15.59%
<i>Salaires, Soldes et Pensions</i>	18 408	18 582	7.63%	19 023	21 423	8.80%	23 337	23 365	9.59%

NATURE	2013			2014			2015		
	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB
<i>Biens et Services</i>	9 231	9 047	3.71%	9 213	10 508	4.31%	9 681	9 081	3.73%
<i>Transferts et Subventions</i>	4 868	5 227	2.15%	5 294	5 087	2.09%	5 390	5 520	2.27%
<i>Investissements financés sur ressources intérieures</i>	5 006	7 116	2.92%	6 293	3 351	1.38%	3 573	3 578	1.47%
<i>Solde primaire</i>	-2 354	-2 556		-512	-4 036		-7 009	n.a	n.a
<i>PIB (PM)</i>	243 550			261 027			277 627		

Source : *Rapports d'exécution du budget DGB/MFBI*

Ce tableau présente un taux de recouvrement des recettes fiscales extrêmement faible. Pour l'année 2015, il n'a été que de 72% par rapport aux montants inscrits dans la LDF initiale et les recettes recouvrées n'ont représenté que 9,37 % du PIB. Ainsi, le rapport d'exécution budgétaire de 2015 mentionne que « la part revenant à l'AGID est catastrophique, ce qui traduirait une non-maîtrise des réformes qui sont en train d'être mises en place sinon un laxisme ou autres formes de malveillances financières ».

2.3 Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques

Le cadre juridique

Le cadre juridique comorien est un héritage du droit musulman, du droit coutumier et du droit français. Les anciens du village règlent la plupart des litiges. Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. La Cour Suprême est la plus haute juridiction du pays. La Cour Constitutionnelle en place depuis septembre 2006 est chargée de veiller au bon déroulement des élections et d'arbitrer les questions d'inconstitutionnalité des actes des gouvernants et autres juridictions.

Le cadre légal des finances publiques

Les études menées jusqu'ici font ressortir une grande diversité de la législation dans les îles et des pratiques en matière de gestion des finances publiques. Les cadres juridique, institutionnel, et comptable sont disparates et restent en désaccord avec le principe de l'unicité budgétaire et comptable.

Certains textes juridiques et réglementaires des îles ne sont pas harmonisés et varient encore d'une île à l'autre. Le contexte de l'exécution du budget dans les entités insulaires reste marqué par un certain nombre de pratiques peu orthodoxes, comme la multiplication des ordonnateurs non hiérarchisés (chaque île a un ordonnateur qui n'est pas lié hiérarchiquement avec l'ordonnateur principal), le démembrement du budget ou l'existence des pratiques peu orthodoxes dans l'organisation et la tenue de la comptabilité publique.

Le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable est encore peu respecté. Dans la pratique, le comptable reste subordonné à l'ordonnateur. Cependant, le CUT est mis en place depuis 2015.

Le cadre institutionnel

L'Union des Comores jouit depuis 2001 d'une stabilité politique due à la nouvelle Constitution qui a instauré un système décentralisé et une présidence tournante entre les îles, qui a été révisée en 2009, après la crise séparatiste de 2008.

Pouvoir exécutif

Tel que défini par la Constitution de 2001 révisée en 2009, la présidence tourne tous les cinq ans entre les présidents élus des trois principales îles de l'Union. La dernière élection présidentielle s'est tenue le 7 novembre et 26 décembre 2010 et l'élection du nouveau Président de la République et des Gouverneurs des îles s'est tenue entre février et mai 2016⁴.

Tableau 2-5- Répartition des dotations budgétaires des différentes entités de l'administration des Comores entre 2013 et 2015

	2013	2014	2015
Assemblée de l'Union	1.86%	1.75%	1.75%
Cour suprême (CVC)	0.39%	0.62%	0.60%
Cour constitutionnelle	0.53%	0.49%	0.50%
Présidence de l'union - Défense	13.43%	12.39%	13.92%
Santé	3.55%	3.57%	3.51%
Justice-FOP	2.03%	2.31%	2.09%
Relations extérieures coopération	2.36%	2.23%	2.94%
Finance, budget	2.78%	2.82%	2.75%
Transport et tourisme	0.25%	0.48%	0.46%
Production	1.58%	1.36%	0.97%
Aménagements	0.29%	0.28%	0.32%
Education nationale	3.95%	3.92%	4.07%
Intérieur	2.86%	2.64%	2.70%
Travail-emploi	0.18%	0.24%	0.25%
Dépenses communes	17.30%	18.58%	18.48%
Ngazidja	20.66%	20.45%	20.01%
Anjouan	19.04%	18.87%	18.53%
Mohéli	6.96%	7.00%	6.15%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Pouvoir législatif

L'Assemblée nationale de l'Union dispose de 33 sièges ; 1509 députés sont choisis par les membres des assemblées des îles et 24 membres sont élus par les îles autonomes au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. Les dernières élections législatives et communales ont été proclamées par la CENI le 25 février 2015.

Pouvoir judiciaire

Les plus hautes juridictions de l'Union des Comores sont la Cour Suprême, qui se compose de 7 juges, et la Cour Constitutionnelle, qui se compose de 8 membres :

Les juges de la Cour Suprême sont choisis de la manière suivante : 2 par le Président de l'Union, 2 par l'Assemblée de l'Union, et 1 par chaque Conseil des 3 îles autonomes. Les juges sont nommés à vie.

Les membres de la Cour Constitutionnelle sont nommés de la manière suivante : 1 par le Président, 1 par chacun des 3 Vice-Présidents, 1 par l'Assemblée, et 1 par chaque Gouverneur des 3 îles. Les membres de la Cour Constitutionnelle ont un mandat renouvelable de 6 ans.

La Section des Comptes de la Cour Suprême est régie par la loi organique du 27 juin 2005 relative à la Cour Suprême. Elle a la responsabilité d'assister le Parlement et l'Exécutif de l'Union et ceux des îles dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et doit établir annuellement un rapport sur l'exécution des lois de finances accompagnant la déclaration générale de conformité aussi bien pour l'Union que pour les îles.

Les principales missions de la Section des Comptes sont les suivantes:

- elle juge les comptes des comptables publics de deniers tels que définis par la réglementation en vigueur ;
- elle vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles ;
- elle contribue à la sauvegarde du patrimoine public, à l'amélioration des méthodes et techniques de gestion et à la rationalisation de l'action administrative ;
- elle contrôle les comptes de matière des comptables publics de matières ;
- elle s'assure du bon emploi des crédits gérés par les services de l'État et des îles autonomes et par les autres organismes publics ;
- elle examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'État ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier ;
- elle peut, à tout moment, exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de l'Union, du Président de l'Assemblée de l'Union ;
- elle assiste le Parlement et le Gouvernement de l'Union et des îles dans le contrôle de l'exécution de loi des Finances ;
- elle peut à tout moment, exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de l'Union ou d'une île, des Présidents de l'Assemblée de l'Union ou d'une île ;
- elle contrôle les comptes de matière des comptables publics de matières et de la sincérité des finances publiques.

L'Union des Comores dispose également de juridictions inférieures qui sont : la Cour d'Appel (située à Moroni), le Tribunal de Première Instance, les tribunaux insulaires et les tribunaux religieux.

Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques

Le rapport décrit les principales caractéristiques du système, notamment le degré de centralisation du système de paiement ou le type de contrôle juridictionnel exercé par l'institution supérieure de contrôle.

Les structures des îles autonomes

Dans les îles autonomes, les fonctions exécutive et délibérative sont exercées par des organes distincts ; la fonction exécutive est exercée par un Gouverneur assisté de Commissaires. Le Gouverneur est élu au suffrage universel direct majoritaire à deux tours pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le Gouverneur nomme les Commissaires (au maximum six), qui sont individuellement chargés, par arrêté du Gouverneur, de la gestion d'un ou de plusieurs services administratifs et met fin à leurs fonctions.

La fonction délibérative est exercée par un Conseil de l'Île. Le Conseil de l'Île règle par ses délibérations les affaires de l'Île autonome. Les Conseillers de l'Île sont élus pour un mandat de cinq ans. Le nombre de Conseillers de l'Île ne doit pas dépasser :

- Neuf, pour Mohéli ;
- Dix-neuf, pour Anjouan ;
- Vingt-trois, pour Ngazidja.

Selon le Décret 11-147/PR du 21 juillet 2007 portant promulgation de la Loi n° 11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation en Union des Comores (Article 1^{er}), l'organisation de l'Union des Comores est décentralisée. De ce fait, sur le territoire national, l'action publique résulte d'une coproduction entre l'État, les îles et les Communes, dont les termes sont fixés par la loi. Il y a en tout 54 communes sur les 3 îles : 20 (Anjouan), 28 (Ngazidja) et 6 (Mohéli).

Les compétences des îles sont définies à l'article 9 de la réforme constitutionnelle, article dans lequel il est précisé que les matières autres que celles mentionnées relèvent de l'Union. Selon la réforme constitutionnelle de 2009, l'Union est représentée auprès de chaque île autonome par un Délégué Général de l'Union nommé par le Président de l'Union, en consultation avec le Gouverneur de l'île. La tutelle de l'État, c'est-à-dire le contrôle administratif, financier et technique, s'exerce sur les îles à travers les trois délégués, et sur les communes à travers les préfets.

Les îles jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent librement leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Une loi organique fixe la quote-part des recettes publiques qui doivent revenir respectivement à l'Union et aux îles. Cette répartition est effectuée dans le cadre de la loi de finances annuelle de l'Union.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les îles peuvent créer au profit de leur budget des impôts et taxes non prévus par la loi de l'Union.

SECTION 3 : ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Évaluation des systèmes, processus et institutions de la GFP

Le but de l'évaluation de la gestion des finances publiques aux Comores, selon la méthodologie PEFA, est d'analyser la performance fonctionnelle des administrations comoriennes à l'aide de 28 indicateurs de performance de haut niveau. Trois indicateurs supplémentaires évaluent la manière dont les actions menées par les partenaires techniques et financiers (PTFs) sont intégrées dans le processus budgétaire.

Sur la période temporelle, un certain nombre d'indicateurs PEFA nécessite d'obtenir des données pour les trois derniers exercices clos, tandis que d'autres indicateurs ne couvrent que l'exercice le plus récent. Par conséquent, cette évaluation est basée sur les exercices 2013, 2014 et 2015.

Les autorités gouvernantes de l'Union des Comores comprennent : la Présidence de l'Union, les Ministères, les Gouvernorats des îles autonomes, ainsi que les Communes, l'Assemblée Nationale et la magistrature, comprenant la Section des Comptes qui est logée au sein de la Cour Suprême. L'analyse couvre toutes les activités des Ministères et de leurs départements subsidiaires, ainsi que celles des autres organismes qui sont directement financés par le budget de l'État.

3.2 Crédibilité du budget

La capacité à mettre en œuvre les dépenses inscrites au budget est un facteur important à mesurer pour vérifier si le Gouvernement a été en mesure de fournir les services publics aux niveaux présentés dans les déclarations politiques et dans les politiques sectorielles.

La crédibilité du budget nécessite que les dépenses budgétaires réelles soient proches des budgets initialement votés, et elle exige également que la discipline budgétaire soit en place pour permettre une exécution conforme aux prévisions.

Dans le cadre de la méthodologie PEFA, les écarts sont calculés en considérant les dépenses initialement prévues, sans tenir compte des projets financés sur ressources extérieures, des dépenses pour imprévus et des paiements d'intérêts de la dette. Les montants ajustés sont ensuite comparés aux dépenses réelles selon la classification administrative, fonctionnelle ou programmatique. L'écart moyen est calculé comme la somme des différences absolues (positives ou négatives) des écarts entre les dépenses initiales et les dépenses réelles.

La méthodologie PEFA requiert que le montant des réalisations soit fourni sur la base des paiements effectifs. Cependant, aux Comores, les comptes de gestion ne sont tenus que selon la classification du plan comptable. La comptabilité est tenue sur le logiciel Excel et le système de gestion des finances publiques n'est pas un système intégré permettant de suivre l'exécution du budget jusqu'au paiement effectif, car le numéro du mandat ne semble pas avoir été encodé dans le système. Les comptes de gestion ne sont donc fournis par le Trésor que selon le Plan comptable en vigueur, permettant de présenter les dépenses et les recettes par grandes natures.

Les calculs relatifs aux indicateurs PI-1 et PI-2 ont donc été effectués sur la base ordonnancement, avec toutes les réserves qu'il convient d'avoir pour les assimiler à des paiements effectifs, compte tenu du manque de concordance entre les comptes administratifs et les comptes de gestion (voir indicateur PI-25).

PI-1 Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat

Période sous revue: 3 derniers exercices clos

Cet indicateur mesure l'écart entre les dépenses émises totales (sur la base des paiements) et les dépenses totales initialement inscrites au budget, ainsi qu'indiquées dans les lois de finances initiales (LFI).

Le tableau suivant présente l'évolution du budget initial et des dépenses ordonnancées par nature de 2013 à 2015. Il montre que la masse salariale, dont évolution suit une pente toujours ascendante, évolue en parallèle du budget initialement voté. En effet, les traitements des salaires payés aux agents de l'État représentent 50,1% des dépenses ordinaires et le taux d'exécution des salaires est toujours égal ou supérieur à 100% du montant initialement voté.

Tableau 3-1- budget initial et dépenses ordonnancées par nature de 2013 à 2015 (millions de KMF)

Nature	2013			2014			2015		
	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB	Prév.	Exéc.	% PIB
<i>Dépenses Courantes Primaires</i>	32 507	32 856	13.49%	33 530	37 018	15.20%	38 408	37 966	15.59%
<i>Salaires, Soldes et Pensions</i>	18 408	18 582	7.63%	19 023	21 423	8.80%	23 337	23 365	9.59%
<i>Biens et Services</i>	9 231	9 047	3.71%	9 213	10 508	4.31%	9 681	9 081	3.73%
<i>Transferts et Subventions</i>	4 868	5 227	2.15%	5 294	5 087	2.09%	5 390	5 520	2.27%
<i>Investissements financés sur ressources intérieures</i>	5 006	7 116	2.92%	6 293	3 351	1.38%	3 573	3 578	1.47%
<i>Dépenses totales</i>	37 513	39 972	16.41%	39 823	38 688	15.89%	41 981	41 544	17.06%

Source : rapports d'exécution budgétaire 2014 et 2015

Par ailleurs, compte tenu de la structure institutionnelle et administrative de l'Union des Comores, il est également important de suivre séparément l'exécution du budget de l'Union et des trois îles dans la mesure où les dépenses de chacune des entités sont votées dans le budget national.

Le cadre PEFA recommande de noter l'indicateur PI-1, de même que l'indicateur PI-2, sur la base des paiements effectifs. Cependant, les rapports d'exécution budgétaire ne présentent les informations sur la base des ordonnancements et des paiements seulement depuis l'exercice 2015, mais d'une manière seulement consolidée.

Afin de pouvoir comparer la notation avec l'évaluation PEFA de 2013, la notation a été établie sur la base des dépenses ordonnancées, sauf pour Mohéli qui effectue le suivi de ses dépenses sur base caisse. Les données utilisées pour la notation des indicateurs PI-1 et PI-2 proviennent donc des comptes administratifs de l'Union, de Ngazidja et d'Anjouan et des comptes de gestion de Mohéli.

Il convient cependant de relever que les dépenses ordonnancées ne présentent pas une image très fidèle du montant des dépenses effectives. En effet, d'une part la SCCS n'a pas encore pu délivrer de certificat de conformité depuis sa mise en place (voir indicateur PI-25), d'autre part, les comptes de gestion de l'Union de 2015 montrent que, sur la base des paiements effectifs, moins de 80% des mandats ont été payés. Ceci laisse supposer qu'un montant particulièrement important de réquisitions est à l'origine de tensions de trésorerie et a conduit à l'incapacité de payer un certain nombre de mandats ; mais que globalement, les crédits des budgets votés ont été utilisés.

Comme l'exécution des dépenses par nature (salaires, fonctionnement) ne doit pas dépasser les montants des dotations qui ont été votées, celles-ci ont parfois été payées sans ordonnancement préalable, notamment durant la période électorale qu'a connue le pays, pour être régularisées plus tard.

Ainsi, le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget 2014, publié le 2 décembre 2015 indique que « *la Cour constate un amalgame de chiffres sur le montant de salaires ordonnancés et payés. D'abord, sur les salaires ordonnancés, le trésor sort un montant de 10 065 196 742 FC. Ce montant est supérieur aux salaires ordonnancés du compte administratif de 926 163 766 FC. Ainsi, les salaires ordonnancés par le trésor de l'Union (10 065 196 742 FC), sont largement supérieurs aux prévisions budgétaires finales avec un dépassement total de 604 032 976 FC. Par ailleurs, nous constatons que la gestion des salaires dans toutes les entités est caractérisée par un dépassement de crédit* ». Les traitements des salaires par entités sont les suivants : Anjouan (5 722 millions FC), Ngazidja (5 356 millions FC), Mohéli 838 millions FC et 9 498 millions FC pour l'Union.

Le tableau suivant présente l'évolution du budget initial et des dépenses effectives de 2013 à 2015. Il montre que les dépenses ont dévié du budget initial de moins de 5% pour les trois exercices, si bien que la note A peut être attribuée à cet indicateur. Précisions cependant que, à cause du manque de fiabilité de ces données, la note D a été attribuée à la composante iv) de l'indicateur PI-21, et la note C a été attribuée à la composante iii) de l'indicateur PI-25.

Tableau 3-2- Résumé des dépenses prévues et réalisées de 2013 à 2015 en millions de KMF)

Exercice	LDFI	Real.	Variation totale des dépenses
2013	36,458.1	34,851.9	4.4%
2014	39,230.7	39,479.8	0.6%
2015	41,458.7	39,368.4	5.0%

Source : Comptes administratifs de l'Union, Anjouan et Ngazidja et comptes de gestion de Mohéli.

Sur la base des ordonnancements pour l'Union, Ngazidja et Anjouan et sur la base des paiements pour Mohéli, ce tableau consolidé fait ressortir des écarts relativement modérés par rapport aux dotations initiales, ce qui correspond à la note A.

Evolution par rapport au PEFA de 2013

Des conclusions peuvent difficilement être tirées dans la mesure où l'évaluation PEFA avait noté l'indicateur sur la base des ordonnancements et que le rapport d'exécution du budget de l'exercice 2015 montre que moins de 85% des dépenses ordonnancées ont été effectivement payées. La situation est probablement identique pour les autres années. La crédibilité du budget semble donc inchangée entre les évaluations PEFA 2013 et 2016, car il est encore difficile de se fier aux rapports d'exécution budgétaires qui n'effectuent le suivi que d'une manière consolidée, malgré l'amélioration de la présentation des LDF 2015 et 2016.

Réformes en cours :

Poursuite de la modernisation du système de comptabilité publique dans le cadre de la SRGFP.

Tableau -3-3 Notation de l'indicateur PI-1. Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé

Méthode de notation : M1	Note 2013 B	Note 2016 A	Justifications
(i) <i>Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé</i>	B	A	Entre 2014 et 2015, l'exécution des dépenses primaires a enregistré des écarts de moins de 5% sur la base des dépenses ordonnancées.

PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: 3 derniers exercices clos.

Cet indicateur évalue la variation de la composition des dépenses effectives totales (basées sur les paiements) par rapport aux dépenses totales initialement inscrites au budget, selon un certain niveau de décomposition basé sur la classification administrative.

(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années

Cette dimension mesure les variations qui sont apparues dans la composition des dépenses au cours de l'exécution du budget en s'appuyant sur la classification fonctionnelle, administrative ou programmatique.

Les rapports d'exécution budgétaires ne présentent l'exécution des dépenses que selon la classification économique et non selon la classification administrative ou fonctionnelle comme cela est requis par la méthodologie du cadre PEFA.

Les données nécessaires à l'évaluation de la composante PI-2 ont donc été fournies au Comité PEFA par les Directions du budget des différentes entités.

Le tableau suivant présente la variation de la composition des dépenses du budget entre 2013 et 2015 selon la classification administrative. Son analyse fait ressortir une disparité importante au niveau de l'absorption des dépenses initialement prévues. Les écarts les plus importants se produisent au niveau de la Cour Suprême, dont l'exécution des dépenses a été très inférieure aux prévisions en 2013 et 2014, car elle n'a été mise en place que récemment et ses ressources humaines sont faibles, ou encore l'Aménagement du Territoire, dont les dépenses effectives ont été près de quatre fois supérieures au budget qui avait été initialement voté.

Tableau 3-4- Variation de la Composition des dépenses ordonnancées par rapport au budget initial entre 2013 et 2015

Ministères	2013	2014	2015
Assemblée de l'Union	-4.30%	4.84%	-5.14%
Cour suprême (CVC)	69.57%	0.18%	-7.37%
Cour constitutionnelle	6.24%	-1.40%	-8.20%
Présidence de l'union - Défense	3.46%	15.45%	9.76%
Santé	-0.58%	3.78%	2.10%
Justice-FOP	-1.46%	-12.06%	6.16%
Relations extérieures coopération	18.49%	31.73%	2.35%
Finance, budget	-4.34%	-3.87%	-0.07%
Transport et tourisme	-11.19%	-18.72%	-2.61%
Production	-23.81%	-8.93%	-6.43%
Aménagement	2.43%	4.81%	239.36%
Education nationale	1.36%	-2.97%	0.03%
Intérieur	-12.69%	20.73%	-19.76%
Travail-emploi	3.90%	-32.93%	-28.81%
Dépenses communes - Investissement	-15.76%	-22.88%	-31.10%
Ngazidja	-2.08%	6.56%	3.57%
Anjouan	-0.29%	11.13%	-3.71%
Mohéli	-19.71%	-18.26%	-12.22%
Total	-4.33%	0.51%	-4.93%

Source : DGB/MFBI

Le tableau suivant présente une synthèse des dépenses initialement prévues et ordonnancées, selon la classification économique, permettant d'évaluer les déviations des dépenses effectives conformément à la méthodologie PEFA. Le détail des montants et des écarts est reporté en annexe.

Ce tableau démontre que les variations de la composition des dépenses du budget ont été respectivement de 9.1% en 2013, 13% en 2014 et 12.2% en 2015.

Tableau 3-5- Composition des dépenses du budget de 2013 à 2015

Exercice	LDFI	Real.	Décomposition de la variation
2013	36,458.1	34,851.9	9.1%
2014	39,230.7	39,479.8	13.0%
2015	41,458.7	39,368.4	12.2%

Source: Comptes administratifs de l'Union, Anjouan et Ngazidja et comptes de gestion de Mohéli

Dans la mesure où la variance totale ajustée a été inférieure à 15% des dépenses réelles au cours de deux exercices, mais supérieure à 10%, la note pour cette composante est C.

(ii) Montant des dépenses imputées aux imprévus

Pour les exercices 2013 à 2015, le montant des imprévus en prévision dans la Loi des finances de l'Union des Comores et en exécution est reproduit dans le tableau suivant (millions de FC).

Tableau 3-6- Montant des dépenses imputées aux imprévus de 2013 à 2015

	2013		2014		2015	
	Prévision	Exec.	Prévision	Exec.	Prévision	Exec.
Dépenses pour imprévus (1)	930.7	862.2	839.1	890.8	766.3	680.4
Dépenses totales (2)	36 192.3	33 075.0	42 664.0	35 448.1	45 800.1	39 672.3
Ratio (1)/(2)		2.38%		2.09%		1.49%

Source : DGB/MFBI

Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été en moyenne inférieures à 3 % du budget initial, ce qui correspond à la note A.

Evolution par rapport au PEFA 2013 :

Les comptes administratifs permettant de noter l'indicateur PI-2 ont été fournis au Comité PEFA par les différentes entités, ce qui n'avait pas été le cas pour l'évaluation PEFA de 2013.

Réformes en cours :

Voir indicateur PI-1.

Tableau 3-7- Notation de l'indicateur PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Méthode de notation : M1	Note 2013 NN	Note 2016 C+	Justifications
<i>(i) Étendue de la variance dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années</i>	NN	C	La variance totale a été inférieure à 15% des dépenses ordonnancées pour deux années, mais supérieure à 10% pour deux des trois exercices sous revue.
<i>(ii) Montant des dépenses imputées aux imprévus</i>	NN	A	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 3 % du budget initial.

PI-3 Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: 3 derniers exercices clos.

La note de cet indicateur est basée sur la différence entre les recettes intérieures totales prévues dans le budget initial et celles qui ont été effectivement perçues. La sous-estimation des recettes est prise en compte ainsi que la surestimation, mais celle-ci a un impact moins important sur la notation que la sous-estimation des recettes.

Aux Comores, les prévisions de recettes sont établies par la Direction du Budget, qui collabore avec les services des impôts et de la douane en tenant compte des projections macroéconomiques basées sur un certain nombre d'hypothèses.

Les recettes prévues et réalisées pour l'Union et les différentes entités sont reportées dans les tableaux suivants.

Tableau 3-8- Évolution comparative des recettes prévues et réalisées entre 2013 et 2015 (millions de KMF)

Recettes et entités	2013		2014		2015	
	LDF	Real.	LDF	Real.	LDF	Real.
RECETTES PROPRES	1 813	1 738	2 029	2 032	1 621	1 502
Ngazidja	1 045	991	1 046	944	1 050	746
Anjouan	698	658	912	926	465	681
Mohéli	70	89	71	161	106	75
RECETTES A PARTAGER	35 246	35 678	39 440	34 721	42 164	39 454
Union	24 449	29 923	32 956	29 147	35 725	35 293
Ngazidja	1 774	700	1 682	820	1 687	
Anjouan	8 480	4 747	4 481	4 394	4 335	4 161
Mohéli	543	309	321	359	417	
Total	37 059	37 416	41 469	36 752	43 785	40 956
Ecart en %		100.96%		88.63%		93.54%

Sources : Lois de finances initiales et DGB /MFBI

L'analyse de ce tableau fait ressortir une croissance linéaire des prévisions de recettes dans les LDF et une variation des recettes effectives qui est difficile à expliquer. En 2014 et 2015, les recettes globales de l'Union ont été inférieures aux prévisions, tandis qu'elles avaient été supérieures en 2013. Pour les îles, les recettes à partager ont été généralement inférieures aux prévisions au niveau de Ngazidja.

En revanche, les recettes propres d'Anjouan sont toujours supérieures aux prévisions, surtout pour l'année 2015. Le rapport d'exécution budgétaire 2015 s'en étonne en indiquant « *Nous ignorons si ce « miracle » provient d'une prise de conscience professionnelle, d'une création de recettes supplémentaire en milieu d'année ou d'une amélioration par forçage des recouvrements de certaines arriérées fiscales, etc. L'option de la « sous-évaluation » de recettes fiscales lors des prévisions semble trop exagérée, étant donné l'écart constaté (presque un écart de 150% d'un seul coup)! »*

Il doit être également indiqué que les rapports du FMI soulignent que le gouvernement s'est surtout focalisé sur la collecte de recettes conjoncturelles atypiques, telles que celles résultant de la mise en œuvre du Programme de Citoyenneté Economique, sans chercher à élargir l'assiette fiscale ou à améliorer la sécurisation et la régularité des prélèvements douaniers et en continuant à accorder un montant important d'exonérations fiscales et douanières.

Au niveau de la notation, les recettes intérieures réelles ont néanmoins été comprises entre 92% et 116% des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années. Cette condition a été satisfaite en 2013 et en 2015, ce qui permet d'obtenir la note C.

Evolution par rapport au PEFA de 2013

Pas d'évolution significative.

Tableau 3-9- Notation de l'indicateur PI-3. Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
	C	C	
(i) Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé	C	C	Les taux de réalisation des recettes intérieures se sont établis à 100.96% en 2013, 88.63% en 2014 et 93.54% en 2015. Les recettes intérieures réelles ont donc été comprises entre 92 % et 116 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années (2013 et 2015).

Réformes en cours :

Informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI et modernisation du système de comptabilité publique dans le cadre de la SRGFP.

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement des dépenses

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernier exercice clos avant l'évaluation.

Cet indicateur contient deux dimensions : la dimension (i) analyse l'évolution du stock des arriérés de paiement y compris ceux relatifs aux arriérés de salaire et au paiement de la dette ; la dimension (ii) analyse la disponibilité des données pour le suivi du stock des arriérés de dépenses.

(i) Stock d'arriérés de paiement (en pourcentage du total des dépenses réelles pour l'exercice correspondant) et tout changement récent dans le stock

Selon la législation comorienne, un mandat non payé devient un arriéré de paiement s'il n'a pas été payé au-delà de 90 jours à partir de la prise en charge comptable.

Contrairement à ce qui peut être observé dans d'autres pays, une loi sur la discipline financière, qui exigerait que toutes les factures soumises à l'administration doivent être réglées dans un délai maximal à partir de la liquidation, n'a pas encore été mise en place aux Comores.

Le système de suivi des dépenses du budget et du Trésor enregistre la date à laquelle les mandats de paiement sont présentés au comptable public et non celle à laquelle ils ont été reçus par les Ministères ou les départements concernés. De plus, la date de liquidation (constatation du service fait) et la date de réception des factures ne font pas l'objet d'un suivi, si bien que le comptable public ne sait pas à quel moment la facture a été reçue. Les départements ministériels peuvent retarder la présentation des factures au comptable, parce que le Trésor ne dispose pas des fonds disponibles pour pouvoir payer les factures, pour renégocier des calendriers de paiements avec leurs fournisseurs ou pour diverses autres raisons.

Les procédures de suivi de l'exécution du budget ne permettent donc pas de connaître précisément le montant des factures qui restent impayées après 60 (ou 90) jours, mais seulement celles qui ont été transmises au comptable et qui n'ont pas été payées.

En s'appuyant sur la législation en vigueur aux Comores pour le calcul des arriérés, le tableau ci-dessous a été produit sur la base du compte de gestion de l'Union des Comores en établissant la différence entre les montants créditeurs et débiteurs des comptes de tiers (classe 4). Cette différence correspond au stock des arriérés de paiement sur la base de la prise en charge comptable, car les arriérés non soldés en fin d'exercices sont reportés à l'année suivante.

Tableau 3-10- Situation du stock des arriérés de paiement de l'Union entre 2013 et 2015 (en millions de KMF)

Rubrique	2013	2014	2015
(1) Stock des arriérés de paiement	22,496.52	22,538.32	22,175.79
(2) Dépenses réelles	33,075.0	35,448.1	39,672.3
Ratio (3)/(4)	68.02%	63.58%	55.90%

Source : Comptes de gestion de l'Union des Comores/Service de la Dépense/ Trésor Public

Ce tableau indique que le montant des arriérés de paiement s'élevait à plus de 22 milliards de KMF en 2013. Le total des arriérés de dépenses dépasse donc sensiblement 50% des dépenses annuelles du Gouvernement et ce montant n'a pas sensiblement diminué au cours des années suivantes.

La variation des arriérés a néanmoins été faible, mais cela a permis de faire diminuer le poids des arriérés dans les dépenses publiques, qui est passé de 68% en 2012 à 56% en 2015.

La note pour cette composante est D.

(ii) Disponibilité des données pour le suivi du stock des arriérés de paiement

Le département responsable du suivi des arriérés intérieurs est le service de la comptabilité. Le stock d'arriérés de paiement est suivi, à la fois par les comptables publics et par l'existence au Ministère des Finances d'une Direction Nationale de la Dette chargée de la gestion et du suivi de la dette publique.

Les arriérés du service de la dette extérieure sont suivis par le système de gestion de la dette (CS-DRMS). Cependant, le rapport du comité budgétaire de la DGB relève la non-exhaustivité des informations communiquées relativement à la dette extérieure⁵.

Le suivi des postes d'arriérés portant sur les mandats de paiement qui ont été transmis au comptable est retracé dans les soldes de la classe⁴.

La collecte des données sur les arriérés s'effectue, dans un premier temps au niveau de chaque ordonnateur qui les transmet au service comptabilité, par la suite, pour générer une situation générale périodique des arriérés de paiement. Les données sont collectées mensuellement. Un suivi quotidien permet de procéder à son apurement au fur et à mesure que les intéressés se manifestent et que les caisses du trésor s'approvisionnent après instruction du ministre des Finances qui procède à des arbitrages.

Tableau 3-11- Tableau de suivi du stock des arriérés de paiement de l'Union au 31/12 2015 (en millions de KMF)

N° DE COMPTE	NATURE	ANNEE EN COURS	ANNEE PRECEDENTE	ANNEES ANTERIEURES	STOCK AU 31/12/2015
401	Biens & Services	318,7	1272,1	12291,1	13881,9
402	Transfert-Subvention	476,5	711,2	3302,3	4490
403	Dette Extérieure				0
404	Equipement	29,7	1244,5	746	2020,2
42	Rémunération du Pers	2 280,1	832	5099,4	8211,5
440	Correspondants	113,4			113,4
441	Autres Correspondants	190,5			190,5
443	CRC+CPS	126,4			126,4
176	Dette Intérieure				0
552	Avances statutaires				0
TOTAL		3 535,3	4 059,8	21 438,8	29 033,9

Source : DGCPT/MFBI

Le suivi des arriérés intérieurs (dette et fournisseurs) reste une source de préoccupation à cause, d'une part de l'accumulation chronique d'arriérés, d'autre part de la difficulté d'obtenir les données à partir d'une comptabilité qui n'est pas en droits constatés, car il n'est pas sûr que l'ordonnateur transmette toute l'information.

Au niveau des autres entités, le suivi des arriérés de paiement est également peu fiable et il s'effectue avec beaucoup de retard. Le tableau suivant présente le montant du stock d'arriérés de paiement intérieurs à fin 2012. Des données plus récentes ne sont pas disponibles.

Tableau - Stock des arriérés de paiement intérieurs des îles au 31/12 2012 (en millions de KMF)

Rubrique	Montant
Ngazidja	2300
Anjouan	1490
Mohéli	380

Source : DGCPT/MFBI

En résumé, le suivi de la dette extérieure s'est amélioré pour les deux derniers exercices et les informations sur le stock d'arriérés, gérés par l'administration centrale (entité de l'Union), sont produites au moins annuellement. Cependant, la dette intérieure est mal suivie, ainsi que la dette bilatérale. Les données sur le stock d'arriérés intérieurs ne font pas l'objet de publication, notamment en ce qui concerne les arriérés des Gouvernorats des îles, alors qu'elles peuvent être estimées à partir des comptes de gestion des différentes entités.

La notation pour cette composante est donc D.

Evolution depuis le PEFA 2013

Un appui budgétaire apporté par la Banque Mondiale entre 2012 et 2014 a été conditionné à la mise en place d'un programme pour réduire les arriérés de paiement, y compris les arriérés de salaires et un montant a été budgétisé dans la LDF 2013 pour réduire la totalité des arriérés.

Réformes en cours

Une réflexion du comité de la dette (référence), institué au Ministère des Finances, est en cours dans le cadre de la SRGFP, pour l'adoption d'une stratégie d'apurement des arriérés de paiement et la mise en place d'une Commission indépendante pour réaliser les arbitrages. Cette commission n'est pas encore opérationnelle.

Tableau 3-12 Notation Pi-4. Stock et suivi des arriérés de paiement des dépenses

Méthode de notation	Note 2013	Note 2016	Justifications
M1	D	D	
<i>i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant et toute variation récente du stock</i>	D	D	Le niveau du stock des arriérés de paiement s'établit à plus de 50% des dépenses totales à la fin de l'année 2015. Le stock des arriérés sur la dette intérieure représentait à lui seul environ 92% des dépenses du Gouvernement à la fin-2015, et il n'y a aucune preuve d'une tendance à la baisse. D'éventuels arriérés de salaires et des retards dans l'enregistrement des factures pourraient aussi augmenter les montants connus des arriérés.
<i>ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses</i>	D	D	L'information sur le suivi du stock d'arriérés de dépenses n'est pas encore exhaustive et fiable pour les deux derniers exercices. Des données fiables plus récentes que 2012 ne sont pas disponibles.

3.3 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernière Loi de Finance votée.

Cet indicateur évalue la manière dont les dépenses sont suivies annuellement en s'appuyant sur la classification administrative, économique (salaires, achats de biens et services, frais de services publics, subventions, paiements d'intérêts, etc.), fonctionnelle (santé, éducation, etc.) et sous-fonctionnelle⁶ (enseignement primaire, secondaire, etc.).

Les classifications budgétaires utilisables aux Comores sont prescrites par le décret n°09-084/PR du 20 juillet 2009. Le PLF 2014 a été préparé et présenté uniquement selon la classification économique et le PLF 2015 a été préparé et présenté selon la classification administrative et économique. La classification fonctionnelle a également été utilisée pour la préparation du budget 2016.

Evolution depuis le PEFA de 2013

La classification administrative est utilisée pour l'élaboration du budget depuis le PLF 2015.

Réformes en cours :

Le Décret 12-152/PR du 2 août 2012 a défini la mise en place des programmes de présentation des dépenses et des dotations à partir du 1er janvier 2018 jusqu'en 2022, conformément aux préconisations du FMI.

a) Présentation par programme et par dotation (art.44) ;

b) Mise en place des AE /CP (art 20) ;

c) caractères des crédits (art.21).

L'annexe à la LF comportera notamment la présentation par programme (ou dotation) des actions et des projets (art 45).

La classification fonctionnelle sera appliquée à partir du budget 2016 dans le cadre de la SRGFP.

Tableau 3-13- Notation PI-5. Classification du budget

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	C	C	
Système de classification utilisé pour l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.	C	C	La nomenclature budgétaire sur laquelle s'appuient la préparation et l'exécution du budget est conçue sur la base de deux classifications budgétaires: une classification administrative et une classification économique, conforme à celle du MSFP 2001 du FMI. La classification fonctionnelle n'est pas encore utilisée.

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Champ de l'indicateur: Administrations centrales y compris les agences autonomes.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

Cet indicateur évalue l'exhaustivité de la documentation budgétaire mise à la disposition du Parlement par le Gouvernement central sur la base de neuf critères d'information spécifiés dans le cadre résumé ci-dessous. Pour l'évaluation actuelle, ce cadre correspond à la documentation mise à la disposition de l'Assemblée Nationale au moment de la présentation de la proposition de budget de l'exercice de 2016.

La situation aux Comores, au regard de chaque critère identifié dans la méthodologie PEFA, est synthétisée dans le tableau suivant.

Tableau 3-14- Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Documents	Situation actuelle	Commentaires
i) Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de 2016 présente les hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'élaboration du budget : taux de croissance, taux d'inflation, déficit prévisionnel du compte courant, etc.
ii) Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Non	Le projet de loi de finances 2016 indique le solde primaire et le solde global base ordonnancement et un tableau d'équilibre. Mais le solde global, base ordonnancement qui aurait pu être assimilé au solde budgétaire n'est pas calculé selon les normes du MSFP 2001 du FMI, car il est déterminé en prenant en compte toutes les ressources extérieures.
iii) Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue.	Non	Les détails sur le financement ne sont pas fournis dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union.
iv) Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	Non	La situation et un prévisionnel du service de la dette extérieure, ainsi qu'un document sur la stratégie accompagnent le projet de LDF transmis à l'Assemblée de l'Union en vue du vote de la loi de finances de 2015. En revanche, l'annexe ne donne aucune indication sur la dette intérieure.
v) Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non	Du fait de l'absence de comptabilité patrimoniale susceptible de faire ressortir la situation des Actifs et Passifs de l'Etat. La situation des avoirs financiers n'est présentée dans aucun des documents transmis à l'Assemblée de l'Union en vue du vote de la loi de finances de 2015.

Documents	Situation actuelle	Commentaires
vi) L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non	L'état détaillé du collectif budgétaire de l'exercice 2014 figure dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union pour le PLF 2015, mais pas l'état détaillé de l'exécution du budget.
vii) Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances <i>rectificative</i> ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Oui	La loi de finances rectificative de 2014 et l'exécution au 30 juin de la LDF 2014 sont présentées sous le même format que les prévisions du projet de budget de 2015 dans la documentation budgétaire.
viii) Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Oui	Les prévisions des dépenses du projet de budget de 2015 sont récapitulées par grandes natures et par entité dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union. Les prévisions de recettes sont également présentées par principales natures de recettes dans les annexes de la LDF 2015.
ix) L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Non	Des études au sens de l'évaluation des impacts des modifications des dispositions fiscales sur le budget ne sont pas encore menées, car les administrations ne sont pas suffisamment outillées. Les incidences financières des nouvelles mesures relatives aux recettes et aux dépenses ne sont pas présentées dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union.

Trois des neuf critères sont satisfaits, si bien que l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire correspond à la note C.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Le projet de Loi de finances de 2015 a été présenté avec un peu plus d'informations que pour les années précédentes. Les prévisions de recettes sont également mieux détaillées.

Réformes en cours

Introduction de l'exécution du budget de l'année précédente sous le même format que le PLF présenté au parlement.

Tableau 3-15- Notation PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Méthode de notation M1	Note 2013 D	Note 2016 C	Justification
Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	C	La documentation budgétaire du projet de loi de finances 2015 transmise à l'assemblée de l'Union satisfait à trois critères sur les neuf (9) requis par le cadre PEFA.

PI-7 Importance des opérations gouvernementales non rapportées

Couverture : Budget de l'Etat.

Période sous revue : Dernier budget voté à l'Assemblée nationale

Cet indicateur a deux dimensions: (i) la première dimension cherche à mesurer les opérations budgétaires pour lesquelles le Gouvernement est le payeur en dernier recours, mais qui ne sont pas rapportées dans le budget à la fois avant et après les opérations; (ii) la deuxième composante évalue les informations sur les recettes et les dépenses relatives aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont inclus dans les rapports budgétaires.

(i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non incluses dans les rapports budgétaires

La composante analyse toutes les dépenses effectuées par les Ministères, établissements et entreprises publiques financés par le budget de l'Etat, y compris les dépenses d'assurance sociale (retraites, assurance-maladie, chômage) et les dépenses financées par les frais facturés et les redevances perçues par ces organismes, ainsi que les dépenses financées par des subventions et des prêts.

Le tableau suivant, donné à titre indicatif, représente le montant des dépenses prévisionnelles et réalisées par deux établissements et entreprises publiques entre 2013 et 2015 (à l'exclusion des projets financés par les bailleurs de fonds).

Tableau 3-16- dépenses extrabudgétaires de 2013 à 2015 (à l'exclusion des projets financés par les bailleurs de fonds)

	2013		2014		2015	
	Budget initial	Dépenses réelles	Budget initial	Dépenses réelles	Budget initial	Dépenses réelles
APC	330.2	405.7	492.4	470.8	470.1	449.6
ANRTIC	464.9	306.2	402.5	389.1	446.4	405.9
(4) Total	795	712	895	860	917	856
(5) Dépenses totales	36,192.30	33,075.00	42,664.00	35,448.10	45,800.10	39,672.30
Ratio (4)/(5)	2.20%	2.15%	2.10%	2.43%	2.00%	2.16%

Source DGB/MFBI

Par conséquent, le montant des dépenses extrabudgétaires non incluses dans les rapports budgétaires consolidés ne peut être évalué et ne donne pas lieu à la production de statistiques fiables. Cette situation se traduit par la note NN.

Notons par ailleurs que :

- les recettes qui commencent à être recouvrées par les communes sont encore extrabudgétaires. Une nomenclature a déjà été validée par les Conseillers des îles et les communes commencent à tenir progressivement une comptabilité portant sur le recouvrement des recettes locales et des dépenses des fonds publics qu'elles perçoivent ;
- les dépenses de prestations sociales ne sont pas incluses dans le montant des dépenses du Gouvernement indiqué dans les rapports de suivi budgétaire.

(ii) Informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.

Depuis l'élaboration du PLDF 2015, le PIP fait partie de la documentation budgétaire et le suivi est effectué par le Commissariat au Plan. La majeure partie des investissements provient des financements des bailleurs de fonds.

Une base de données d'assistance au développement (DAD-Comores) a été financée par l'UE et mise en œuvre par le PNUD pour améliorer l'efficacité de la coordination des activités des partenaires au développement en Union des Comores. Elle est accessible en ligne sur le site <http://dad.synisys.com/dadcomoros>. Des informations relativement exhaustives sur les recettes/dépenses correspondant à 90 % (en valeur) des projets financés par les bailleurs de fonds étaient incluses dans cette base « DAD-Comores », mais cette base de données n'est plus exhaustive depuis 2013 bien qu'elle continue à être actualisée en partie. Un rapport sur l'aide portant sur les exercices 2013 et 2014 a néanmoins été établi en 2015.

Les rapports d'exécution budgétaire détaillent, depuis la LDF 2015, les dépenses de l'Union selon la classification administrative et économique, mais seules les dépenses d'investissement sur ressources internes sont détaillées comme le montre le tableau suivant, construit sur la base des rapports d'exécution budgétaire entre 2014 et 2015.

Tableau 3-17- Projections et réalisations des investissements de 2013 à 2015 (millions de KMF)

	2013		2014		2015	
	Budget initial	Réal.	Budget initial	Réal.	Budget initial	Réal.
Recettes internes	37 059	37 416	41 469	36 752	43 785	40 956
Dons et aides budgétaires	26 402	22 521	23 793	24 481	25 098	n.a.
Ressources totales	63 461	59 937	65 262	61 233	68 883	40 956
Investissement sur financement intérieur	5 433	5 227	5 456	5 087	4 363	3 578
Investissement sur financement extérieur	1 921	n.a	24 026	n.a	29 755	12 497

	2013		2014		2015	
	Budget initial	Réal.	Budget initial	Réal.	Budget initial	Réal.
Dons et aides budgétaires en % des ressources totales	41.6%	37.6%	36.5%	40.0%	36.4%	n.a

Source Rapports d'exécution budgétaire 2014 et 2015

Le suivi des investissements financés sur ressources externes est géré par le Commissariat Général au Plan en dehors du circuit budgétaire (Trésor, Budget) et les rapports d'exécution budgétaires sont peu détaillés. Ainsi, le rapport de la Section des Comptes « *déplore l'absence de traçabilité des opérations financières de ces ressources externes et ce, d'autant plus que le Trésor public et la direction générale du budget ne sont pas impliqués dans la gestion de ces ressources* ». Il en résulte que la Section des Comptes émet des réserves quant à l'exhaustivité et à la fiabilité des données budgétaires également dans ce domaine.

En résumé, des informations complètes portant sur les recettes / dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts ne sont pas encore incluses dans les rapports budgétaires, si bien que la note C ne peut pas encore être attribuée, malgré la mise en place du PIP. La note pour cette composante de l'indicateur est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

La base de données DAD-Comores du suivi des projets des bailleurs de fonds continue d'être actualisée en partie, mais n'est plus exhaustive depuis l'année 2013.

Tableau 3-18- Notation de l'indicateur PI-7. Importance des opérations gouvernementales non rapportées

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
i) Le niveau de dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	NN	NN	Les données relatives aux régies de recettes et aux budgets des Établissements publics administratifs ne sont pas disponibles et leur importance par rapport aux dépenses budgétaires totales de l'Union des Comores permet de supposer que le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales.
ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	D	D	Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés sur ressources extérieures sont inscrites dans la loi de finances de manière globale et retracées dans les rapports d'exécution budgétaire, mais elles ne sont pas détaillées et elles sont incomplètes.

Réformes en cours :

Mise en place de la SRGFP.

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Champ de l'indicateur: 1er niveau des collectivités territoriales

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée

Cet indicateur contient trois dimensions : la composante (i) analyse si les montants des transferts de l'administration centrale aux Gouvernorats des îles autonomes sont déterminés par des systèmes transparents et fondés sur des règles ; la composante (ii) analyse si les Gouvernorats des îles autonomes connaissent les montants de leurs transferts suffisamment en avance pour préparer correctement leur budget de l'année suivante et la composante (iii) évalue l'existence et la qualité de la production de rapports consolidés pour les revenus et les dépenses des administrations publiques, selon les classifications de la nomenclature budgétaire.

(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des transferts entre les administrations décentralisées

La référence de la législation relative aux relations fiscales intergouvernementales, ainsi que toutes les formules de répartition des ressources et des transferts, sont les suivantes :

- la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée par les lois, référendaires du 17 mai 2009 et constitutionnelle N°13-013/AU du 26 décembre 2013 en son Article 11 ;
- la Loi des Opérations Financières de l'Etat (LOFE) articles 7 et 9 ;
- la loi n°05_001/au du 16 janvier 2005 portant en son article 4 sur les quotes-parts et les tableaux de mécanisme des recettes à partager entre l'Union et les îles Autonomes ;
- la Loi des Finances de l'année de l'exercice, dans laquelle les quotes-parts et les montants des transferts sont indiqués.

Selon l'Article 11 de la Constitution, « Les îles jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent librement leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Une loi organique fixe la quote-part des recettes publiques qui doivent respectivement revenir à l'Union et aux îles. Cette répartition est effectuée dans le cadre de la loi de finances annuelle de l'Union. Dans les conditions prévues par la loi organique, les îles peuvent créer au profit de leur budget des impôts et taxes non prévues par la loi de l'Union ».

La répartition entre les recettes propres et celles à distribuer est prévue dans la Loi des Opérations de l'Etat (LOFE) en son article 52, en tenant compte des réalisations des années antérieures et en respectant le cadrage macro budgétaire pour l'élaboration du budget.

La totalité des transferts entre le Gouvernement de l'Union et les différents Gouvernorats des îles s'appuie donc sur une formule basée sur des facteurs objectifs qui est par ailleurs inscrite dans les textes législatifs.

Ces dispositions conduisent à l'établissement de la note A pour cette composante.

Deux points doivent cependant être relevés :

- d'une part, les transferts vers les communes ne s'appuient pas encore sur une formule inscrite dans les textes législatifs, dans la mesure où rien n'est encore établi, même au

niveau des transferts de compétences ; le transfert effectif de compétences avec les autorités insulaires (les Gouverneurs) nouvellement installées fait encore l'objet d'une étude ;

- d'autre part, le dernier rapport du FMI relatif à l'article IV souligne « qu'il existe des difficultés dans le recouvrement et le partage des recettes fiscales, les îles étant peu disposées à rétrocéder à l'Union les recettes recouvrées localement⁷ ».

(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations

Pour fournir aux services gouvernementaux locaux des informations fiables sur leurs allocations, le Ministère des Finances s'appuie sur les prévisions des recettes propres et celles qui doivent être distribuées aux différentes entités et de l'Union. Au moment des conférences budgétaires qui se déroulent au mois de Septembre, le MFBI informe les services des Gouvernorats des îles des montants estimatifs de leurs transferts sur la base de ces prévisions et leur fournit d'autres informations à prendre en compte dans leur préparation du budget de l'année suivante. Cependant, ces informations ne font l'objet d'aucune publication.

Les prévisions de recettes indiquées dans les LDF de 2013 à 2015 sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 3-19- Tableau résumé des prévisions de recettes propres et à distribuer des gouvernorats des îles (en millions de KMF)

	2013		2014		2015	
	Recettes propres	Recettes à partager	Recettes propres	Recettes à partager	Recettes propres	Recettes à partager
Anjouan	698	7 578	912	3 569	465	3 870
Mohéli	70	468	71	250	106	310
Ngazidja	1 045	905	1 046	636	1 050	637
Union		24 449		32 956		35 725
Total	1 814	33 407	2 029	37 411	1 621	40 542

Source: Ministère des Finances

Dans ce tableau, le montant des recettes à partager d'Anjouan paraît particulièrement important, notamment si on le compare à celui de Ngazidja. Cette situation résulte en partie du fait que le pouvoir central étant basé à Ngazidja, les recettes à partager de cette entité sont recouvrées et comptabilisées avec celles de l'Union pour la répartition.

Sur la base de ces estimations de recettes, le montant des transferts des allocations définitives inscrites au budget de la Loi de finances des trois derniers exercices est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau 3-20- Tableau résumé des prévisions budgétaires des dépenses réalisées par les entités (en millions de KMF)

	2013	2014	2015
Ngazidja	7 341.0	7 852.0	8 142.0
Anjouan	6 763.0	7 246.0	7 541.0
Mohéli	2 473.0	2 698.0	2 503.0
Total	16 577.0	17 796.0	18 186.0

Source: DGB/Ministère des Finances

L'analyse de ces tableaux montre une hausse tendancielle des dépenses tandis que les recettes ne suivent pas, ce qui conduit à un décalage structurel entre les recettes et les dépenses prévisionnelles, provoquant l'accroissement des déficits publics et le recours fréquent à des solutions d'urgence⁸.

Notons également que le FMI relève que les prévisions manquent souvent de réalisme. Selon le rapport de la mission effectuée au mois de Novembre 2014 au titre de l'article IV « *les services du FMI ont indiqué que le projet initial de loi de finances de 2015 reposait sur des projections trop optimistes des recettes fiscales (une hausse de l'ordre 30 % en termes nominaux) et ne prévoyait aucune mesure clairement identifiée* »⁹

Indépendamment de la procédure des conférences budgétaires, les Gouvernorats peuvent avoir une idée des allocations qui leur seront attribuées en s'appuyant sur la formule de la clé de répartition, sous réserve que les déductions des charges leur soient communiquées suffisamment tôt, notamment celles de la dette publique, des contributions internationales, des pensions, des prestations de services, des recettes d'ordre et du fonds routier.

Mais dans la mesure où les prévisions de recettes manquent de fiabilité, les montants des allocations attribuées aux différentes entités ne sont fiables qu'au moment du vote des Lois de finances.

Dans la pratique, les Gouvernorats des îles autonomes attendent le vote de la Loi de finances pour préparer leurs projets de budget, sur la base des allocations qui y sont indiquées. Ce projet de budget doit être présenté devant les conseillers dès le début de l'exercice budgétaire et être approuvé avant la fin du mois de février de l'année en cours. Au cours du premier trimestre, le projet est exécuté sur la base du quart des crédits ouverts au titre de l'exercice précédent, comme lors de l'évaluation de 2013.

Dans la mesure où les montants des transferts ne sont pas connus avec suffisamment de précision pour assurer une préparation fiable du budget avant le début de l'année à laquelle ils se rapportent, la note attribuée à cette composante est D.

⁸ comme le don de l'Arabie Saoudite en 2015 qui a servi à apurer les arriérés de salaires.

(iii) Degré de consolidation des données budgétaires des administrations publiques selon les catégories sectorielles

Sur le principe, le tableau consolidé des recettes et des dépenses du Gouvernement doit être publié en janvier de chaque année dans le document du programme national de réforme économique, mais cette disposition n'est pas respectée.

Depuis 2014, les entités fournissent un tableau récapitulatif de leurs recettes et dépenses à la DGCPT.

- L'île de Ngazidja produit un compte administratif selon la classification économique et un compte de gestion (inventaire des pièces de dépenses de 2015) décomposé par chapitres ou départements (Conseil de l'Île, Gouvernement, Finances, Production Éducation, Santé, Fonction publique, Environnement, charges communes, Imprévus), ce qui correspond à un mélange de classification administrative et fonctionnelle et ne peut pas être rapproché avec le compte administratif.
- L'île d'Anjouan produit un compte administratif selon la même classification que celle utilisée par la Loi de finances, mais ne produit pas de comptes de gestion.
- L'île de Mohéli produit un compte de gestion selon la même classification que celle utilisée par la Loi de finances, mais ne produit pas de comptes administratifs.

Les données sont fournies par les services du Trésor de chacune des entités et couvrent de manière complète toutes les dépenses des Gouvernorats, mais seulement suivant une classification économique, ce qui ne permet pas d'obtenir une information exacte concernant l'affectation sectorielle des ressources perçues par les entités, sauf pour Mohéli qui a fourni une classification sectorielle des dépenses pour le budget de 2015.

De plus, les comptes administratifs et de gestion sont transmis sous format Excel, généralement sans faire apparaître les codes budgétaires utilisés, et dans une présentation qui n'est pas standardisée. Il est donc difficile, d'une part de procéder à des consolidations fiables, et d'autre part de comparer les recettes et dépenses réalisées par rapport aux montants indiqués dans les Lois de finances.

La note pour cette dimension est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Les informations sur les dépenses réelles de l'année 2015 ont été produites 3 mois après la clôture de l'exercice.

Réformes en cours :

- L'arrêté N°15-037/VP-MFEBICEP/CAB portant fixation du calendrier du processus budgétaire du 01 juillet 2015 a pour but d'harmoniser les dates de la préparation du budget entre l'Union et les îles Autonomes.
- Des ateliers se sont tenus en 2015 avec la mise en place d'un comité budgétaire qui a pour objectif de consolider l'exécution du budget de toutes les entités selon toutes les classifications utilisées, y compris la classification fonctionnelle.
- En 2016, les cadres de l'administration ont suivi une formation sur le logiciel SIMBA qui devrait être installé dans les administrations de l'Union et de toutes les entités afin de suivre l'exécution du budget jusqu'au paiement effectif.

Tableau 3-21- Notation de l'indicateur PI-8 Transparence des relations intergouvernementales fiscales

Méthode de notation : M2	Note 2013 C	Note 2016 C	Justifications
<i>i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées des transferts en provenance de l'administration centrale.</i>	A	A	La répartition des recettes à partager entre l'Union et les îles autonomes se fait suivant des règles clairement définies par la loi organique n° 05-001/AU du 16 janvier 2005.
<i>ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations pour l'exercice à venir.</i>	D	D	Les administrations décentralisées reçoivent des informations sur les transferts qui leur seront alloués au moment des conférences budgétaires, mais ces informations ne sont pas encore fiables et les montants établis au moment du vote de la LDF peuvent être sensiblement différents.
<i>iii.) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories</i>	D	D	Les données budgétaires des îles autonomes ne sont pas consolidées avec celles de l'Union sur une base sectorielle, mais seulement selon la classification économique, ce qui ne permet pas d'avoir une information exacte sur l'affectation sectorielle des ressources perçues par les entités.

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Champ de l'indicateur: Entreprises publiques et administrations publiques décentralisées.
Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

Cet indicateur examine les risques budgétaires qui proviennent (i) des établissements et des entreprises publiques (EEP), et (ii) des Gouvernorats des îles.

(i) Étendue de la surveillance de l'administration centrale sur les établissements et des entreprises publiques

La loi portant sur la réglementation générale des sociétés à capitaux publics et des établissements publics de janvier 2006 définit le statut général des Sociétés à capitaux publics et des Établissements Publics dans le cadre des actes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), dont les Comores font partie des États membres. Cette loi indique en outre que les sociétés nationales sont administrées par un Conseil d'Administration dont les membres sont nommés par les exécutifs de l'Union et des îles Autonomes et par l'Assemblée de l'Union, pour un mandat renouvelable dans les conditions définies par les statuts. Le Conseil d'Administration délibère sur toutes les affaires rentrant dans l'objet de la société, notamment le vote du budget annuel et l'approbation des comptes.

Par ailleurs, la Loi des Opérations Financières de l'État (LOFE) en ses articles 33 et 34 stipule que les budgets des entreprises publiques doivent être annexés à la Loi des finances.

Il existe près d'une vingtaine d'entreprises publiques détenues totalement ou partiellement par le Gouvernement central de l'Union, notamment celles couvrant l'approvisionnement en eau et en énergie, ainsi que le journal El Watwan. En outre, il existe des sociétés locales de services publics appartenant aux Gouvernorats des îles. Certaines agences sont engagées dans des projets d'investissements financés par les bailleurs de fonds.

Or, selon le Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême, s'exprimant sur la base de 80% des sociétés comoriennes contrôlées, les entreprises publiques ne respectent pas les textes juridiques. Ni le ministère des Finances, ni les ministères de tutelle ne disposent de rapports annuels et semi-annuels permettant de suivre l'évolution des recettes et des dépenses des EPA et EPIC selon la comptabilité de l'OHADA à laquelle elles sont soumises. Il en résulte qu'aucun rapport global permettant d'analyser leur performance financière et d'évaluer correctement les risques budgétaires concernés ne peut être produit.

Par conséquent, aucun budget des EPA ou EPIC n'a encore été annexé à une loi de finances et les conseils d'administration des sociétés et établissements publics d'État ne produisent pas le budget annuel et les comptes des sociétés qu'ils dirigent à leurs ministères de tutelle. Au vu de la défaillance des Directeurs des EPA, EPIC et des Gouverneurs, aucune mesure contraignante ou disciplinaire n'a encore été prise face à une telle situation, qui s'apparente à de l'impunité face à une situation de mauvaise gouvernance.

Les arriérés de dépenses des établissements publics sont également difficiles à suivre. Il a été indiqué que, juridiquement, chaque établissement public doté de la personnalité juridique est tenu de présenter ses états financiers annuels, y compris des informations sur les actifs et passifs financiers. Pourtant, ni le ministère des Finances, ni aucune autre institution publique ne parviennent à obtenir ces informations de manière régulière. Par ailleurs, aucune information consolidée sur les passifs financiers n'est disponible sur les passifs et les arriérés de dépenses des entreprises publiques.

En théorie, les entreprises publiques ne peuvent s'endetter sans l'aval du MFBI, mais en l'absence de production d'états financiers, il est difficile de savoir si les entreprises publiques empruntent parfois sans l'autorisation préalable du Gouvernement, même s'il est indispensable que le Conseil d'Administration soit toujours informé et donne son avis.

L'évaluation de cette dimension est D.

(ii) Degré de surveillance de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

En termes de documentation, les Gouvernorats des îles sont tenus de fournir au MFBI :

- les données d'exécution budgétaire (recettes et dépenses) des années antérieures pour l'élaboration du cadrage macro-budgétaire ;
- les prévisions budgétaires (recettes et dépenses) de l'année en réponse à la lettre de cadrage au niveau des réunions de concertation avec les îles ;
- Les données d'exécution du budget (recettes et dépenses) en cours pour l'établissement du TOFE.

La Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) a été créée avec la mission première d'assurer les fonctions de coordination, de réglementation et de direction de l'administration du Trésor.

Les comptes de gestion 2013 et 2014 des îles autonomes ont été transmis à la DGCTP et à la Section des Comptes.

Le montant des budgets initiaux et des dépenses réalisées par les différentes entités pour les 3 derniers exercices est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 3-22- Tableau résumé des prévisions budgétaires et des dépenses réalisées par les entités (en millions de KMF)

	2013		2014		2015	
	Budget initial	Dépenses réelles	Budget initial	Dépenses réelles	Budget initial	Dépenses réelles
Ngazidja	7 341.0	7 254.9	7 852.0	8 244.9	8 142.0	na
Anjouan	6 763.0	6 020.7	7 246.0	7 357.6	7 541.0	na
Mohéli	2 473.0	1 686.4	2 698.0	2 025.3	2 503.0	na
Total	16 577.0	14 962.0	17 796.0	17 627.8	18 186.0	na

Source: DGB/MFBI

Les états d'exécution budgétaire des îles sont préparés en format Excel et ne présentent pas les garanties comptables requises. Jusqu'à présent, ils n'ont pas fait l'objet d'une certification de conformité de reddition des comptes des comptables publics par la Section des Comptes.

Les états financiers annuels ne sont pas transmis, si bien qu'il n'est pas possible de connaître l'actif et le passif des différentes entités. En l'absence d'une vision consolidée des passifs courants des Gouvernorats, l'État ne produit donc pas de rapports sur les risques budgétaires de la gestion des finances des Gouvernorats supportés par le Gouvernement.

La note attribuée à cette composante est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Création de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor.

Réformes en cours :

Dans le cadre de la mise en œuvre du SRGFP, il est prévu dans la section 2 de la Loi Organique de la Cour Suprême et dans l'article 8 de la Loi des Opérations Financières, de produire un rapport consolidé de la situation financière des entités du secteur public et des Gouvernements locaux.

Depuis la mise en place du processus de décentralisation au niveau des communes, l'Etat tente, depuis avril 2015, d'établir un nouveau cadre législatif pour les élections des Députés, des conseillers des îles autonomes et des conseillers municipaux.

Tableau 3-23- Notation de l'indicateur PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
	D	D	
i) <i>Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques</i>	D	D	Les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi par les services de l'administration. Des analyses des états financiers ne sont pas réalisées. Le principe d'analyse des risques budgétaires est ignoré. Les rapports financiers trimestriels ne sont pas transmis par les EEP et les organismes de réglementation. Les rapports financiers trimestriels ne sont pas faits par les EEP et les organismes de réglementation et par conséquent, ils ne sont pas consolidés dans un rapport sur les risques budgétaires.
ii) <i>Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées</i>	D	D	La CREF présente une consolidation annuelle des engagements et des paiements effectués par les ordonnateurs des îles, sans pour autant être en mesure d'en analyser et de consolider le risque budgétaire encouru. Les Gouvernorats ne transmettent pas de rapports trimestriels au MFBI, portant en particulier sur les emprunts internes. Par ailleurs, aucune information n'est disponible sur les passifs financiers des Gouvernorats. La situation budgétaire des îles est connue avec retard.

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

Cet indicateur évalue si les informations portant sur les prévisions budgétaires et la situation portant sur l'exécution du budget sont facilement accessibles au grand public, ou au moins au groupe d'intérêt qui le représente.

Conformément au cadre PEFA de 2011, les six éléments d'information dont l'accès du public est considéré comme essentiel sont reproduits dans le tableau suivant.

Tableau 3-24- Accès du public à la documentation budgétaire

Documents	Satisfaction	Justification
i) <i>Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement.</i>	Non	L'annexe de la LDFI 2015 transmise à l'Assemblée de l'Union en vue du vote du budget 2015 est publiée sur le site du Ministère des Finances et le budget détaillé par entité est présenté dans

Documents	Satisfaction	Justification
		cette annexe. Cependant, le jeu complet des documents accompagnant le PLF 2016 n'est pas encore mis à la disposition du public.
<i>ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation.</i>	Non	La CREF a publié sur son site web les TOFE et les rapports trimestriels d'exécution budgétaire depuis 2012, ainsi que sur le site du Ministère des Finances depuis juin 2013.
<i>iii) Les états financiers de fin d'exercice: les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;</i>	Non	Les états financiers de l'Etat ne sont pas établis et par conséquent ne peuvent être mis à la disposition du public. La balance et les situations auxiliaires, ainsi que les rapports comptables ne sont pas disponibles.
<i>iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.</i>	Non	La Section des Comptes a émis une déclaration de non-conformité entre les comptes de l'administration générale des finances et les comptes des comptables principaux du budget de l'Etat de 2012 le 31 Janvier 2014, mais ce rapport n'a pas été publié. Par ailleurs, des rapports d'audit externe récents ne sont pas publiés.
<i>v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés</i>	Non	Les informations disponibles relatives à la passation des marchés publics sont disponibles au public à la DNCMP et l'ARMP, mais ne sont pas encore publiées sur leurs sites web. Quelques appels d'offres publiés dans les journaux, mais pas sur le site web du MFBI ou de l'ARMP, mais aucune attribution des marchés n'est publiée chaque trimestre.
<i>vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).</i>	Non	Les comptes de gestion des ressources perçues par les unités chargées de la prestation des services de base ne sont toujours pas disponibles.

L'administration ne met à la disposition du public aucun des éléments d'informations cités répondant aux critères du PEFA.

Les rapports d'exécution budgétaire qui étaient publiés sur les sites web du MFBI et de la CREF (les sites web de ces deux entités ne fonctionnaient plus en Octobre 2016) sont très succincts et présentent des données agrégées selon la classification économique. Ils sont également disponibles avec beaucoup de retard. Ainsi le dernier rapport d'exécution du budget disponible sur le site de la CREF et du MFBI date de 2013. Les rapports d'exécution des budgets de 2014 et 2015 n'ont toujours pas été publiés.

En revanche, le site web de la douane propose également en téléchargement des rapports annuels de la Banque Centrale des Comores entre 2008 et 2011, lesquels ne devraient pas se trouver sur les sites web de ces administrations, mais plutôt sur celui de la Banque Centrale. Par ailleurs, ces données sont obsolètes.

Les représentants de l'Union des chambres de Commerce d'Industrie et d'Agriculture des Comores, de l'Organisation patronale des Comores et de la Fédération des Organisations de la Société Civile ne considèrent pas qu'il existe un accès facile à l'information publique, ou aux documents budgétaires et financiers de l'État.

Evolution depuis le PEFA de 2013

L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'informations dans les délais requis par les critères PEFA. Notamment, les rapports du 1^{er} trimestre sur l'exécution du budget de 2016 et la publication trimestrielle des passations de marchés n'étaient pas disponibles sur le site web du MFBI. Par ailleurs, le TOFE est disponible avec plus de retard que lors de l'évaluation de 2013.

Réformes en cours :

Les sites web de l'ARMP et de la DNCP devraient être mis en ligne dans le courant de l'année 2016. Au mois d'Octobre 2016, celui de l'ARMP était en ligne, et les rapports d'activité 2013, 2014 étaient disponibles, de même que le plan d'action de l'ARMP 2016-2018.

Tableau 3-25- Notation de l'indicateur PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
	B	D	
<i>i) Accès du public aux principales informations budgétaires</i>	B	D	L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'informations dans les délais requis par les critères PEFA. Les rapports d'exécution budgétaires ne sont pas publiés un mois après la fin de la période.

3.4 Budgétisation basée sur les politiques publiques

PI 11: Caractère organisé et participatif dans l'élaboration du processus budgétaire annuel

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernier budget approuvé par l'Assemblée législative.

Cet indicateur mesure le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, au processus de préparation du budget, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun.

Si le Ministère des Finances (MFBI) est généralement le pilote du processus annuel de préparation du budget, la composante mesure le degré de participation effective des autres ministères et administrations dans le processus de formulation du budget, afin que les propositions budgétaires puissent refléter des politiques macroéconomiques, fiscales et sectorielles consensuelles. Pour y parvenir, le processus de budgétisation doit s'appuyer sur une approche impliquant la pleine participation de toutes les parties prenantes d'une manière organisée et conformément à un calendrier d'élaboration du budget.

(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.

Il n'existe pas encore de calendrier établi par voie réglementaire pour encadrer le processus de préparation du budget de l'État comorien. Le calendrier budgétaire est indiqué chaque année dans la circulaire budgétaire émise par le Vice-Président en charge du Ministère des Finances en vue de la préparation du budget. Ce calendrier budgétaire est conforme à l'article 52, alinéa 2, de la loi N° 12 - 009/AU du 21 juin 2012 relative aux opérations financières de l'État (LOFE) et à l'arrêté n°15-037/VP MFEBICEP/CAB) qui stipule que le dépôt du projet de LFI au Parlement doit avoir été effectué au plus tard le 31 octobre.

Le calendrier budgétaire suit formellement les étapes suivantes :

- lettre de cadrage transmise aux institutions, aux ministères sectoriels et aux îles autonomes par le Ministère des Finances (DGB), avec la fixation d'un plafond de dépenses ;
- propositions des institutions, des ministères et des commissariats en charge des finances des îles, avec justification des écarts par rapport au plafond des dépenses et par ligne budgétaire ;
- conférences budgétaires et arbitrages (effectués par la DGB en collaboration avec le secrétariat général des ministères et les DAF) ;
- arbitrages au niveau du conseil des ministres ;
- adoption du projet de loi de finances initiale en conseil des ministres ;
- transmission à l'assemblée du projet de loi de finances.

Le tableau ci-dessous présente les dates théoriques et réelles des étapes clés qui figurent dans le calendrier budgétaire pour la préparation du budget de 2016.

Tableau 3-26- Calendrier budgétaire pour la préparation du budget 2016

N°	Etapes	Période théorique	Période de réalisation
1	Diffusion de la circulaire budgétaire	1 ^{er} -15/06/2015	28/07/2015
2	Cadrage budgétaire des entités	1 ^{er} -15/07/2015	06/08/2015
3	<i>Remise des données/prévisions</i>	30/07/2015	10/09/2015
4	Conférences budgétaires (pour l'Union)	1 ^{er} -15/08/2015	15-21/09/2015

5	Cadrage consolidé/finalisation du projet de loi de finances	1 ^{er} /09/2015	23/09/2015
6	<i>Présentation en Conseil des Ministres</i>	10/09/2015	30/09/2015
7	Transmission à l'Assemblée du projet de loi de finances	25-30/09/2015	28/10/2015

Source : DGB/MFBI

Le tableau montre que des écarts significatifs ont été observés par rapport au calendrier établi, surtout au début des priorités stratégiques (circulaire budgétaire et cadrage budgétaire des entités) par le Gouvernement et l'approbation de la stratégie budgétaire du Gouvernement (phase 4).

Le calendrier budgétaire établi pour la préparation du projet de budget de l'exercice 2016 a permis l'établissement des plafonds estimatifs le 10 septembre 2015 (au lieu du 30 juillet prévu dans le calendrier, soit avec près d'un mois et demi de retard) et la présentation des plafonds en conseil des ministres a eu lieu le 30 septembre 2015 au lieu du 10 septembre. Les ministères sectoriels n'ont donc eu que 20 jours pour discuter des plafonds.

La note de cette dimension est C.

(ii) Clarté/exhaustivité des directives sur la préparation des projets de budget

Le MFBI émet une circulaire budgétaire globale en juin de chaque année. Les estimations budgétaires sont indiquées dans cette circulaire, mais ils ne sont pas approuvés par le Conseil des ministres. Ces montants sont souvent définis au niveau du budget de l'année précédente et sont considérés comme le point de départ des négociations.

Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des Ministères, Départements et Agences (MDA), circulaire qui fixe notamment des plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. Pour le calendrier budgétaire relatif à la préparation du budget 2016, les plafonds budgétaires ont été indiqués le 5 septembre 2015 et approuvés par le Conseil des ministres le 30 septembre 2015, ce qui a laissé moins d'un mois pour y apporter des ajustements avant la transmission du projet de budget au Parlement.

La note de cette dimension est C.

(iii) Approbation du budget en temps voulu par le législateur

Comme l'indique le tableau suivant, la loi de finances annuelle pour le budget de l'année N+1 a été approuvée par le Parlement avant le 31 décembre pour chacune des trois dernières années.

Tableau 3-27- Dates du vote par l'Assemblée de l'Union des lois de finances des exercices 2013, 2014 et 2015

Budgets	Dates de réception du budget	Dates du vote du budget
2013	31 octobre 2013	14 décembre 2013
2014	31 octobre 2014	26 décembre 2014
2015	23 octobre 2015	06 décembre 2015

Source : Assemblée de l'Union

Notons que la loi de finances prévoit l'exécution du budget par ordonnance si le Parlement ne parvient pas à approuver la loi dans les délais prévus. Néanmoins, cette disposition n'a pas été utilisée pour les trois derniers budgets.

La note attribuée à cette dimension est A.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Pour l'évaluation de 2013, des retards avaient été observés entre le calendrier théorique et son application effective, mais les Ministères avaient néanmoins environ un mois pour établir leurs estimations.

Contrairement à l'évaluation PEFA de 2013, les budgets ont été approuvés avant le début de chaque année.

Réformes en cours :

Pas de réforme en cours dans le cadre de la mise en place de la SRGFP.

Tableau 3-28- Notation de l'indicateur PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Méthode de notation : M2	Note 2013 C+	Note 2016 B	Justifications
<i>i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.</i>	B	C	Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais des retards importants sont souvent constatés dans sa mise en œuvre. Le calendrier accorde aux ministères sectoriels un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire avec les plafonds estimatifs), mais en 2015, les ministères sectoriels n'ont eu que 20 jours pour affiner leurs propositions.
<i>ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires.</i>	D	C	Pour la préparation du budget 2016, les estimations budgétaires ont été examinées et approuvées par le Conseil des Ministres environ un mois avant la transmission du projet de budget au Parlement, ce qui limite sérieusement sa capacité à y apporter des ajustements.
<i>iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.</i>	B	A	Les budgets ont été approuvés avant le début de chaque année.

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

Cet indicateur mesure si la politique des dépenses est alignée avec la disponibilité des ressources dans une perspective de moyen terme. Il évalue donc si les prévisions financières pluriannuelles des recettes, les agrégats de dépenses à moyen terme et le financement du déficit budgétaire potentiel (y compris l'examen de la viabilité de la dette impliquant à la fois la dette extérieure et intérieure) sont pris en compte.

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: 2 derniers exercices terminés.

(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Il n'existe pas aux Comores de texte réglementaire instituant que le budget soit élaboré dans les cadres généraux du CBMT (Cadre Budgétaire à Moyen Terme) et du CDMT (Cadre des Dépenses à Moyen Terme). Cependant, le Décret n°12-152/PR du 2 août 2012 a prévu qu'un cadrage macroéconomique soit annexé à la loi des finances (art 52 à 56). Pour s'y conformer, un Comité de cadrage macro budgétaire a été mis en place, une lettre de cadrage a été produite et un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) a été établi pour les LDF 2015 et 2016. Ce cadrage comporte les prévisions sur 3 ans :

- des recettes fiscales (taxes directes et indirectes, taxes sur le commerce international ;
- des droits d'accises, autres recettes fiscales) ;
- des recettes non fiscales ;
- des recettes exceptionnelles ;
- des dépenses courantes (traitements, biens et services, transferts et pensions, intérêts ;
- dépenses courantes à financement extérieur) ;
- des dépenses en capital (sur ressources propres, sur financement extérieur, sur fond de garantie) ;
- des prêts nets.

Les prévisions pluriannuelles du CBMT sont élaborées à partir d'un TOFE prévisionnel. Le cadrage 2016-2018 est reproduit dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-29 Cadrage macro budgétaire 2016-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
1. Recettes courantes	36 752	45 698	48 820	51 970	56 675
Recettes fiscales	29 940	30 540	34 869	40 066	44 046
Impôts directs et indirects	24 714	26 442	29 998	33 969	37 578
Taxes sur commerce extérieur	5 226	4 098	4 871	6 097	6 468
Recettes non fiscales	6 812	15 158	13 951	11 904	12 629
2. Dépenses courantes intérieures	-38 318	-41 592	-45 364	-48 776	-52 671
Traitements et salaires	-21 423	-24 930	-24 693	-26 711	-28 337
Biens et services	-11 808	-10 121	-11 756	-13 646	-14 785
Transferts et subventions	-5 087	-6 541	-8 915	-8 420	-9 548
Solde courant intérieur	-1 566	4 106	3 456	3 194	4 004

Source : DGB/MFBI

Les prévisions de recettes et de dépenses ne sont pas ventilées selon les classifications budgétaires de la Loi de finances, si bien que des liens directs et transparents ne sont pas encore établis entre les prévisions du TOFE et les allocations budgétaires qui sont définies par la suite.

L'évaluation de la note de cette dimension est C.

(ii) Portée et fréquence de l'analyse de viabilité de la dette

Le Gouvernement comorien effectue une analyse complète de la viabilité de la dette en collaboration avec le FMI dans le cadre de ses consultations au titre de l'article IV. La prochaine mission a été effectuée au mois de juin 2016.

Les autorités déduisent les montants correspondant au remboursement de la dette avant de procéder à la répartition du solde entre l'administration centrale et les îles autonomes.

Le projet de Loi de finances annuel est accompagné par un document de la stratégie de la dette. Il présente le montant du service de la dette et des analyses de la dette extérieure et intérieure.

Tableau 3-30- Evolution du stock de la dette multilatérale depuis 2010 (millions de KMF)

Créanciers	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FAD	11 389	10 977	10 114	0	0	0
IDA	40 421	39 306	38 614	3 071	5 540	6 153
BID	3 124	3 063	3 219	3 773	3 221	3 643
FIDA	2 577	2 477	2 409	1 250	1 250	1 141
BADEA	9 676	9 609	9 535	11 630	11 630	12 583
OPEP	1 200	1 200	1 011	1 228		1 363
BEI	482	473	180	0	0	0
FMI	3 465	3 465	3 465	0	0	7 089
Total	72 334	70 570	68 547	20 952	21 641	31 972

Source : Direction Nationale de la Dette/MFBI

L'évaluation de la composante de cette dimension est A.

(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états de coûts

L'Union des Comores s'est dotée de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté en 2009 pour couvrir la période 2010-2014. Arrivé à terme de ce programme, le Gouvernement a décidé de formuler une nouvelle stratégie nationale pour la période 2015-2019 avec le financement de l'UE. Ce nouveau cadre est baptisé Stratégie de Croissance Accélérée de Développement Durable (SCA2D).

Les grands axes de cette stratégie sont présentés sur le site portail du Gouvernement, mais des estimations correspondant à des projets pour deux années postérieures à l'année du budget, basées sur des stratégies de développement sectorielles orientées vers des objectifs politiques clairs dans leur ensemble et approuvés par le Gouvernement, ne sont pas présentés. La SCA2D, tout comme la stratégie antérieure de développement qui est la SCRP, dispose d'un plan pluriannuel budgétisé avec des objectifs sectoriels et des cibles annuelles clairement arrêtées. Mais si la plupart des PTF se basent sur la SCA2D et son plan d'action pour positionner leurs aides, les autorités ont tendance à oublier ce document de référence au moment de programmer les ressources internes ou de discuter des appuis avec des PTF qui ne s'alignent pas avec la SCA2D.

Ainsi, des stratégies sectorielles ont été définies pour certains secteurs et ministères dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports, de l'énergie et de la justice, mais elles correspondent surtout à des projets portés par les partenaires techniques et financiers des Comores, car l'investissement public sur ressources propres est extrêmement faible.

La plupart des PTF indiquent leurs prévisions de décaissement sur le site web <http://dad.synisys.com/dadcomoros>. La base de SCA2D et la documentation annexée à la Loi de finances de 2015 contiennent le Projet d'Investissements Publics (PIP) de 2015-2017, qui indique des montants globaux prévus pour les projets des bailleurs de fonds. Cependant, ni les stratégies sectorielles, ni le PIP ne présentent un état précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.

Par conséquent, la note attribuée à cette dimension est D.

(iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.

Au regard de la méthodologie PEFA, il est nécessaire que le projet de budget et les programmes de développement soient disponibles et que l'on puisse constater de manière effective qu'il existe une articulation entre le projet de budget et les documents de stratégie définis par les différents ministères.

Comme précédemment indiqué, le CDMT n'est pas encore opérationnel aux Comores. Par ailleurs, les processus de préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement sont séparés. Le ministère des Finances assure la préparation du budget de fonctionnement et du projet de loi de finances et le Commissariat Général au Plan (CGP), attaché à la Présidence de la République, élabore le Programme d'Investissements Publics (PIP).

Par conséquent, le Ministère des Finances n'est pas en mesure de faire un lien entre les estimations des coûts récurrents qui découlent des nouveaux investissements prévus et de la budgétisation de ces investissements.

Le rapport de la mission d'appui à l'évaluation finale de la SCRP 2010-2014 indique après un examen des Programmes inclus dans la SCRP que « *seulement une proportion modeste (8 sur 51 ou moins de 20% des projets SNU) ont été inclus dans la SCRP et son Plan d'Action* »¹⁰. Les liens entre les prévisions de dépenses à moyen terme du nouveau cadre stratégique SCA2D de 2015-2019 et les budgets d'investissement ne sont pas encore établis. L'absence d'alignement de la politique budgétaire sur la SCADD est démontrée par l'évaluation de la SCADD faite début 2016 sans les contributions des revues annuelles sectorielles.

Les autorités ont en effet tendance à oublier ce document de référence au moment de programmer les ressources internes et externes qui sont approuvées par le Conseil des ministres et soumises au contrôle préalable de la Direction du Budget du MFBI et à discuter, avec des PTF, d'appuis qui ne s'alignent pas avec la SCA2D.

La notation pour cette dimension est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Le PIP est annexé à la loi de finances depuis 2015.

Réformes en cours :

Le Décret n°12-152/PR du 2 août 2012 a prévu, selon les préconisations du FMI :

- la mise en place au 1er janvier 2018 (art 100) de la préparation du Débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée de l'Union et aux Conseils des îles (art. 55) ;
- le Programme Budgétaire et Economique Pluriannuel (art. 53) ;
- le Cadre de Programmation Pluriannuelle des Dépenses par ministère, commissariat, Budgets Annexes et Comptes Spéciaux du Trésor (art.54). Ce dernier doit comporter, sur une période de 3 ans, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Tableau 3-31- Notation PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire, la politique de dépenses et la budgétisation

Composante Méthode de notation : M2	Note 2013 C	Note 2016 C	Justification
<i>i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles</i>	C	C	Un Cadre Budgétaire à Moyen Terme (basé sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) a été établi pour les LDF 2015 et 2016.
<i>ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette</i>	A	A	Une analyse de soutenabilité de la dette est effectuée annuellement en collaboration avec le FMI.
<i>iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût</i>	D	D	Des stratégies sectorielles et les programmes de développement sont produits dans certains ministères, mais les états de coûts ne sont pas détaillés.
<i>iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme</i>	D	D	La budgétisation des investissements a encore un faible lien avec les stratégies sectorielles définies dans le SCA2D.

La mise en œuvre effective des CDMT est prévue pour 2022.

3.5 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Cet indicateur évalue le degré de transparence des obligations fiscales, y compris la clarté de la législation et des procédures administratives, l'accès à l'information à cet égard, et la possibilité de contester les décisions administratives sur l'impôt à payer.

Champ de l'indicateur: Principales recettes fiscales découlant de toutes les activités du gouvernement central.

Période sous revue: Au moment de l'évaluation.

(i) Clarté et exhaustivité des textes relatifs aux obligations fiscales et douanières

Le Code Général des Impôts de l'Union des Comores a été adopté par la loi n°11-07 du 3 mai 2011, promulguée par le décret n°11-151 du 23 juillet 2011. Dans ce Code, des textes fiscaux non codifiés ont été intégrés; notamment la loi du 31 août 2007 portant Code des investissements, la Charte du contribuable vérifié, les dispositions fiscales de la loi n°2012-19/AU du 27 décembre 2012 portant Code pétrolier.

L'édition mise à jour au 1er janvier 2015 du Code Général des Impôts comprend également des dispositions :

- de la loi n°13-016/AU du 26 décembre 2013 portant loi de finances pour 2014 ;
- de la loi n°14-032/AU du 6 décembre 2014 portant loi des finances pour 2015.

Ces textes juridiques déterminent distinctement les montants à payer, de sorte que les collecteurs d'impôts ne se trouvent pas dans une situation d'appréciation pour fixer les montants qui doivent être perçus.

Les grandes catégories d'impôts et de taxes (impôt sur le revenu des particuliers, taxe sur les bénéfices des sociétés, TVA, droits d'accise, droits de douane, etc.) sont décrites dans le Code des Impôts et des Douanes. Les sanctions prévues en cas d'enfreinte à l'enregistrement ou aux obligations de déclaration sont également prévues dans ces textes.

L'organe en charge de l'administration des impôts est l'AGID, établissement public administratif, qui a été créé en 2006 (Lois 12-004 et 06-010 du 2 janvier 2006), mais ces Lois ont été promulguées seulement six ans plus tard (Lois 12-004 du 21 juin 2012 et 3-005 du 19 juin 2013). Aujourd'hui, l'AGID n'est pas encore véritablement opérationnelle et l'administration de l'impôt reste toujours éclatée entre plusieurs chaînes de commandement. En effet, les statuts actuels de l'AGID pérennisent la fragmentation de l'administration de l'impôt, car la prérogative de nomination des trois Directeurs régionaux des impôts relève toujours des Gouverneurs des îles.

La Direction Générale des Douanes (DGD) se caractérise par une meilleure efficacité administrative et joue un rôle essentiel dans la mobilisation des recettes fiscales, y compris les recettes de fiscalité interne.

Au niveau du régime des exonérations, l'article 163 du Code des Douanes (1992) définit leurs conditions d'application en stipulant que : *« Par dérogation aux articles 3 et 4 ci-dessus, le ministre des Finances, de l'Économie, du Budget et du Plan peut autoriser l'importation en franchise des droits et taxes : a) des marchandises en retour, originaires du territoire douanier ou qui ont déjà été soumises au paiement des droits et taxes ; b) des envois destinés aux services consulaires et aux membres étrangers de certains organismes internationaux officiels siégeant dans le territoire national ; c) des envois destinés au Croissant-Rouge et autres œuvres de solidarité de caractère national ; d) des envois exceptionnels dépourvus de tout caractère commercial. »*

La majorité des entreprises bénéficiant du régime des exonérations sont des entreprises ayant bénéficié d'une convention d'établissement (régime A ou B). Il s'avère cependant que de nombreuses exonérations tarifaires propres aux Comores demeurent, notamment dans le cadre d'agréments au Code des Investissements et résultent aussi, en majorité, de conventions spécifiques, qui sont accordées de manière discrétionnaire.

De plus, la plupart de ces entreprises ne déposent pas de déclaration, ce qui a poussé à l'administration à demander l'annulation de 125 agréments.

Le tableau des exonérations fiscales entre 2013 et 2014 est reporté ci-après :

Tableau 3-32 montant des exonérations accordées en 2013 et 2014 (nombres et millions de KFM)

	2013		2014		2015	
	Ngazidja	Anjouan	Ngazidja	Anjouan	Ngazidja	Anjouan
Discrétionnaires	3161.4	393.9	269.0	74.2	122.6	19.3
Investissements publics	4011.6	2066.2	17546.5	1368.7	5428.1	973.9
Investissements privées	1704.1	1506.5	1458.9	1080.8	1317.8	735.3
Exo diplo. et assimilées	2587.2	0.0	3583.4	0.0	3641.7	0.0
Total	11 464.3	3 966.6	22 857.8	2 523.7	10 510.2	1 728.5

Sources : AGID/DGD

Ce tableau indique un montant d'exonérations particulièrement élevé, notamment en 2014 où elles ont représenté plus de 25 milliards de CFA (elles ont en revanche sensiblement réduit en 2015 où elles n'ont représenté qu'un peu plus de 12 milliards de KMF). Sur ce point, le rapport de la mission du FMI de novembre 2014, effectuée au titre de l'article IV, indique que « *depuis juin 2014, les exonérations douanières sont aussi élevées que les recettes fiscales effectivement recouvrées* ».

Par rapport à l'évaluation de 2012, la législation et les procédures relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane ont évolué rapidement, avec la mise en place de plusieurs taxes improvisées par les gouvernorats et autres préfectures et villages, allant jusqu'à entraver les échanges commerciaux inter-îles. Certains gouverneurs prélèvent même des taxes qualifiées « d'exportation » sur les produits de rente quittant leur île.

La note pour cette composante devient C, car la législation et les procédures sont exhaustives et claires pour certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douanes, mais ce n'est pas le cas pour la plupart. Par ailleurs, si les pouvoirs discrétionnaires des administrations concernées restent relativement limités dans les textes, ils restent importants dans la pratique.

(ii) Accès des contribuables à l'information sur les obligations fiscales et douanières et aux procédures administratives y afférentes

Les contribuables ont facilement accès aux obligations fiscales et douanières qui sont disponibles sur les sites Web du Ministère des Finances et de la Direction Générale des Douanes.

L'édition mise à jour au 1er janvier 2015 du Code Général des Impôts, comprenant également des dispositions de la loi n°13-016/AU du 26 décembre 2013 portant loi de finances pour 2014 et sur la loi n°14-032/AU du 6 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015, suivie des principaux textes fiscaux non codifiés est disponible sur plusieurs sites internet.

L'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements a élaboré une Grille des principaux impôts en Union des Comores qui est disponible en téléchargement sur son site web, ce qui donne une image claire et synthétique des principaux impôts devant être payés par les contribuables¹¹.

Le site web de la douane met à disposition des utilisateurs :

- le Code des Douanes (Ordonnance n°92-008/PR du 7 septembre 1992)
- le Code des Investissements (Loi n°07-0010/AU du 31 août 2007)
- le Code Général des Impôts (Loi n°11-007 bis/AU du 3 mai 2011)
- un précis de la réglementation douanière dans le cadre de la mise en place du système de dédouanement informatisé communément appelé SYDONIA++.

La douane publie également plusieurs rapports obsolètes comme les rapports annuels de la Banque Centrale des Comores jusqu'à 2011, les chiffres du Commerce extérieur de l'Union des Comores 2009-2010, ainsi que l'analyse des recettes douanières (tendances 2011 à 2012).

Le Code des Douanes des Comores (Ordonnance n° 92-008/PR du 7 septembre 1992) est également disponible sur d'autres sites Internet.

Plusieurs textes juridiques, les procédures et les informations relatives aux déclarations fiscales et douanières sont également disponibles sur le site Web des douanes¹², du MFBI et le site web de la CREF reprend également certains de ces textes.

Les contribuables peuvent également obtenir ces informations en se rendant dans les offices des administrations fiscales ou téléphoner aux services des administrations fiscales et douanières.

Cependant, la société civile ainsi que les PTFs regrettent le manque de mise à jour des informations publiées sur les sites du MFBI, de la CREF et des administrations fiscales, et souhaiteraient que les sites web des administrations fiscales puissent également être utilisés pour publier des réponses à des questions précises posées par les contribuables au sujet de l'interprétation de la législation.

Notons néanmoins que les contribuables n'ont pas encore la possibilité d'effectuer de déclaration en ligne pour leurs impôts et taxes, tandis que ce processus se généralise dans de nombreux pays.

En résumé, les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, ces informations ne couvrent que les catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, les plus importantes. Ces informations sont incomplètes ou ne sont pas à jour, car certaines taxes peuvent être créées par les îles, comme la taxe sur les volants à droite, lancée à Anjouan en 2004, puis généralisée à l'ensemble des entités dans la LDF 2016. Les taxes créées par les entités sont reprises dans la Loi de Finances (taxe sur le Girofle à Mohéli et Anjouan, taxe intérieure sur les alcools et les tabacs, etc.), mais ne sont pas reprises dans le CGI ou publiées sur les sites web des administrations fiscales. Des taxes communales ont également été créées pour alimenter les budgets des communes (grand mariage, spectacles, etc.).

La note attribuée à cette composante est C.

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours en matière fiscale et douanière

Un système de recours administratif a été établi au sein des administrations des impôts et des douanes.

Au niveau des impôts, le CGI prévoit trois niveaux de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale :

<http://www.douanes.km/v1/index.php/regimes-economiques-douaniers-et-facilitations>

- Un recours auprès du Directeur Général des Impôts (article L 130 à L 133 du CGI) ;
- Un recours auprès du tribunal administratif en cas de non-satisfaction du contribuable (article L134 à L141 du CGI) ;
- Un recours auprès de la Cour Suprême en cas de non-satisfaction du contribuable au niveau du Tribunal Administratif (article L142 à L150).

Les recours contre les taxations fiscales sont adressés d'abord aux centres des impôts. Si un accord n'a pas été obtenu, les plaintes sont alors dirigées vers une "deuxième instance" qui est une section du Ministère des Finances. Si un accord ne peut toujours pas être obtenu à ce niveau, les plaintes peuvent ensuite être transmises au tribunal administratif.

En cas de contentieux, le dégrèvement est prononcé en partie ou en totalité, selon le cas, par le Directeur Général des Impôts (article L130 à L133 du Code Général des Impôts), et en matière gracieuse, la remise ou la modération est notifiée par le Directeur Général des Impôts dans la limite de 5 000 000 FC. Elle est notifiée par le ministre des Finances pour des montants supérieurs (article L158 à L164).

Au niveau des douanes, le Code en vigueur dispose de mécanismes de recours contre l'administration. L'article 15 de la section II du Chapitre IV du Code des Douanes consacre le droit de recours, les articles 323 à 332 du titre XIV qui les citent en décrivent les mécanismes. En cas de contentieux, celui-ci est d'abord traité par l'administration des douanes.

Dans la pratique, la démarche de recours auprès de l'administration fiscale est peu répandue aux Comores et celle-ci ne produit pas de statistiques sur ces procédures. Les litiges se règlent directement avec l'administration et généralement à l'amiable, si bien que très peu de recours sont jugés par un Tribunal Administratif.

Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est donc mis en place dans les textes, mais des failles persistent au niveau de l'accès, de l'efficacité, de l'équité ou de l'application effective des procédures inscrites dans les Codes des administrations fiscales et douanières.

La note pour cette composante est C, en raison d'une différence d'appréciation par rapport à l'évaluation de 2012. En effet, le mécanisme de recours n'a jamais été particulièrement utilisé dans les faits pour plusieurs raisons, dont celles de la lenteur et du manque de transparence des procédures. Le contribuable préfère payer ce qui lui est demandé ou chercher à s'arranger avec l'administration fiscale pour payer moins au lieu de suivre les procédures établies dans les textes. Il a donc été jugé que la note B a été attribuée trop généreusement en 2012 pour juger un mécanisme qui a été très peu utilisé. La situation qui prévaut aux Comores correspond davantage à une note C.

Evolution depuis le PEFA de 2013

- La situation sur le caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières s'est détériorée par rapport à l'évaluation de 2012, du fait de la mise en place de multiples taxes improvisées au niveau des Gouvernorats des îles. Par ailleurs, il le nombre de recours très faible et le manque de statistiques montrent que ce mécanisme a besoin d'être remanié de manière profonde. Il est donc jugé que la composante iii) aurait dû être notée C lors de l'évaluation de 2012.
- Une brigade de vérification nationale a été mise en place à Anjouan en 2014, mais elle n'est pas encore concrètement opérationnelle.

Réformes en cours :

- Le nouveau CGI prévoit de mettre en place, en substitution d'impôts directs anciens, un impôt sur les sociétés (IS) et un impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).
- L'AGID/DGI devrait ouvrir un site web au cours de l'année 2016.

Notation de l'indicateur PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Méthode de notation : M2	Note 2013	Note 2016	Justification
	B	C	
<i>i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.</i>	B	C	La législation et les procédures fiscales et douanières sont clairement spécifiées par le CGI et le Code des Douanes et dans les lois de finances seulement pour certaines des principales catégories d'impôts. Les pouvoirs discrétionnaires sont limités dans les textes mais ils ne sont pas appliqués dans les pratiques.
<i>ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.</i>	C	C	Les informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives existent, mais sont limitées. Des informations utiles et didactiques concernant le système douanier sont accessibles sur le site web www.douanes.km , mais le Code des Douanes date de 1992 et n'est pas mis à jour avec les annexes des LDF. Le CGI année 2012 est téléchargeable sur le site du Ministère des Finances.
<i>iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.</i>	B	C	Des procédures de recours sont bien établies tant en matière fiscale qu'en matière douanière dans les textes juridiques, mais les recours sont peu utilisés et n'aboutissent pas. Les statistiques de recours en matière fiscale ne sont pas publiées en matière fiscale, et n'existent pas en matière douanière.

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.

Cet indicateur mesure l'efficacité en matière de recouvrement des impôts et taxes. Celle-ci est déterminée par le niveau d'interaction qui existe entre les enregistrements des contribuables et le contrôle de leurs obligations fiscales.

Champ de l'indicateur: Principales recettes fiscales découlant de toutes les activités du gouvernement central.

Période sous revue: Au moment de l'évaluation.

(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

L'Article L.44 à L.48 du CGI autorise les services fiscaux à disposer de toutes les informations qui concernent les assujettis fiscaux. Les sociétés (personnes morales) ont des numéros d'identification fiscale qui leur sont attribués par l'administration des impôts. Cette immatriculation sert de base à toutes les taxes. Les fonctionnaires, qui sont enregistrés sous leurs numéros d'immatriculation de l'État, utilisent également ce numéro à des fins d'assurance sociale. Cependant, les systèmes utilisés pour l'enregistrement des impôts et des taxes sont encore distincts et aucune liaison automatique n'est encore établie entre ces différents systèmes.

Fichier des impôts

Au niveau des impôts, les fichiers des contribuables sont gérés par deux bases de données différentes : des bases de données NIF et AGOC (Recette) et aucun lien n'a été établi entre ces deux bases. Par ailleurs, elles sont, en majorités, réparties sur différents postes qui ne sont pas connectés entre eux.

De très nombreux contribuables ne sont pas immatriculés dans les bases de données des administrations fiscales. De nombreuses personnes ou entreprises sont établies en dehors des capitales et ont des activités non déclarées sans que l'administration fiscale ne vienne leur demander d'en rendre compte.

Selon un rapport d'Afritac, le fichier NIF contient moins de 1 000 enregistrements, tandis que le fichier des contribuables géré par l'application AGOC (Recette) contient quant à lui presque 3000 contribuables. Les deux bases de données ne sont pas reliées entre elles et les services de recouvrement des recettes ressaisissent les identifiants des contribuables lorsqu'ils viennent payer. Certains contribuables peuvent donc payer des impôts comme la patente sans pour autant être allés se faire immatriculer. Le rapport indique également que l'information disponible dans ces fichiers n'est pas complète (année de création, NRC, NIF, n° de carte nationale d'identité, etc. sont en grande majorité non renseignés).

Un recensement des contribuables a été effectué sur les 3 îles en 2014. Le résultat de ce recensement a ensuite été saisi sur une base de données « Gestion du recensement des contribuables » (GDRC) et ce fichier des contribuables contient plus de 5 100 enregistrements. Lors de ce recensement, environ 75% des contribuables ont déclaré avoir débuté leur activité depuis moins de 3 ans et 46% ont déclaré n'avoir qu'un an d'existence.

Sur ces 5 100 contribuables référencés, le NRC était renseigné pour moins de 10%, le NIF pour moins de 5%, lequel avait été souvent confondu avec le NRC. Le numéro de patente était renseigné dans 30% du fichier, sans qu'il n'y ait cependant de respect d'une quelconque nomenclature.

Les suites données à ce recensement ne sont pas encore traduites, dans les faits. Ainsi, entre autres, il n'est pas précisé que la base de données GRDC a effectivement enrichi ensuite les fichiers des contribuables et ainsi permis d'améliorer la levée des impôts. Par ailleurs, le rapport du FMI au titre de l'article IV recommande de renforcer l'administration par une gestion plus efficace du registre des gros contribuables.

Fichier de la douane

La base de données de SYDONIA++ utilise deux identifiants, le NIF pour les dédouanements professionnels et le NIP pour les dédouanements des effets personnels. Les NIF ont été longtemps

«loués» ou empruntés, voir usurpés par les contribuables ou les transitaires qui effectuaient les déclarations sur les NIFS d'autres contribuables du transitaire, mais cette « location » n'est plus possible depuis le 1^{er} janvier 2016, car le NIF est associé au numéro d'une pièce d'identité.

Fichier du registre du commerce

Le fichier du registre du commerce présente les mêmes insuffisances que le fichier NIF. Il n'est pas centralisé et son numéro n'est pas généré sur la base d'une nomenclature stricte. Un mécanisme d'échange avec la base du NIF n'a pas été mis en place.

Tableau 3-33- Évolution du nombre de contribuables enregistrés aux impôts.

	31 Déc. 2012	31 Déc. 2013	31 Déc. 2014
Personnes individuelles	241	258	274
Personnes morales	137	132	140
Total	378	390	414

Source : DEPO 206 /195

Remarque : le rapport PEFA de 2013 mentionne qu'avec le lancement du PARAF avec le SCAC en 2012 une brigade mixte était en train de se mettre en place, ce qui sous-entend qu'elle n'était pas encore effective. La composante i) aurait donc dû être notée D.

Pour la période sous revue, l'évaluation de la notation pour cette dimension est D, car la brigade mixte ne fonctionne toujours pas de manière opérationnelle et la faiblesse des liens avec les autres fonctions d'immatriculation n'est pas compensée par des contrôles occasionnels réguliers. Par ailleurs, aucun recensement des contribuables n'a été effectué après celui de 2014.

(ii) Efficacité des sanctions pour non-respect des obligations d'enregistrement et de déclaration

Selon l'Article .L. 101. du décret N° 14-194 /PR portant promulgation de la loi N° 14-032/AU du 06 décembre 2014, portant loi des Finances - Exercice 2015, « *le non-dépôt, dans les délais légaux, d'une demande d'immatriculation ou de modification des éléments ayant servi à une immatriculation initiale, ainsi que toute déclaration d'immatriculation comportant des indications manifestement erronées donne lieu à une amende forfaitaire égale à 20.000 FC* », . Les douanes appliquent les sanctions prévues dans le Code des Douanes (1992), mais elles ne sont pas non plus réellement dissuasives.

Selon l'AGID, 206 absences d'immatriculation ont été relevées en 2013. Ces informations sont cependant obsolètes et incomplètes, d'autant que l'AGID n'est pas encore opérationnelle à Mohéli.

Par ailleurs, aucune loi nouvelle n'a été promulguée pour permettre la mise en place d'investigations et de vérifications de l'inscription des contribuables dans les registres fiscaux par un «conseil de vérification» indépendant. Par ailleurs, des sanctions plus sévères ne sont pas prévues en l'absence d'immatriculation.

Étant donné que le caractère dissuasif des sanctions n'a pas évolué par rapport à l'évaluation de 2013 et qu'aucun nouveau mécanisme n'a encore été mis en place pour faire face à la sous-inscription des contribuables, il est considéré que les pénalités pour les cas de contraventions

sont généralement inefficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).

Cette situation correspond à la note D, et cette note aurait pu être appliquée lors de la précédente évaluation.

(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquêtes sur les fraudes

Il existe un programme continu des contrôles fiscaux et des enquêtes. Pour la TVA, qui fonctionne par auto-déclaration, la plupart des contribuables concernés sont sélectionnés pour vérification par un programme informatique qui évalue les facteurs de risque. Un dispositif comparable est en préparation pour les impôts sur le revenu des entreprises. Cependant, ces programmes ne sont pas efficaces du fait du manque d'exhaustivité des informations contenues dans la base de données avec seulement 414 contribuables enregistrés dans la base de données des impôts (voir tableau précédent).

Le tableau suivant présente le nombre de contrôles prévus et effectués en 2014, présenté par catégorie, indiquant les résultats obtenus en termes de sanctions imposées et les montants des pénalités qui ont été recueillies.

Tableau 3-34- Évaluation des contributions sur les impôts et taxes et réalisations au cours de la période 2012-2014 (en nombre et KMF)

Activité	2012	2013	2014
<i>Nombre de contrôles sur pièce prévus</i>	318	365	415
<i>Nombre de contrôles réalisés</i>	86	125	210
<i>Nombre de contrôles réalisés</i>			
<i>- en nombre</i>	378	390	414
<i>- en pourcentage du nombre des contributeurs</i>	22.8%	32.1%	50.7%
<i>Revenus additionnels collectés</i>	412 000 000	5 201 250 140	687 201 452
<i>Nombre de contrôles documentaires</i>	261	308	348
<i>Nombre de contrôles sur place</i>	32	37	54

Source : AGID/DGI.

Ce tableau montre que les contrôles sur place ont concerné un peu plus de 50% des contribuables, ce qui semble néanmoins peu plausible, même sachant que ce sont essentiellement les plus gros contribuables qui sont enregistrés dans la base de données des impôts.

Jusqu'à présent, aucun rapport n'a été établi lors du dernier contrôle et des dispositions ont été prises afin d'apporter des améliorations sur la base de ce rapport. Les administrations fiscale et douanière ne produisent pas de statistiques sur le nombre de programmes de contrôles et de vérifications effectivement réalisées sur la base des programmes de contrôles établis. Par ailleurs, il n'existe pas de brigade d'enquête à Mohéli.

Rappelons enfin qu'un nombre important de recettes ne sont ni prévues ni comptabilisées dans le budget (voir indicateur PI-7) et elles ne sont généralement pas contrôlées.

L'évaluation de la note pour cette dimension est C.

Evolution depuis le PEFA 2013

Pas d'évolution suffisamment notable depuis l'évaluation PEFA de 2013. Le rapport PEFA mentionne qu'avec le lancement du PARAF avec le SCAC en 2012 une brigade mixte est en train de se mettre en place, ce qui veut dire qu'elle n'était pas encore effective. La composante i) aurait donc dû être notée D. La situation s'est pourtant légèrement améliorée par rapport à 2013, suite au recensement de 2014 sur la détermination du nombre de contribuables dans les trois îles.

Réformes en cours :

Conformément à la SRGFP :

- le Gouvernement espère introduire, d'ici 2017, un nouveau système intégré, notamment entre les bases de données des impôts et des douanes, avec des liens vers d'autres bases de données nationales. Une mission d'Africac a effectué un premier diagnostic et émis des recommandations en ce sens ;
- l'interconnexion des systèmes de la douane, des impôts et du registre du commerce et l'accès à distance d'une base de données des contribuables gérée par Moroni devraient être finalisés.

Tableau 3-35- Notation de l'indicateur PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Méthode de notation : M2	Note 2013	Note 2016	Justification
	C	D+	
<i>i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables</i>	C	D	La base des données NIF est utilisée par les douanes. Les bases de données pour les principaux impôts ne sont pas encore connectées, et les liens vers d'autres bases de données ne sont pas encore développés. Par ailleurs, des contrôles occasionnels ne sont pas effectués régulièrement.
<i>ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale</i>	C	D	Les pénalités pour les cas de contraventions ne sont pas efficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).
<i>iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquêtes sur les fraudes</i>	C	C	Les inspections / audits des individus ne sont pas déterminés par un processus ou un programme informatique qui analyse leurs rendements et autres données pertinentes par référence aux facteurs de risque. La sélection

			des contribuables pour les inspections liées à d'autres impôts ne reflète pas non plus des facteurs de risque.
--	--	--	--

PI-15 Efficacité du recouvrement des paiements d'impôts

Cet indicateur analyse l'efficacité des entités chargées d'administrer les recettes de l'administration centrale, tels que les services fiscaux et l'administration des douanes et leur capacité à ne pas accumuler des arriérés de recettes.

Champ de l'indicateur: Principales recettes fiscales découlant de toutes les activités du gouvernement central.

Période sous revue: Deux derniers exercices clos.

(i) Taux de recouvrement d'arriérés d'impôt/taxes brut

Les receveurs des impôts et des douanes ne tiennent pas de comptabilité en partie double. De ce fait, l'administration des Impôts et celle des Douanes ont des difficultés à assurer un suivi efficace des recouvrements ; notamment celui des chèques reçus en paiement d'impôts, droits et taxes. Certains chèques concernent des contribuables ayant bénéficié de délais de paiement par l'AGID ou, en matière douanière, de l'enlèvement des marchandises contre réception de chèques dont le recouvrement est compromis par suite d'absence ou d'insuffisance de provision¹³.

Les montants des émissions et des recouvrements indiquant les pourcentages d'impôts et de taxes recueillis au cours de l'année 2014, ventilés par principales catégories d'impôts et de taxes sont indiqués dans le tableau suivant :

Tableau 3-36- montants des émissions et des recouvrements des impôts et taxes entre 2012 et 2014 (en millions de KMF)

	2012			2013			2014		
	Emis.	Recou.	Taux de rec.	Emis.	Recou.	Taux de rec.	Emis.	Recou.	Taux de rec.
<i>Impôts sur le revenu</i>	456.3	468	102.6%	624.5	600.15	96.1%	457.9	467	102%
<i>Impôt sur les BIC</i>	1875.3	4526.3	241.4%	1987.6	5278.14	265.6%	2047.25	5001.7	244.3%
<i>Impôts sur les BNC</i>	245.4	200.1	81.5%	264.4	232	87.7%	1564	200.1	12.8%
<i>TVA</i>	1921.5	1580.5	82.3%	0	1746.2		1890.21	1842.8	97.5%
Total	4 498.4	6 774.9	150.6%	2 876.4	7 856.5	273.1%	5 959.4	7 511.6	126.1%

Source : AGID et DGD

Ce tableau montre que le taux de recouvrement des impôts est nettement supérieur aux émissions, notamment en ce qui concerne les impôts sur le revenu et les BIC, ce qui traduit surtout qu'un nombre important de contribuables viennent payer leurs impôts sans émissions de rôles, sans empêcher pour autant l'existence d'arriérés d'impôts.

Une partie importante des impôts et taxes est prélevée par les îles au titre des recettes à partager. Cependant, celles-ci ne fournissent pas un tableau comparatif des émissions et des recouvrements. La seule possibilité qui est donnée à l'analyste est de comparer les réalisations de recettes aux montants. Ce tableau ne permet cependant pas de connaître le montant des arriérés.

Tableau 3-37- Évolution comparative des recettes prévues et réalisées (en millions de KMF)

Entités/Types recettes	2012		2013		2014	
	LDPI	Real.	LDPI	Real.	LDPI	Real.
Anjouan	5,655.0	5,631.6	8,480.0	5,404.4	4,481.0	5,320.7
Recettes fiscales	5,005.0	4,912.5	7,611.0	4,701.9	3,160.0	5,085.0
Recettes non fiscales	650.0	719.1	869.0	702.4	1,321.0	235.7
Mohéli	551.0	392.3	543.0	398.1	322.0	520.6
Recettes fiscales	421.0	284.1	394.0	252.9	167.0	284.2
Recettes non fiscales	130.0	108.2	149.0	145.2	155.0	236.4
Ngazidja	1,817.0	1,443.8	1,774.0	1,690.7	1,682.0	1,764.2
Recettes fiscales	1,011.0	762.3	978.0	883.0	1,094.0	937.5
Recettes non fiscales	806.0	681.5	796.0	807.8	588.0	826.7
Union	23,824.0	38,512.0	24,449.0	29,923.0	32,956.0	29,146.8
Recettes fiscales	20,434.0	20,881.4	20,617.0	23,398.1	28,362.0	23,633.8
Recettes non fiscales	3,390.0	17,630.6	3,832.0	6,524.9	4,594.0	5,513.1
Total	31,847.0	45,979.7	35,246.0	37,416.2	39,441.0	36,752.3

Sources : Lois de finances initiales et TOFE du FMI et de la CREF

Une analyse des données de ce tableau montre que les recettes non fiscales de l'Union sont généralement sous-estimées. En particulier, dans la LDPI 2012, elles reposaient sur une projection faite sur la base des recettes de 2011, puisque les réalisations s'étaient établies cette année à près de 10 milliards de FC.

Ce tableau fait apparaître une forte dichotomie entre les prévisions et les réalisations de recettes des différentes entités. Ainsi, les recettes non fiscales ont été inférieures aux prévisions pour Anjouan en 2014, tandis qu'elles ont été supérieures aux prévisions pour les autres entités. En revanche, les recettes fiscales ont été supérieures aux prévisions pour Anjouan et Mohéli, mais en deçà des montants prévus dans la LDF pour les autres entités.

Certains arriérés sont suivis par la DGI et reproduits dans le tableau ci-après, mais ils ne sont pas exhaustifs.

Tableau 3-38- montants des restes à recouvrer entre 2012 et 2014 (en millions de KMF)

Types de taxes	2012	2013	2014
IS/IRPP/BAAIC	400	519.9	561.6
TC	2	15.1	13.4
IRPP-TS	1.3	5	5

Source : AGID

Tableau 3-39- montants des arriérés d'impôts et taxes entre 2012 et 2014 (millions de KMF)

Types de taxes	2012	2013	2014
IS	314.2	479.9	481.6
IS & IRPP/BAAIC	85.7	40	80
TC	2	15.1	13.4
IRPP-TS	1.3	5	5
(1) Total du stock des arriérés AGID	403.2	540	580
Évolution du stock des arriérés		33.93%	7.41%
(2) Montant des recouvrements AGID/DGI	6774.9	7856.5	7511.6
Ratio arriérés/recouvrements (1)/(2)	5.95%	6.87%	7.72%

Sources : AGID/DGD

Au niveau des douanes, le Système SYDONIA++ ne permet pas d'enlèvement de marchandise sans paiement préalable. Mais des chèques reçus en paiement des droits et taxes se heurtent, lors de la remise à l'encaissement, à l'absence ou à l'insuffisance de provision.

Outre les chèques sans provision, les arriérés concernent les marchandises sous régimes économiques spéciaux (enlèvement provisoire sans paiement ou paiements partiels avec garantie bancaire), ainsi que les contentieux douaniers résultant de fausses déclarations, espèces, valeurs ou origine.

Enfin, l'administration des douanes n'a pas une grande maîtrise sur la gestion de la TUPP. Elle exerce un contrôle physique sur les importations et livraisons de la Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH), mais ne procède ni à la liquidation ni au recouvrement des droits. Un responsable des douanes est chargé d'enregistrer toutes les livraisons à MAMWE et une procédure similaire a été mise en place à Anjouan.

Cependant, les enregistrements au titre des importations et livraisons (qui sont les bases de calcul de la TUPP) ont fait apparaître, selon la DGD, un important manque à gagner en comparaison avec les montants versés par la SCH sur le compte ouvert à la Banque Centrale. Cet écart est attribuable à l'existence de fraudes et de la non-maîtrise des exonérations en faveur notamment des entités et sociétés autorisées et des départements gouvernementaux et de l'octroi du Privilège diplomatique.

Pour avoir une idée plus précise sur le taux de recouvrement des créances par rapport au potentiel de collecte, le rapport du FMI relève que le recouvrement des recettes est moins bon que dans les pays comparables et recommande un meilleur suivi du respect des obligations fiscales et une rationalisation des exonérations. Ce rapport indique en outre qu'« en moyenne, les recettes potentielles que les Comores pourraient mobiliser représentent 20,3 % du PIB, 19,2 % étant comptabilisées comme recettes fiscales. Avec un ratio effectif de 10,5 % du PIB, les Comores pourraient relever leur ratio des recettes fiscales au PIB d'environ 8,7 points de pourcentage en moyenne. L'analyse des différentes composantes des recettes révèle que les Comores devraient s'attacher à réduire au minimum les fuites dans le recouvrement des taxes sur les biens et services, qui représentent la majorité des écarts fiscaux identifiés ».

En raison de l'importance des distorsions qu'entraînent les taxes sur la consommation et les droits d'accises, la substitution des taxes à la consommation et des droits d'accises aux droits tarifaires n'a pas amélioré la neutralité économique du prélèvement fiscal et le niveau de recettes fiscales des Comores a stagné à environ 12% du PIB, ce qui est faible par rapport à des pays à économie

comparable et apparaît contradictoire avec la hausse moyenne constatée depuis 2003-2005 pour les différents groupes de pays.

Il est de ce fait probable que le recouvrement d'impôts et de taxes représente moins de 60 % du montant qui pourrait être perçu par l'administration fiscale, d'autant que, comme l'indique le tableau précédent construit sur les informations fournies par l'AGID et la DGD, le montant des arriérés d'impôt progresse significativement chaque année. Par conséquent, la note NN est attribuée à cette composante, comme lors de l'évaluation PEFA de 2013, d'une part parce que la composante évalue les deux derniers exercices tandis que seules les données de 2012 à 2014 ont été fournies¹⁴, d'autre part parce que les taux de recouvrement sont très élevés, ce qui tient plus à l'absence d'émission de titres qu'à un recouvrement efficace. La qualité du recouvrement est par ailleurs fortement remise en cause par le FMI, ce qui permet de douter de la capacité des différents services fiscaux et douaniers à connaître précisément leurs arriérés de recettes.

(ii) Efficacité du transfert des recouvrements au Trésor par l'administration des recettes

Une instruction du Directeur Général des Impôts a fait obligation au receveur central de reverser quotidiennement, à compter du 1er février 2015, les recettes encaissées au titre de la journée comptable.

Cependant, au niveau des recettes propres, les services de recouvrement des îles communiquent peu avec ceux de l'Union en ce qui concerne le versement des montants qui sont recouverts par les caissiers des îles autonomes.

Au niveau des recettes à partager, les agents de Ngazidja ne communiquent pas avec les services chargés de l'encaissement des impôts, bien qu'ils travaillent sur un support commun aux îles d'Anjouan et de Mohéli où en fin de journée, les encaissements sont ventilés entre les recettes propres et les recettes à partager. Bien que la situation s'améliore progressivement avec l'informatisation, la rétention des informations entre les différentes entités est encore une pratique habituelle.

Selon le FMI, la gestion de la redevance administrative unique (RAU) était complexe et créait des difficultés de suivi des recettes en douane. Les encaissements étaient, pour la partie «recettes à partager», versés dans le compte TR0004 et pour la partie RAU, dans 12 comptes ouverts à la BCC. Le grand nombre de comptes et les modalités de leur dotation affectaient l'efficacité de la gestion de la RAU.

Depuis la mise en place du CUT (Compte Unique du Trésor) qui est effective depuis le mois de septembre 2015, tous les impôts et autres sources de revenus collectés par le service des impôts sont versés directement dans le compte unique du Trésor à la Banque Centrale. Le Compte Unique du Trésor correspond au compte centralisateur sur lequel sont déposées toutes les recettes fiscales et non fiscales de l'Union des Comores, qu'elles soient budgétaires ou extrabudgétaires, y compris la redevance administrative unique (RAU).

Selon la convention qui a été signée, toutes les personnes morales de droit public, sous réserve des exceptions concernant les établissements publics industriels et commerciaux, sont tenues de déposer leurs fonds sur le Compte Unique du Trésor en leur qualité de correspondants du Trésor.

Le CUT comprend un certain nombre de sous-comptes. Deux sous-comptes sont ouverts au nom des régies financières : le sous-compte du receveur des impôts et le sous-compte du receveur des douanes, qui sont dédiés à la collecte des recettes fiscales et douanières brutes. Il existe également

¹⁴ Les données fournies pour 2015 n'ont concerné que le premier semestre.

un sous-compte qui enregistre les recettes au titre de la redevance administrative unique prélevée actuellement au taux de 5% sur la valeur Caf des marchandises importées non exonérées. Trois sous-comptes sont ouverts respectivement au nom du trésorier payeur de l'Île de Ngazidja, Anjouan et Mohéli. Un sous-compte est également ouvert pour recevoir les fonds au titre des aides-projets. Enfin, un sous-compte est destiné à centraliser les disponibilités des correspondants du Trésor Public. Un compte au nom de chaque correspondant est ouvert dans les livres du Trésor.

Les recettes douanières sont transférées journalièrement à la Banque Centrale, sauf les samedis et les dimanches. Par conséquent, les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines, si bien que la note pour cette composante est B.

(iii) Fréquence du rapprochement complet des émissions fiscales, des recouvrements, des arriérés et des montants reçus par le Trésor

La réconciliation entre la situation des recouvrements comptabilisés par le receveur central de la DGI et les relevés bancaires au titre des versements sur le compte du Trésor est complexe. Le Trésor passe ses écritures au vu de l'extrait de compte de la Banque Centrale qu'il est difficile de réconcilier avec l'état détaillé des recettes recouvrées par le receveur central des impôts, en raison de l'existence de nombreux chèques en instance de présentation à l'encaissement. Ces chèques sont présentés de manière différée pour tenir compte des délais de paiement accordés par l'administration fiscale, dans le cadre d'arrangements avec le contribuable. L'administration a, de son côté, des difficultés à assurer un suivi efficace de ces chèques.

Des rapprochements sont faits quotidiennement par les comptables des bureaux de recettes entre les montants perçus et la tenue de leur comptabilité. Une note d'accord est également établie entre le Trésor et les administrations qui versent les recettes lorsque les montants ne sont pas versés directement sur le CUT.

Cependant, chaque catégorie d'impôt dispose de son propre système informatique et comptable, et la plupart des recouvrements d'impôts sont faits sans émissions de rôle. Des rapprochements réguliers des positions globales entre les émissions fiscales, les recouvrements, les arriérés et les montants reçus par le Trésor ne sont donc pas effectués.

L'évaluation de la note de cette composante est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Pas d'évolution notable. L'indicateur aurait pu être noté D+ en 2013 dès lors que parmi les autres composantes figurent un D et une note supérieure à D.

Réformes en cours :

Avant la mise en place du CUT, les recettes propres étaient transférées tous les mois au Trésor et les montants des recettes à partager étaient versés directement à la Banque Centrale. L'informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI a été lancée, mais n'est pas encore finalisée.

Tableau 3-40- Notation de l'indicateur PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	NN	D+	
<i>i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des 2 derniers exercices budgétaires).</i>	NN	NN	En l'absence d'émissions de rôles, le calcul d'un taux de recouvrement, fiable, relève d'estimations extracomptables. Selon le FMI le taux de recouvrement des créances est nettement inférieur à 60 % du potentiel fiscal de l'Union des Comores. Les arriérés de plus d'un an augmentent par ailleurs chaque année.
<i>ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.</i>	B	B	Toutes les recettes à sont reçues directement par les bureaux du Trésor, et versée sur le Compte Unique du Trésor à la BCC.
<i>iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.</i>	D	D	Le rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor n'est pas encore en opérationnel aux Comores, dans la mesure où les montants des émissions de recettes sont encore mal suivis.

PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

Cet indicateur évalue la capacité du ministère de l'Économie et des Finances à prévoir les engagements et les besoins de trésorerie et à fournir des informations fiables sur les fonds dont disposeront les unités budgétaires en vue de leurs prestations de services.

(i) Mesure dans laquelle les flux de trésorerie font l'objet de prévisibilité et de suivi.

Le Budget, le Trésor et les différents ministères préparent un flux de trésorerie mensuel prévisionnel au début de chaque année sur la base de prévisions de recettes des impôts et des douanes, et en dépenses par les montants prévus par les Ministères dépensiers. Des prévisions mensuelles de flux de trésorerie ont été préparées pour les exercices budgétaires 2015 et 2016 et ont été annexées aux Lois de finances. Cependant, ce tableau prévisionnel de trésorerie n'a pas été mis à jour mensuellement, à la lumière de l'analyse des flux de recettes et de dépenses.

Depuis la mise en place du CUT, toutes les dépenses sont réglées à partir de ce compte, qu'elles soient imputées directement ou financées à travers les dotations sur les recettes à partager. Ce compte unique permet de dégager la situation consolidée des disponibilités financières de l'État.

Cependant, les recettes sont saisonnières et l'établissement des plans de trésorerie ne fait que débiter. La situation reste donc encore similaire à celle qui prévalait lors de l'évaluation PEFA de 2013, à savoir que des prévisions mensuelles de trésorerie sont réalisées, mais elles ne servent pas à actualiser les prévisions faites initialement, d'autant plus que les restes à payer ne sont pas pris en compte dans l'actualisation des prévisions de trésorerie.

L'évaluation de la notation pour cette dimension est C.

(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques sur les plafonds d'engagement des dépenses en cours d'exercice.

Une fois le budget fixé pour chaque utilisateur du budget, le MFBI libère les engagements de dépenses par tranches trimestrielles en indiquant un profil mensuel.

L'ouverture du crédit des dépenses de fonctionnement se fait trimestriellement par un arrêté du ministre des Finances en accompagnant les plafonds de chaque trimestre. Les dépenses d'investissement peuvent être engagées sur l'année en cours. Les Ministères dépensiers ont l'obligation de gérer leurs engagements afin que les paiements restent dans les limites prévues dans les tranches trimestrielles. Les ministères sectoriels peuvent engager leurs dépenses (investissements, achats, services, etc.) dès que l'arrêté de l'ouverture des crédits a été signé.

L'évaluation pour cette composante est B, car les ministères dépensiers ont des informations fiables sur leurs plafonds d'engagement de dépenses au moins un trimestre en avance.

Il doit aussi être précisé que, dans la mesure où les prévisions des flux de trésorerie ne sont pas fiables, la régulation budgétaire s'effectue en aval.

(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires qui sont décidées au-dessus du niveau de la gestion des ministères sectoriels.

Les limites fixées par la loi sur le budget sont relativement bien respectées au niveau de l'ordonnancement (voir indicateur PI-27 iv), comme le montrent les rapports d'audit de la Section des Comptes et de la DGCF. Des ajustements budgétaires importants ont été effectués une fois par an au cours des trois derniers exercices et ils ont été réalisés avec transparence dans le sens où ils ont tous donné lieu à des lois rectificatives qui ont été approuvées par le Parlement en sa session d'octobre. Par ailleurs, les relevés de l'exécution du budget réajusté sont présentés selon le même format que la Loi de finances initiale.

Le tableau suivant présente les montants des transferts et de virements des crédits pour les deux derniers exercices. Il montre que le montant des transferts et des virements de crédit ont été respectivement inférieurs à 4% et 1% du montant total des dotations.

Tableau 3-41- Transferts et virements de crédits de l'entité Union pour l'exercice budgétaire 2015 (en francs comoriens)

Ministères	Dotations initiales	Transferts	Virements
<i>Assemblée de l'union</i>	711 564 312	32 820 375	
<i>Production</i>	396 252 988	-2 820 375	
<i>Intérieur</i>	1 099 889 704	398 500 000	-89 000 000

<i>Finance et budget - dépenses communes</i>	8 813 803 040	-30 000 000	194 000 000
Total	11 021 510 044	398 500 000	105 000 000
En % du montant des dotations		3.6%	1%

Source : Direction Générale du Budget de l'Union

Le tableau suivant montre que des ajustements plus significatifs ont été opérés en 2015.

Tableau 3-42 - Montant total des transferts et virements de crédits dans l'Union des Comores au cours de l'exercice budgétaire 2015 (en francs comoriens)

Nature de la modification	Nombre	Incidence financière
<i>Transferts de crédits sollicités par les services</i>	4	2 550
<i>Transferts de crédits à l'initiative de l'administration des finances et du budget</i>	2	-961.6
Total de toutes les modifications	6	3 511.6
Total des dépenses		3 9672.3
Modifications en % du total des dépenses		8.85%

Source : Direction Générale du Budget de l'Union

Enfin, des ajustements plus importants sont effectués une fois par an, se traduisant par l'élaboration de Lois de finances rectificatives et leur adoption par l'AN à la session d'Automne.

En 2015, les recettes fiscales ont été inférieures de 12,7% aux prévisions initiales, mais la LDFR a néanmoins établi des dotations budgétaires en hausse, grâce à un accroissement exceptionnel des recettes non fiscales (voir rapport d'exécution budgétaire de l'exercice 2015).

Tableau 3-43 - Montants des virements de crédits 2014 et 2015

Nature des transferts	2014			2015		
	LFI	LFR	Ecart	LFI	LFR	Ecart
Traitements et salaires	19 023	20 126	1 103	23 337	24 026	689
Biens et services	9 212	10 033	821	9 681	10 121	440
Transferts	5 294	5 456	162	5 390	6 541	1 151
Dépenses courantes primaires	33 529	35 615	2 086	38 408	40 688	2 280

Source : Rapport d'exécutions budgétaires 2014 et 2015

Ce tableau permet de donner la note B à la composante, car les collectifs budgétaires n'ont eu lieu qu'une fois par an au cours des trois derniers exercices et ils ont été effectués de manière relativement transparente par l'adoption de Lois de finances rectificatives.

Dans les faits, le problème de l'exécution du budget se situe principalement au niveau des dépenses, qui ne suivent pas les procédures normales (voir indicateur PI-20 iii).

Evolution depuis le PEFA de 2013

- Les ministères reçoivent trimestriellement le montant de leurs crédits pour l'engagement de leurs dépenses ;
- Une application Access est utilisée à Mohéli pour suivre les utilisations du crédit ainsi que les virements et transferts depuis 2012, mais cette application n'est pas connectée au Trésor.

Réformes en cours

- Des efforts sont réalisés par la DGB afin d'améliorer les prévisions de flux de trésorerie mensuels dans le cadre de la mise en œuvre de la SRGFP.

Tableau 3-44- Notation de l'indicateur PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Méthode de notation : M1	Note 2013 D+	Note 2016 C+	Justification
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	C	C	Des prévisions de flux de trésorerie mensuelles ou trimestrielles ont été élaborées pour les exercices 2015 et 2016. Elles permettent d'actualiser trimestriellement les dotations de crédits.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux ministères sectoriels sur les plafonds d'engagement de dépenses.	D	B	Les Ministères dépensiers disposent trimestriellement d'informations sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des ministères sectoriels.	C	B	Des modifications significatives ont été apportées aux dotations du budget initial de 2015 par voie réglementaire en faisant voter au Parlement une Loi de finances rectificative.

PI-17 Enregistrement et gestion des soldes de trésorerie, de la dette et des garanties

Champ de l'indicateur: Dette et des garanties émises par l'administration centrale.

Période sous revue: Au moment de l'évaluation.

Cet indicateur évalue les procédures de gestion de la dette, (procédures d'endettement et de suivi des encours et des remboursements, réaménagement du portefeuille en fonction des évolutions des facteurs externes de risques et de coûts, soutenabilité) réelle ou potentielle (garantie).

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant

Depuis la décision n°064/VP-MFEBICEP/CAB du 22 décembre 2011 de création d'une commission présidée par le secrétaire permanent de la CREF et comprenant la Direction

Nationale de la Dette (DND), le Trésor Public de l'Union et la Banque Centrale des Comores, la dette extérieure est suivie de manière exhaustive.

Cette commission se réunit toutes les semaines pour effectuer le suivi des données relatives à la dette publique extérieure avec le logiciel d'enregistrement et de gestion de la dette, CS-DRMS2000+, fourni gratuitement par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et installé à la Direction Nationale de la Dette (DND) depuis 2012.

Le tableau suivant présente l'évolution du stock de la dette extérieure entre 2010 et 2015.

Tableau 3-45- Évolution du stock de la dette extérieure entre 2010 et 2015

Créanciers	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Multilatéraux	72 334	70 569	68 548	20 952	21641	31 972
<i>FAD</i>	11 389	10 977	10 114	0	0	0
<i>IDA</i>	40 421	39 306	38 614	3 071	5 540	6 153
<i>BID</i>	3 124	3 063	3 219	3 773	3 221	3 643
<i>FIDA</i>	2 577	2 477	2 409	1 250	1 250	1 141
<i>BADEA</i>	9 676	9 609	9 535	11 630	11 630	12 583
<i>OPEP</i>	1 200	1 200	1 011	1 228		1 363
<i>BEI</i>	482	473	180	0	0	0
<i>FMI</i>	3 465	3 465	3 465	0	0	7089
Bilatéraux	21 182	21 045	21 882	20 834	17 118	51 951
<i>Club de Paris</i>	7 659	7 556	3 706	4 750	11 81	1181
<i>Hors Club de Paris</i>	13 523	13 489	18 176	15 740	15 937	
<i>FSAOUD</i>	3 113	3 113	4 957	10 037	10 134	6 747
<i>ADHABI</i>	427	427	0	0,00	0	0
<i>KOWEIT</i>	8 952	8 952	8 952	5 547	5 619	11 440
<i>MAURICE</i>	269	235	329	156	183	183
<i>Exim Bank</i>	-	-	-	-	-	13 950
<i>Exim Bank Inde</i>	-	-	-	-	-	18 450
Autres Créanciers	762	762	3 938	344	1 272	-
Total	93 516	91 614	90 430	41 786	40 279	83 923

Source : Direction Nationale de la Dette

La dette publique extérieure et intérieure (la dette de l'administration centrale, y compris les fonds d'assurance sociale, les Gouvernorats des îles, les entreprises publiques et les sociétés dont l'État est actionnaire et qui peuvent emprunter avec la garantie du Gouvernement) sont supervisés par le MFBI. Toutes les données sur la dette sont suivies par la Direction de la Dette du MFBI et enregistrées dans un système informatique qui permet de produire des rapports de suivi. La Banque Centrale des Comores tient également des archives de la dette publique extérieure à côté de celles de la dette extérieure du secteur privé. Ces états sont rapprochés trimestriellement avec ceux du MFBI. Le MFBI publie les statistiques de la dette publique de l'État et des entreprises publiques sur une base trimestrielle.

Le rapport des travaux du comité budgétaire des 28 et 29 avril 2015 évoque cependant la non-exhaustivité des informations communiquées relativement à la dette extérieure. Selon ce comité, même la dette intérieure est encore mal estimée, car le mécanisme de suivi est défaillant. En particulier, les situations d'endettement des établissements et des entreprises publiques ne sont pas transmises au MFBI ou aux Ministères de tutelle. Il se pose également un problème de coordination entre le service de la dette et le Trésor, malgré la mise en place de la commission évoquée au début, dans le paiement de la dette entraînant des situations parfois confuses, notamment dans les remboursements.

L'évaluation pour cette dimension est D, car les travaux du comité budgétaire de 2015 soulignent les défaillances du système et indiquent que les données sur la dette intérieure sont mal appréhendées et que les données sur la dette extérieure peuvent être incomplètes.

(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

Tous les soldes des administrations de l'administration centrale et des Gouvernorats des îles (y compris les montants provenant de recettes propres des utilisateurs budgétaires et des ressources externes) sont gérés depuis le 1^{er} septembre 2015 dans le Compte Unique du Trésor (CUT) à la BCC, qui reçoit progressivement tous les revenus et à partir duquel tous les paiements sont effectués.

Un nivellement quotidien et automatique du solde des sous-comptes est réalisé par la BCC pour alimenter le compte principal tenu par le TPG de l'Union. Par ailleurs, la BCC lui assure, ainsi qu'aux TP des îles, un suivi en temps réel des soldes de leurs comptes.

Le tableau suivant présente les soldes des comptes détenus par le TPG de l'Union à la Banque Centrale des Comores au 31/12/2015.

Tableau - Solde des comptes du TPG de l'Union au 31-12-2015

COMPTE	TRESOR	BCC	SOLDE BCC
510	Fonds G / Ministère	TR 004	867 931 396
5001	AV collect Adm pub (RAU)	TR 36	2 252 592
5602	Accord Pêche	TR 5154	211 443 806
5605	passports régie	TR 21	72 644 237
56001	Compte de fonctionnement	TR 010	149 277 671
	Total des soldes de comptes		1 303 549 702

Source : Trésorerie Paierie Générale de l'Union

Les banques fournissent mensuellement un relevé bancaire des comptes bancaires détenus par les responsables habilités de l'Union et des îles et donnent aussi généralement un accès qui permet un suivi en temps réel des soldes de leurs comptes.

L'évaluation pour cette dimension est C, car les soldes de trésorerie du CUT gérés par la BCC sont nivelés et consolidés quotidiennement. Cependant, une partie des comptes de l'administration se trouve encore dans les banques commerciales et le système utilisé ne permet pas la consolidation des comptes bancaires.

(iii) Mécanisme de contraction des emprunts et d'octroi des garanties

Les politiques de contraction des emprunts et d'émission des garanties sont établies par le décret n°08-07 /PR du 07 mars 2008, portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique en Union des Comores, qui prescrit l'obligation d'annexer à la loi de finances un document de stratégie d'endettement public, comportant notamment les plafonds d'endettement et de garantie. Cette disposition est observée depuis la Loi de finances de 2015.

Le ministre des Finances est l'unique Autorité chargée par le Président de l'Union des Comores de négocier et de signer au nom du Gouvernement les conventions d'emprunts contractés et de garanties émises par l'Union. Cependant, un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été créé par décret n°08-027/PR du 18 avril 2008, qui dispose d'une Commission Technique et d'un Secrétariat permanent assuré par la Direction Nationale de la Dette. Ce comité est chargé, avant toute négociation, d'émettre un avis sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur, de même que sur les garanties qui doivent être apportées par le Gouvernement dans le cas d'emprunts par les entreprises publiques et celles dont l'État est actionnaire.

Depuis la LDF de 2015, un document de stratégie d'endettement pour l'année en cours est annexé à la Loi de finances. Les décisions en matière d'endettement sont prises conformément à l'accord conclu avec le FMI au titre de la Facilité Élargie de Crédit (FEC).

Le document de stratégie d'endettement annexé à la LDF de 2015 indique les montants des plafonds d'endettement qui sont fixés respectivement à 8,1 milliards de KMF en 2015, 8,7 milliards en de KMF 2016 et 9,6 milliards de KMF en 2017, ce qui correspond à l'obligation de garder de nouveaux emprunts nets dans la limite d'un certain pourcentage du PIB et de se limiter aux dons et aux prêts concessionnels, comme convenu avec le FMI.

Les îles autonomes n'ont pas le droit de faire des emprunts (article 11 de la Constitution) et leurs budgets doivent être équilibrés. De ce fait, les Gouvernements locaux ne font jamais d'emprunt. Le Gouvernement central ne fournit pas d'informations concernant les garanties de l'État apportées au fonctionnement des régimes d'assurances publics ou aux partenariats public/privé impliqués dans la fourniture d'infrastructures ou de services publics, car le système est quasi inexistant dans le pays.

L'évaluation de cette dimension est donc B.

Evolution depuis le PEFA de 2013

L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties qui sont indiquées en annexe du PLF.

La fiabilité du suivi de la dette par la Direction Nationale de la Dette s'est améliorée grâce au système CS-DRMS. Le système de gestion de la dette (CS-DRMS) permet de suivre l'évolution du stock des arriérés de l'Union depuis 2012.

Réformes en cours :

À terme, même les établissements publics de l'enseignement et de la santé devront fonctionner à travers des sous-comptes du CUT gérés par la BCC. Le Trésor est en train d'opérer à travers un réseau de bureaux dans toutes les îles de l'Union des Comores. Il existe encore des fonds qui sont détenus dans le système bancaire commercial, mais ils devraient progressivement disparaître.

Tableau 3-46- Notation de l'indicateur PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.

Méthode de notation : M2	Note 2013 D+	Note 2016 C	Justification
(i) <i>Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents.</i>	D	D	Les données sur la dette extérieure sont exhaustives et gérées de façon fiable dans un système informatique, mais ce système ne gère pas la dette intérieure. Les rapports sur la dette sont produits tous les ans.
(ii) <i>Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale</i>	D	C	Depuis la mise en place du CUT le 1 ^{er} septembre 2015, le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie de l'administration se font quotidiennement. Il reste cependant encore des comptes dans les banques commerciales et le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.
(iii) <i>Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.</i>	C	B	Les politiques en matière d'endettement public sont clairement établies. Le CNDP étudie les projets d'emprunts et les demandes de garanties sur la base de critères précisément définis. Seul le MFBI peut négocier et signer les conventions d'emprunts ou d'émission de garanties. Par ailleurs, les lois de finances 2015 et 2016 fixent des plafonds d'endettement pour les trois années à venir.

PI-18 Efficacité des contrôles de la paie

Cet indicateur évalue l'efficacité des contrôles de la paie. Il traite uniquement des salaires des fonctionnaires et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel. Les salaires de la main-d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires n'entrant pas dans le système de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes hors-salaires, à savoir par l'indicateur PI25.

Champ de l'indicateur: *Masse salariale des administrations centrales.*

Période sous revue: *Au moment de l'évaluation*

(i) *Degré d'intégration entre les fichiers du personnel et les données de paie*

Les dispositifs actuels utilisés pour la gestion du fichier du personnel sont les textes réglementaires, les contrôles des états de salaires par le Ministère de la Fonction publique (FOP), les supérieurs hiérarchiques de chaque ministère, ainsi que les contrôles internes de la DGCF. Le personnel nouvellement recruté doit se faire enregistrer directement dans un fichier de la fonction publique géré par la FOP.

Les fichiers du personnel et de la paie sont intégrés dans un système informatisé appelé GISE (Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs) qui est déployé sur les sites de la FOP, du budget, du Trésor, dans l'administration de l'Union et dans chacune des îles autonomes. Les trois services utilisent aujourd'hui le même fichier nominatif et une copie des bases qui est transmise chaque mois par clé USB. Cependant, la DG-FOP de chaque entité ne peut pas accéder aux bases de données de la paie des autres entités.

Quasiment tous les employés des administrations comoriennes reçoivent leur salaire directement par virement bancaire. Les Ministères dépensiers doivent soumettre chaque mois les détails de leur masse salariale au Ministère des Finances pour les employés qui ne sont pas dans le GISE, comme les agents en instance d'affectation ou les agents contractuels.

Une mission d'Afritac a évalué l'efficacité des contrôles effectués dans le GISE et a indiqué que les changements dans les fichiers du personnel sont correctement reflétés dans les livres de paie. Ce rapport spécifie que la mise en œuvre du logiciel GISE a permis une amélioration des procédures de rapprochement des états de paie avec le fichier nominatif de la Fonction publique (FOP). Toutefois, des lacunes de contrôle interne persistent et affectent la fiabilité des rapprochements entre les états de paie et le fichier nominatif.¹⁵

Depuis, la cohérence entre la situation des paiements et celle des agents de l'État dans le fichier de la fonction publique s'est améliorée : celle-ci s'établit désormais à plus de 99%.

Ainsi, les états de paie et le fichier nominatif sont gérés par la même application informatique, mais ne sont pas directement reliés entre eux. Les fichiers du personnel restent encore répartis entre les différents acteurs (FOP, DGB, Trésor) et les entités (Union, Ngazidja, Anjouan et Mohéli) sans liens automatisés entre eux. Cependant, aucune centralisation des données n'est effectuée, car la HAFoP n'est pas fonctionnelle, si bien que chaque groupement d'acteurs de chaque entité est censé veiller à ce que les changements dans les fichiers du personnel soient correctement reflétés dans le fichier de la masse salariale géré par GISE.

En résumé, l'état de paie est mis à jour mensuellement sur la base des modifications apportées au fichier nominatif et il vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent. L'évaluation pour cette dimension est B.

(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

L'ouverture d'un poste budgétaire, supporté par les textes réglementaires, la présentation de diplômes suite à une formation académique ou professionnelle, l'ancienneté, etc. donnent lieu à des modifications des fichiers du personnel du GISE qui sont ensuite pris en compte dans le fichier de la paie du même logiciel. Ce fichier est géré par la direction du budget.

Le fichier de la fonction publique peut être modifié jusqu'au 15 du mois et les mises à jour sont réalisées au centre informatique du service de la gestion de la solde de la direction du budget avant de lancer le paiement. Les fichiers du personnel et de la paie sont donc actualisés au moins tous les mois, du 15 du mois passé au 15 du mois dû. Par conséquent, les modifications du fichier du personnel sont généralement repercutées sur le fichier de la paie du mois suivant.

Dans des conditions normales, les ajustements rétrospectifs réalisés concernent environ 5% des paiements (retraites, abandons de postes, décès, démissions et licenciements).

En résumé, l'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie est généralement effectuée dans le mois, mais peut parfois accuser un retard de deux mois pour un petit nombre de changements. Notons cependant que des ajustements rétrospectifs très importants ont eu lieu en cours d'année à cause des embauches non maîtrisées qui se sont produites au cours de l'année, mais cette situation n'est pas liée à la gestion du GISE et s'est produite de manière exceptionnelle.

L'évaluation pour cette dimension est B.

(iii) Contrôles internes des modifications apportées aux fichiers du personnel et de la paie

Depuis septembre 2013, chaque poste doit être créé sur le cadre organique et il n'est pas possible de nommer quelqu'un sur un poste qui n'existe pas et qui n'a pas été budgétisé. La FOP envoie à la DGB la situation des fonctionnaires qui doivent être payés, laquelle a mis en place un système de contrôle mensuel avant de procéder à la liquidation et à l'ordonnancement pour le paiement des salaires par le Trésor. Il existe donc une supervision hiérarchique de tous les fichiers du personnel et de la paie et les changements laissent une piste de vérification depuis l'extension du GISE. Des fichiers Log permettent de retrouver tous les changements qui ont été effectués dans les fichiers du personnel et de la paie du GISE.

Les états des salaires, émis par le service de la solde du Ministère des Finances, sont envoyés dans chaque direction administrative et financière du Ministère concerné pour permettre des contrôles effectués par la hiérarchie ou d'autres corps d'inspection sur les changements effectués aux fichiers du personnel et de la paie.

La DGCPT de l'Union effectue chaque mois le paiement des salaires des agents des différentes entités sur leurs comptes postaux et des transferts sur la base des recettes à partager qui ont été collectées, mais elle ne fait aucun contrôle par la suite et elle n'a pas davantage accès aux fichiers GISE gérés par les différentes entités que la FOP.

La DGCF effectue un suivi des effectifs des agents de l'État recensés dans les fichiers informatiques de la Fonction publique et les présente dans son rapport d'activité annuel, mais ne vise pas toutes les modifications au fichier nominatif et à l'état de paie. Cependant, le recrutement des agents par les différentes entités n'est pas soumis au contrôle du MFBI ni à celui de la HaFOP, qui était déjà existante lors de l'évaluation de 2013, car celle-ci n'est toujours pas opérationnelle dans sa mission de contrôle de l'application de la réglementation. Dans la mesure où il n'existe pas de Lois en vigueur sur la fonction administrative ou sur le recrutement des employés par le secteur public permettant de rationaliser les conditions d'emploi et de contribuer à une meilleure gestion du personnel. Les conditions de recrutement sont différentes selon les ministères et les entités.

Plusieurs rapports, dont ceux du FMI, du Comité budgétaire et de la Direction du Contrôle Financier, relèvent que le recrutement des agents de l'Etat est donc encore très mal contrôlé aux Comores. Un arrêté a été pris pour déterminer les plafonds de salaires pour chacune des entités et les dépassements sont imputables en recettes propres, car les Gouvernorats des îles ne respectent pas le montant des crédits qui leur sont alloués en ce qui concerne les salaires. Jusqu'à présent, cet arrêté n'a pas encore été suivi d'effets.

À cause de la préparation des élections présidentielles de 2016, de nombreux recrutements incontrôlés ont eu lieu en 2015, ce qui a conduit à des arriérés de salaires de plusieurs mois pour

le personnel de l'administration publique. La section de la paie du Ministère des Finances précise que cette situation était généralisée à l'ensemble des administrations publiques de l'Union et des Gouvernorats des Comores.

Le rapport de la DGCF relève également qu'au niveau de la masse salariale, l'effectif global des agents de la fonction publique est passé de 6 163 389 536 de KMF en décembre 2011 avec un effectif de 2 732 personnes à 6 405 079 290 KMF avec un effectif de 2 651 en décembre 2014, ce qui correspond à une diminution de 2,96% des effectifs, mais à une augmentation de 3,77% de la masse salariale. De plus, la situation s'est fortement aggravée en 2015¹⁶.

Le rapport d'activité de la DGCF s'inquiète du non-respect ou de l'absence d'un cadre juridique général régissant les accessoires de solde, de la multiplicité des primes/indemnités versées à un certain nombre d'agents et aussi de l'absence ou du non-respect des modalités d'attribution de ces primes.

En résumé, les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et elles favorisent les abus et les erreurs de paiement.

La note attribuée à cette composante est D.

(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

La Section des Comptes a pour mission de vérifier le bon fonctionnement des dispositions liées au paiement des agents de l'État lorsqu'elle procède à un audit financier et de conformité, mais elle n'a pas encore produit de rapports d'audits des fichiers de la paie sur la base de l'analyse de tests d'échantillon détaillés de la justification des salaires et des autres paiements qui sont effectués vers les agents de l'État. Actuellement, la Section des Comptes n'a pas les ressources suffisantes pour effectuer des audits de la masse salariale portant sur l'ensemble des administrations publiques.

Les analyses externes, comme les rapports du FMI, ont par ailleurs souligné une dérive de la masse salariale et demandé que des mesures correctrices soient prises. La Section des Comptes rejoint ce constat et considère nécessaire que des audits soient spécifiquement dirigés vers le contrôle de la masse salariale compte tenu de la faiblesse apparente des systèmes de contrôle interne au niveau des ministères sectoriels et du MFBI et de l'importance de la masse salariale dans le budget de l'État, en espérant que la mise en œuvre du GISE amélioré permettra d'assainir cette situation. Cependant, aucun plan d'audit annuel de vérification de l'état de paie n'a encore été mis en place par la vérification interne des Ministères, par l'Inspection Générale des Finances (IGF) ou par le vérificateur externe, pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

Des opérations ponctuelles de vérification du fichier nominatif ont été organisées en 2011 et 2012, ce qui a permis de supprimer des fichiers un nombre important d'employés fantômes, mais ces opérations n'ont pas été renouvelées les années suivantes. Seuls les agents qui travaillent au Gouvernorat de Mohéli ont été contrôlés en juin 2015. Le rapport d'activité de la DGCF de décembre 2014 relève que beaucoup d'agents licenciés avaient ensuite été réintégrés dans leur service d'origine. Le rapport d'activité de la DGCF de 2014 regrette « *l'absence de contrôle physique pour les agents de l'administration* ».

¹⁶ Rapport d'activité de la DGCT. Avril - Décembre 2014

Dans la mesure où aucun audit de la masse salariale n'a été effectué au cours des trois dernières années, la note de cette dimension est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

- Chaque poste doit être créé sur le cadre organique. Depuis septembre 2013, il n'est pas possible de nommer quelqu'un sur un poste qui n'existe pas et qui n'a pas été budgétisé.
- Seuls les agents qui travaillent au Gouvernorat de Mohéli ont été contrôlés en juin 2015.

Réformes en cours :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SRGFP, le financement de l'ABGE a permis de développer une version améliorée du GISE, ce qui permettra de gérer de manière détaillée la situation administrative de tous les employés du Gouvernement et de générer les états de salaires. Outre la correction des anomalies et des failles de sécurité, plusieurs améliorations ont été apportées, dont les suivantes :

- gestion des banques ;
- gestion des agents en instance d'affectation ;
- gestion des agents contractuels ;
- ajout du NIN (numéro d'identification national) ;
- liquidation des salaires ;
- gestion des rappels ;
- gestion des cas exceptionnels.

Le GISE amélioré est opérationnel depuis janvier 2016 (correction des erreurs, introduction de l'historique de la gestion des carrières, etc.), mais il n'a pas encore été déployé. Le déploiement sera réalisé lorsque le réseau informatique du MFBI sera en place. Les bases de données des fichiers de la paie réparties entre les différentes entités seront alors interconnectées, les contrôles seront améliorés (recrutement après 35 ans, sorties en retraite, etc.) et la DGfOP de chaque entité pourra accéder au GISE des autres entités. Seuls les chefs de service auront un mot de passe pour accéder au GISE.

Tableau 3-47- Notation de l'indicateur PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

Méthode de notation : M1	Note 2012 NN	Note 2016 D+	Justification
<i>(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif</i>	B	B	Les fichiers du personnel sont actuellement largement distribués entre les administrations de l'Union et celles des Gouvernorats, sans liens automatiques vers la masse salariale dans chaque cas. Les fichiers nominatifs de l'Union et des îles ne sont encore reliés entre eux. Toutefois, le système GISE opère un contrôle informatisé ex ante entre les fichiers administratifs (nominatifs) et les états de paie, chaque mois.

<i>(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie</i>	NN	B	Dans le système GISE, les changements dans les fichiers du personnel sont pris en compte pour le mois suivant dans le fichier de la paie
<i>(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie</i>	NN	D	La supervision hiérarchique est particulièrement faible, et les changements effectués dans les fichiers de la paie ne permettent pas encore de laisser une piste de vérification. Un rapport de vérification de la paie doit être fourni.
<i>(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes</i>	C	D	La Section des Comptes n'a pas procédé à des audits sur les états de salaires au cours de ses missions d'audits financiers et de conformité. Par ailleurs, les audits effectués au sein du Gouvernement sur la période 2012-2014 sont encore loin d'être complets.

PI-19 Passation des marchés publics : transparence, mises en concurrence et mécanismes de dépôts des plaintes

Champ de l'indicateur: *Tous les achats du gouvernement central à l'aide de procédures nationales*

Période sous revue: *Dernière Loi de finances votée.*

Cet indicateur évalue le degré de mise en œuvre de ce principe et les moyens - juridiques et pratiques - que l'administration a mis en place dans le cadre de la passation des marchés publics, notamment l'accès des opérateurs aux informations sur les passations de marchés et leur possibilité de recours rapide et simplifié à un dispositif de réclamation impartial en cas de contestation.

i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire

La législation sur les marchés publics aux Comores s'efforce de se conformer aux exigences internationales en suivant les directives de la COMESA de 2003 sur la passation des marchés.

La loi portant sur la passation des marchés publics et sur la délégation des services publics (n°11-027/Au) a été adoptée en décembre 2011 et promulguée en février 2012. Le décret d'application n°12-131 du 31 mai 2012 a institué les trois principaux organes chargés, respectivement de la régulation, de la passation et du contrôle des marchés et de la délégation de services publics, à savoir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), les Cellules de gestion des marchés et délégation de services publics et la Direction nationale de contrôle des marchés publics et délégations de service public (DNCMP).

La nouvelle loi vient en remplacement des anciens textes (Décrets n° 05-077 d'août 2005 et n°11-203 de septembre 2011) qui encadraient jusque-là les procédures de passation de marchés publics aux Comores.

Le cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés publics et de délégation de services publics a été voté le 29 décembre 2011 et promulgué le 4 février 2012. Les textes d'application du Code ont été pris le 31 mai 2012 et la mise en place des entités institutionnelles est intervenue en novembre 2012. Ce cadre juridique est conforme aux principes de transparence,

d'exhaustivité et de promotion de la concurrence développés par la directive COMESA de 2003 et aux meilleures pratiques internationales.

Le cadre institutionnel prévoit la séparation des fonctions de passation, de contrôle a priori et de régulation des marchés publics avec la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) pour le contrôle a priori et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) pour le contrôle à postériori, dans laquelle est prévue une représentation tripartite (mais non paritaire) de l'administration, du secteur privé et de la société civile.

Le champ d'application du Code des Marchés Publics (CMP) couvre toutes les acquisitions des Autorités contractantes ainsi que tous les types de marchés publics sans dérogation, à l'exception des marchés passés pour les besoins de la défense nationale et/ou de la sécurité nationale.

La DNCMP relève du Ministère des Finances. Sa mission est de veiller à l'application des procédures de passation de tous les marchés publics sur le plan national. Elle examine et valide les demandes d'autorisation de passation des marchés de gré à gré ou d'établissement des avenants aux marchés publics. Elle doit donc également assurer le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics, conseiller les autorités contractantes dans le choix de la procédure, tenir les indicateurs de performance en matière de passation de marchés, et enfin assurer l'assistance technique et juridique lors de toutes les étapes de la procédure de passation et d'exécution des marchés.

Les Cellules de gestion des marchés et délégations de services publics constituent les structures de base chargées de la passation des marchés publics. Ces cellules sont placées sous la tutelle des Présidents des Institutions, Ministres, Préfets, Maires ou Directeurs Généraux des entreprises publiques.

Dans la pratique, ce cadre institutionnel n'est pas encore complètement opérationnel dans la mesure où les cadres organiques ne sont pas encore complétés et que la DNCMP ne dispose pas actuellement de moyens de fonctionnement suffisants. Ces structures sont confrontées à des problèmes importants de logistique, de disponibilité de personnels qualifiés en nombre suffisant et de ressources financières suffisantes pour leur fonctionnement.

Concernant la DNCMP, la construction de ses locaux n'est pas encore achevée, mettant les agents de la DNCMP dans une quasi-impossibilité de mener leurs activités de contrôle a priori des marchés publics. Trente-sept (37) Cellules de Gestion des Marchés Publics (CGMP), principalement au niveau des Autorités contractantes de l'Union, ont été mises en place. Il reste encore à mettre en place les CGMP des entités publiques dans les îles autonomes. Cependant, le fonctionnement des CGMP existantes est mal connu et souvent non conforme aux textes, car leur composition ne reflète souvent pas les exigences prévues dans le CMP (spécialiste en acquisition, juriste et expert technique). Les personnels des cellules de passation n'ont pas encore reçu les formations pratiques nécessaires, notamment pour leur permettre de se familiariser avec les dossiers d'Appel d'Offre.

Le tableau suivant présente les dossiers et les rejets des dossiers par la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics pour les 3 derniers exercices. Il montre qu'aucun dossier n'a été rejeté au cours de cette période.

Tableau 3-48- Nombre de dossiers analysés et rejetés par la DNCMP au cours des trois derniers exercices

	2013		2014		2015	
	Analysés	Rejetés	Analysés	Rejetés	Analysés	Rejetés
<i>Appel d'offres ouvert</i>	49	0	76	0	48	0
<i>Appel d'offres restreint</i>	4	0	6	0	13	0
<i>Entente directe</i>	2	0	8	0	5	0
<i>Autres</i>	0	0	31	0	1	0

Source : DNCMP

Les données relatives à la passation des marchés sont recueillies par la DNCMP à partir des dossiers envoyés pour contrôle et avis, des rapports des CGMP, des collectes des Plans de Passation des Marchés (PPM) et des listes de marchés passés les années précédentes.

Cependant, la DNCMP ne peut indiquer si les justifications ont été fournies dans tous les cas où la mise en concurrence ouverte n'a pas été suivie, car aucune autorité contractante n'a transmis des contrats au niveau de l'ARMP et de la DNCMP.

La première composante de cet indicateur est notée par rapport à six critères précis, qui sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 3-49- Caractéristiques de la législation de la passation des marchés aux Comores

Critères	Réponse	Justification
<i>i) Être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi.</i>	Oui	Tel est le cas des Cellules de gestion des marchés et délégation de services publics, de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics et délégation de services publics (DNCMP) et de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).
<i>ii) Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés.</i>	Oui	Le Code des Marchés Publics est disponible sur plusieurs sites web, dont le site web. http://www.comores-commerce.org/politique-commerciale/textes-reglementaires/ financé par le PNUD qui rassemble les principaux textes réglementaires aux Comores.
<i>iii) S'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics.</i>	Oui	Néanmoins, les achats financés en tout ou en partie par les institutions financières internationales suivent leurs propres procédures, plus strictes que celles du cadre législatif national.

iv) <i>Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié.</i>	Oui	Les exceptions à la libre concurrence doivent être justifiées conformément au Code des Marchés Publics.
v) <i>Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché.</i>	Non	Quelques avis de marchés, appels d'offres et attributions des contrats sont publiés, mais avec retard et les résultats des plaintes de passation de marchés ne sont pas publiés. Par ailleurs, même si les Ministères sont tenus de produire des plans de passation des marchés, ceux-ci ne sont pas tous notifiés à la DNCMP ou publiés.
vi) <i>Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché.</i>	Oui	Le cadre juridique et réglementaire du nouveau Code des Marchés Publics prévoit l'existence d'une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) pour répondre aux plaintes déposées par les participants.

En résumé, Le cadre juridique de passation des marchés remplit cinq des six critères de la méthodologie PEFA, ce qui correspond à la note B.

(ii) Recours à des méthodes de passation de marchés faisant appel à la concurrence

Les dispositions prévues relativement à la préparation, à la passation et à l'exécution des marchés sont globalement conformes aux normes internationales et aux bonnes pratiques en matière d'acquisitions.

Le CMP indique que les marchés publics doivent être passés après la mise en concurrence des cocontractants potentiels de l'administration principalement sur appels d'offres. La passation de marchés par voie d'appels d'offres ouverts constitue donc le mode d'acquisition par défaut. Le recours aux autres modes d'acquisition doit être justifié par l'Autorité Contractante et préalablement autorisé par la DNCMP. Les procédures de « gré à gré » doivent être exceptionnelles et en conformité avec les dispositions de la Section 4 du Code des Marchés Publics : Marchés de gré à gré ou par entente directe.

En particulier, selon l'Article 58 : « *Autorisation préalable à la passation des marchés de gré à gré ou par entente directe* » de cette section, la Direction Nationale de Contrôle des Marchés et les Directions insulaires doivent veiller à ce que, sur chaque année budgétaire et pour chaque autorité contractante, le montant additionné des marchés de gré à gré ou par entente directe ne dépasse pas dix (10) pour cent du montant total des marchés publics passés au sein de l'Union des Comores. Dans ce nouveau code, aucun plafond n'est établi pour la passation de marché en « gré à gré », contrairement au précédent Code des Marchés Publics qui fixait le montant maximum à 3 millions de KMF.

Enfin, les acteurs de la chaîne de passation sont tenus de respecter les normes d'éthique et de transparence imposées, sous peine de sanctions et d'exclusions lorsqu'ils sont coupables d'actes de fraude et de corruption.

Le tableau suivant présente les marchés publics passés en 2015 en fonction des types de marchés établis par le Code des Marchés Publics.

Tableau - Passation des marchés publics selon les types de marchés et les compétences (année 2015)

	Compétence des Cellules ou des Directions			Compétence de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Public
	Nombre	Montant	Montant en % du total	Nombre
<i>Appels d'Offre Ouverts</i>	45	1 093 448 708	68.7%	3
<i>Appels d'Offre restreints</i>	9	246 971 308	15.5%	4
<i>Gré à Gré</i>	9	251 229 909	15.8%	0
Total	63	1 591 649 925	100.0%	7

Source : DNCMP

Ce tableau statistique fourni par la DNCMP n'est cependant ni suffisamment exhaustif, ni suffisamment fiable pour pouvoir être considéré dans les critères de notation. Le montant total des marchés passés sous la compétence des cellules de passation des marchés et d'environ 3,2 millions d'euros et la DNCMP a en effet des difficultés pour fournir des statistiques relatives aux contrats attribués, car elle n'est pas en mesure de couvrir tous les marchés passés. Un certain nombre de marchés sont en effet encore passés sans se soumettre au contrôle de la DNCMP. En 2012, il a été estimé qu'environ 40 % des marchés avaient été passés sous forme d'entente directe et les chiffres pour les années suivantes sont de même ordre de grandeur, sans pouvoir être connus avec précision. Enfin, les fractionnements sont courants étant donné que les autorités contractantes calculent les montants des marchés sur la base des mises à dispositions trimestrielles des crédits.

Compte tenu du fait que les données sur les marchés publics ne sont pas suffisamment fiables, La note pour cette composante est D.

(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun

Les textes relatifs à la passation des marchés publics sont disponibles sur le site internet de la Cellule de Réformes Economiques et Financières (CREF).

Le CMP rend obligatoire la publication des avis d'appel à la concurrence et des avis d'attribution de marchés, sous peine de nullité de la procédure.

Les informations sur les opportunités d'appels d'offres sont publiées dans les journaux quotidiens et parfois sur le site web de la CREF, mais de manière incomplète et avec retard. Ainsi, certains avis d'appels d'offres ont été publiés sur le site de la CREF lors du PEFA de 2013, mais n'ont pas été actualisés depuis. Par ailleurs, les plans de passation des marchés publics, l'attribution des contrats, et les données sur la résolution des plaintes ne sont pas mis à la disposition du public. Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de préparer leurs plans annuels de passation des marchés, mais ceux-ci ne sont pas publiés ou notifiés.

Pour l'exercice de 2015, les autorités de contrôle s'étaient fixés l'objectif de publier jusqu'à « 80% des marchés publics. » Cependant, seulement vingt institutions et sociétés publiques ont présenté leurs plans de passation de marchés (PPM) publics de l'année 2015. Douze PPM ont été transmis au niveau de l'Union et des sociétés d'État et huit PPM au niveau de l'Île autonome de Mohéli. Au niveau du Gouvernement de l'Union, cinq Ministères, ainsi que la Présidence de la République, ont remis leurs plans de passation pour l'année en cours : les Ministères de l'Éducation Nationale, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire, et celui de la Santé, mais pas le Ministère des Finances et de l'Économie. Seulement six sociétés et institutions publiques ont répondu à l'appel lancé par les autorités chargées du contrôle des marchés publics : l'Autorité Nationale de Régulation des Technologies de l'Information de la Communication, l'Office National d'Importation et de la Commercialisation du Riz, Comores Telecom, la Société Nationale des Postes et Services Financiers, la Société Comorienne des Hydrocarbures, et la Centrale d'Achat des Médicaments en Union des Comores.

Par ailleurs, aucune autorité contractante au niveau des îles de Ngazidja et Anjouan n'a transmis des PPM, mis à part le gouvernorat de Mohéli, le Centre Hospitalier de Fomboni et l'Administration Générale des Impôts et Domaines. Les grandes entreprises publiques comme l'Autorité Portuaire des Comores, la société de production d'électricité MAMWE, Com'Air Assistance et l'Aéroport International Moroni Prince Said Ibrahim n'ont pas transmis leurs PPM.

Actuellement, l'administration ne dispose donc pas encore d'un système permettant véritablement de générer des informations fiables sur les principaux aspects de la passation des marchés publics et ne met pas systématiquement à la disposition du public dans les journaux locaux les opportunités d'appels d'offres.

Les autres éléments d'information (plans de passation des marchés, adjudications et les résultats des plaintes de passation des marchés) ne sont pas publiés sur le site web de l'ARMP, pourtant opérationnel, ce qui conduit à attribuer une note D pour cette composante.

(iv) Existence d'un système administratif indépendant de traitement des plaintes de passation des marchés

Le Décret N°12-198 du 12 octobre 2012 a permis la nomination du secrétaire permanent de l'ARMP. L'ARMP est l'organe de suivi permanent et de régulation du système de passation des marchés publics et des délégations des services publics.

L'ARMP est composée de deux organes :

- Le Secrétariat Permanent, qui ne comprend actuellement qu'une seule personne (le Secrétaire Permanent) sur les 15 initialement prévues.
- Le Conseil de régulation des marchés publics qui comprend douze membres nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une fois : six représentants de l'administration publique, quatre pour le secteur privé et deux membres issus de la société civile.

Selon l'article 1^{er} du décret d'application n°12-131 du 31 mai 2012, l'ARMP est une personne morale publique, dotée de l'autonomie administrative et financière, mais elle est directement rattachée à la Présidence de l'Union et dépend d'une subvention de l'État pour assurer son fonctionnement.

L'ARMP a pour mission d'émettre des avis, des propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et délégation de services publics, mais n'a pas de pouvoir contraignant

effectif. Elle est en revanche en mesure de commander des audits indépendants sur des marchés passés et d'informer les autorités compétentes des cas de violations constatées aux dispositions légales et réglementaires en matière de passation, d'exécution et de contrôle des contrats.

Dans la pratique, les systèmes de régulation, y compris de règlement des différends et de contrôle a priori des marchés publics ne sont pas encore effectifs. L'ARMP n'a ni budget ni ressources de fonctionnement et le personnel du secrétariat permanent n'est composé que d'une seule personne, le Secrétaire Permanent.

Selon l'article 21 du décret portant application de la loi du 29 décembre 2011 portant passation des marchés publics et délégation des services publics: la Commission de règlement des différends (CRD) est composée de quatre (4) membres dont le président du Conseil de régulation des marchés publics exerçant de droit la présidence de cette commission, un représentant de l'administration, un représentant du secteur privé et un représentant de la société civile. Le statut des membres de la Commission de règlement des différends, ses modalités de fonctionnement et la procédure suivie sont fixés dans le règlement intérieur du Conseil de régulation des marchés publics. La commission de règlement des différends est chargée de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées, ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés publics ou la délégation de services publics.

Malgré les difficultés de fonctionnement, la Commission de Règlement des Différends (CRD) de l'ARMP a néanmoins traité plusieurs recours introduits par des soumissionnaires. Cependant, les décisions sur ces plaintes n'ont pas encore été publiées sur le site web de la CREF.

Le tableau ci-après présente le suivi des plaintes passées sur les marchés publics par l'ARMP entre 2013 et 2015.

Tableau 3-50- Suivi des plaintes passées sur les marchés publics par l'ARMP, 2013-2015

Année	Procédure	Recours traités par le comité de règlement	Ministère ayant enregistré les marchés attribués	Suivi de l'ARMP
2013	Appel d'offres	Recours Enoc contre Ministère de l'Aménagement pour l'attribution du marché de travaux de construction de l'aérogare de Mohéli.	Ministère de l'Aménagement du territoire.	
2015	Appel d'offres	Requête Houssalam contre Union des Mecks Requête Soha contre gouvernorat de Ngazidja Requête maison Said Ali contre Gouvernorat de Ngazidja Requête Lucky export contre hydrocarbures.	Ministère de l'Aménagement du Territoire pour les marchés de cantonnement et de confortatifs.	Dossiers déposés à la Présidence de l'Union de Comores, mais jusqu'à présent aucune réponse n'a été apportée de la part de la Présidence.

Source : ARMP

Les critères PEFA analysent sept points de repère du système de passation des marchés publics. Les deux premiers points analysent si l'organe chargé de l'examen des plaintes est composé de professionnels expérimentés, y compris des personnes extérieures au Gouvernement, et si les membres sont indépendants du processus de prise de décision.

Les autres critères permettent d'évaluer si des frais sont facturés pour limiter l'accès à l'organisme d'appel, si des procédures clairement définies sont respectées, si l'organe d'appel a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés et enfin si ses décisions sont prises dans le délai prescrit et si elles sont contraignantes pour toutes les parties.

Tableau 3-51- Degré de satisfaction des critères de l'indépendance de l'ARMP

Critère	Réponse	Justification
i) composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics ;	Oui	Les plaintes sont examinées par le Comité de Règlement de Différends (CRD), organe tripartite composé de deux juristes (un membre de la société civile et un membre de l'administration), un membre du secteur privé, plus le Président de l'ARMP.
ii) ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés ;	Oui	L'ARMP ne participe pas au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés, mais participe à titre d'observateur dans les ouvertures de plis auxquelles elle est invitée.
iii) ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées ;	Oui	Il faut payer 25 000 KMF de frais de dossier, soit 50 €, pour introduire un recours, mais ces frais sont loin d'interdire l'accès des parties concernées.
iv) suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public ;	Non	La procédure est clairement définie, mais n'est mise à la disposition du public sur aucun site de l'administration. Le site web de l'ARMP n'est pas encore opérationnel.
v) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés ;	Non	Le pouvoir de suspension n'est pas effectif.
vi) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation ;	Non	Une seule plainte a été enregistrée en novembre 2013, et quatre plaintes en 2015, mais elles n'ont pas été instruites dans un délai de 15 jours à compter de la date de dépôt de la plainte.
vii) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).	Non	L'ARMP ne peut que transmettre des dossiers à la présidence, dont elle dépend et celle-ci n'a fait aucun retour sur les dossiers qui lui ont été transmis.

Ainsi, tout soumissionnaire a la possibilité d'introduire un recours auprès de la Commission de Règlement des Différends (CRD) s'il s'estime lésé durant le processus d'acquisition. L'ARMP travaille en conformité avec les procédures définies et ne facture pas de frais prohibitifs. Elle a

le pouvoir de suspendre le processus, ses décisions sont données dans un délai déterminé et elles sont contraignantes pour toutes les parties.

La note pour cette composante est C, car le système d’instruction remplit les critères (i) et (ii), plus un autre critère. Cependant, l’ARMP n’est pas un organe administratif réellement indépendant puisqu’il dépend de la Présidence de l’Union.

Evolution depuis le PEFA de 2013

- Le rapport d’évaluation PEFA de 2013 indique qu’il est probable qu’une part significative des marchés échappe au contrôle ex ante de la DNCMP, ce qui indique que les informations transmises aux organes de contrôle des marchés publics n’étaient pas fiables et auraient dû contribuer à l’établissement d’une notation D pour la composante ii).
- L’existence des lois relatives aux marchés publics est mieux connue des autorités contractantes.

Réformes en cours :

- L’ARMP est en train de mettre en place un site Web qui devrait être opérationnel au début de 2016
- Dans le cadre de la SRGFP, la BAD a récemment finalisé une évaluation des procédures nationales de passation des marchés en vue d’utiliser ces procédures dans le cadre de mise en œuvre des projets. La BM a également appuyé la définition du plan d’action pour la finalisation des réformes.

Tableau 3-52- Notation de l’indicateur PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics

Méthode de notation : M2	Note 2013	Note 2016	Justification
	D+	D+	
(i) <i>Transparence, l’exhaustivité et la concurrence dans le cadre juridique et réglementaire</i>	B	B	Le cadre juridique de passation des marchés remplit cinq des six critères de la méthodologie PEFA.
(ii) <i>Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels.</i>	C	D	Aucune donnée fiable n’est disponible. Une part des marchés échappe au contrôle de la DNCMP et de l’ARMP à cause de l’absence de documentation sur les marchés passés par certains Gouvernorats, EP et ministères, dont le MFBI.
(iii) <i>Accès du public à une information complète, fiable et opportune</i>	D	D	Des avis d’appel d’offres sont publiés dans les journaux locaux, mais ni les plans de passation des marchés, ni les attributions des marchés, ni des résultats des plaintes ne sont publiés dans les délais. Globalement, les informations sur les marchés ne sont pas encore accessibles au

			public malgré la mise en production du site web de l'ARMP.
(iv) Existence d'un mécanisme indépendant d'enregistrement des plaintes	D	C	Le système d'instruction remplit les critères (i) et (ii) plus un autre critère.

PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Au moment de l'évaluation.

Cet indicateur évalue l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales. Il ne concerne que le contrôle des engagements de dépenses et de paiements de biens et services, des salaires de la main-d'œuvre temporaire et des indemnités du personnel.

(i) Efficacité des contrôles d'engagement de dépenses.

La Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) est née de la séparation de la Direction Générale du Budget et du Contrôle Financier suivant le Décret N°12-159/PR en date du 08 août 2012, portant Institution et Organisation du Contrôle Financier des Dépenses Budgétaires de l'Union des Comores.

La DGCF a pris ses fonctions à la suite du Décret N°14-005/PR du 10 janvier 2014 portant promulgation de la loi n°13-016/AU du 26 décembre 2013, portant Loi des Finances exercice 2014.

Le Contrôle Financier s'assure de la concordance des mandatements aux éléments de l'engagement, tant en ce qui concerne la nature de la prestation que son montant. Il vérifie également les fiches d'engagement par nature et de services préparées par les départements avec signature de l'administrateur de crédit. Après avoir été visé par le CF, le dossier est transmis à la Direction du Budget qui, en sa qualité d'ordonnateur, procède à un contrôle d'opportunité en plus du contrôle de régularité ainsi qu'à contrôle des prix.

Un contrôle supplémentaire de l'exécution des marchés publics a été introduit en 2014 pour vérifier que les paiements ne seront effectués que si l'engagement associé a déjà été enregistré dans le système, avec le moment prévu pour les paiements associés à ces contrats. L'engagement est rejeté si les montants sont supérieurs aux fonds restants disponibles sur la ligne budgétaire concernée ou si le calendrier des paiements est incompatible avec les allocations trimestrielles de fonds.

Le comptable du Trésor ne peut payer une dépense dont l'engagement et le mandatement n'ont pas fait l'objet du visa préalable au Contrôle financier. En général, les autorisations de dépenses ne dépassent pas les limites de la disponibilité des crédits qui ont été prévues par la loi. Cependant, la DGCF a observé que les plafonds de dépenses n'ont pas toujours été respectés, notamment par des Gouvernorats des îles qui n'ont pas respecté les plafonds des salaires.

Le tableau ci-après indique le suivi des engagements du 1er janvier au 31 décembre 2014 ainsi que le taux de rejet.

Tableau 3-53- tableau récapitulatif du suivi des dossiers d'engagements du 1er janvier au 31 décembre 2014

Classification	Code Nature	Dossiers reçus	Dossiers traités	Dossiers rejetés	Montant	% rejets
<i>Amortissements emprunt sur la dette multilatérale</i>	1711	6	5	1	53 654 666	16.67%
<i>Amortissements emprunts sur la dette bilatérale</i>	1712	2	2		168 690 438	0.00%
<i>Amortissements des emprunts auprès de la BCC</i>	1761	0				
<i>Entretien des routes</i>	2201	2	2		27 156 500	0.00%
<i>Acquisitions et réparations des immeubles</i>	2301	82	76	6	940 928 561	7.32%
<i>Ouvrage et infrastructure</i>	2341	0				
<i>Acquisitions et grosses réparations du matériel</i>	2401	16	14	2	106 661 986	12.50%
<i>Rémunération du personnel</i>	6111	457	448	9	3 533 512 978	1.97%
<i>Dépenses de personnel non ventilé</i>	6199	14	14		88 399 304	0.00%
<i>Fournitures de bureau</i>	6211	101	77	24	36 610 987	23.76%
<i>Achat de nourriture</i>	6212	5	4	1	38 000 000	20.00%
<i>Matériel informatique</i>	6214	4	3	1	1 105 250	25.00%
<i>Entretien et maintenance</i>	6215	71	54	17	18 085 275	23.94%
<i>Carburant et lubrifiants</i>	6217	4	4		561 056 650	0.00%
<i>Autres fournitures</i>	6219	0				
<i>Mobilier</i>	6221	16	10	6	27 100 000	37.50%
<i>Véhicule</i>	6222	9	9		77 774 855	0.00%
<i>Frais de formation</i>	6232	2	2		4 716 650	0.00%
<i>Conférence et séminaires</i>	6233	2	2		759 520	0.00%
<i>Frais de gardiennage</i>	6235	36	36		219 883 920	0.00%
<i>Prestations de services</i>	6239	55	51	4	350 223 473	7.27%
<i>Assurance des véhicules</i>	6241	1	1		1 542 000	0.00%
<i>Eau, électricité</i>	6251	1	1		17 157 000	0.00%
<i>Téléphone et autres communications</i>	6252	0				
<i>Loyer</i>	6261	236	233	3	213 875 000	1.27%
<i>Frais de Transports et Missions à l'extérieur</i>	6281	158	146	12	750 234 151	7.59%
<i>Frais de Transports et Missions à l'intérieur</i>	6282	20	16	4	116 835 170	20.00%
<i>Frais de réception</i>	6283	36	34	2	75 774 904	5.56%
<i>Fête et cérémonie officielle</i>	6291	1	1		4 500 000	0.00%

Classification	Code Nature	Dossiers reçus	Dossiers traités	Dossiers rejetés	Montant	% rejets
<i>Conférences et séminaires</i>	6292	8	6	2	350 100 000	25.00%
<i>Autres achats de biens et services civils</i>	6293	123	118	5	696 207 799	4.07%
<i>Autres achats de biens et services pour la sécurité</i>	6294	23	17	6	1 186 937 082	26.09%
<i>Achats des timbres et documents administratifs</i>	6295	0				
<i>Subventions aux établissements publics</i>	6311	77	70	7	1 794 395 200	9.09%
<i>Subvention à des projets à caractère social</i>	6314	19	16	3	123 493 640	15.79%
<i>Subventions aux handicapés</i>	6391	4	4		20 800 000	0.00%
<i>Bourse d'études</i>	6431	0				
<i>Évacuations sanitaires</i>	6432	50	45	5	90 915 566	10.00%
<i>Aides et secours médicaux</i>	6433	45	44	1	100 145 442	2.22%
<i>Contributions aux organismes internationaux</i>	6451	8	7	1	133 219 340	12.50%
<i>Intérêts des emprunts sur la dette multilatérale</i>	6511	15	13	2	11 596 011	13.33%
<i>Intérêts des emprunts sur la dette bilatérale</i>	6512	5	5		138 812 517	0.00%
<i>Intérêts et frais financiers sur avances statutaires</i>	6571	0				
<i>Imprévus</i>	6911	70	70		854 503 294	0.00%
TOTAL		1784	1 660	124	12 935 365 129	6,95%

Enfin, le système de contrôle interne n'est pas fondé sur une évaluation des risques. Néanmoins, le CF est régulièrement amené à collaborer avec différents opérationnels et détenteurs d'informations pour les questionner, examiner les archives ou vérifier le bien-fondé des factures présentées.

Dans la mesure où les procédures de contrôle des engagements de dépenses sont clairement établies, mais ne sont pas systématiquement appliquées, l'évaluation pour cette dimension est C.

(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Selon le cadre, PEFA, un système efficace de contrôle interne des finances publiques est un système qui :

- a) est adapté, c'est-à-dire fondé sur une évaluation des risques et des mesures de contrôles permettant de gérer les risques ;
- b) inclut une série complète de mesures de contrôle globalement efficaces au plan économique (et axées sur l'application des règles en matière de passation des marchés et d'autres processus liés aux dépenses, la prévention et la détection des erreurs et des malversations, la sauvegarde des informations et des actifs, la qualité des procédures

- comptables et des modalités d'établissement des rapports financiers et le respect des délais prévus en la matière) ;
- c) est dans l'ensemble bien compris et appliqué ;
 - d) n'est pas respecté que dans des cas d'urgence avérée.

La promulgation de la loi sur le contrôle interne et la question des règlements d'application a été suivie par un effort important pour réorganiser et renforcer les structures et procédures de gestion financière. Dans les textes juridiques, la distinction entre les tâches des ministères sectoriels qui portent la responsabilité de procéder aux engagements et la DGTCP qui autorise les paiements est relativement claire, mais les contrôles effectués au montant des engagements de dépenses et ceux effectués par le comptable sont redondants.

Les procédures sont généralement suivies au cours de la phase d'exécution, en ce sens que les engagements de dépenses et les paiements sont correctement examinés et autorisés (supervision hiérarchique, double signature, etc.). Cependant, les délais de traitement et de paiement ne sont pas toujours respectés. De plus, l'abus des réquisitions, pourtant relativement bien encadré par les articles de l'Ordonnance n°01-014 du 28 juillet 2001 relative à la comptabilité publique (voir articles 89 et 90 dans l'encadré).

Encadré : Articles 89 et 90 de l'Ordonnance n°01-014 du 28 juillet 2001 relative à la comptabilité publique

Art.89.

Lorsque les ordonnateurs ont requis les comptables de payer, ceux-ci déférant à la réquisition et rendent compte au ministre des Finances. Les ordres de réquisition émis par les ordonnateurs sont transmis à l'institution supérieure de contrôle compétente.

Art.90.

Les comptables payeurs doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par : l'indisponibilité des crédits ; l'absence du visa de contrôleur financier ; l'absence de justification du service fait ; le caractère non libératoire du paiement. Dans le cas de refus de la réquisition, le comptable rend immédiatement compte au ministre des Finances qui se concerte avec l'ordonnateur intéressé.

La DGCF fait état des rapports d'activité annuels permettant de connaître notamment la situation du suivi des engagements qui sont à usage restreint et ne sont pas publiés.

Concernant le contrôle de la passation des marchés publics, les Autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans de passation des marchés (PPM) prévisionnels fondés sur leurs programmes d'activités annuels et du budget alloué. Le CMP impartit, aux différents acteurs, des délais impératifs de mise en œuvre des différentes étapes du processus d'acquisition. Cependant, la majorité des Autorités contractantes ne soumet pas en début d'année ses plans de passation des marchés (PPM) à la DNCMP pour approbation.

Ainsi, en 2013, seuls huit (8) PPM soumis par des Autorités contractantes ont été validés par la DNCMP.

En résumé, si la condition b) relative aux règles et aux procédures est en place aux Comores et généralement bien comprise par les organes de contrôle interne, les procédures ne sont pas toujours respectées par les ordonnateurs et aucune sanction n'est prise à leur encontre lorsque cette situation se produit. Dans ces conditions, la note pour la composante est D.

(iii) Degré de respect des règles de traitement des opérations et d'enregistrement des transactions

Le règlement émis assure une séparation appropriée des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable. En général, les procédures normales ne sont pas contournées sur la demande de la hiérarchie une fois que celles-ci ont été engagées. Cependant, dans la pratique, le comptable est subordonné à l'ordonnateur et des arrangements continuent à être observés dans un certain nombre de ministères, conduisant à des ordres de paiement signés sans que les pièces justificatives ne soient jointes, ce qui est incompatible avec le règlement sur la séparation des fonctions, et laisse la porte ouverte à une intervention politique concernant les achats de biens et services et les bénéficiaires des paiements.

Il en résulte que, comme le montre le tableau suivant, le montant de dépenses effectuées avant ordonnancement (compte 477) reste très important, tandis que ces dépenses ne sont pas prises en compte au niveau de l'ordonnancement.

Tableau 3-54- tableau récapitulatif du suivi des dossiers d'engagements du 1er janvier au 31 décembre 2014

Dépense par nature	2 013	2 014	2 015
Biens et Services	1 548.5	3 157.9	4 391.2
Transfert	78.2	74.7	313.2
Investissement	781.8	510.7	1 837.2
Dettes et Contribution aux Organismes	108.2	1.4	108.2
Total des dépenses payées sans ordonnancement	2 516.7	3 744.7	6 649.8
Total des dépenses	19 869.2	21 086.0	22 878.6
Dépenses payées sans ordonnancement préalable en % du total des dépenses	12.7%	17.8%	29.1%

Source : Service de la Dépense/Trésor Public/Union des Comores

Enfin, lorsque le Contrôle Financier vise les engagements, il ne peut garantir que ceux-ci seront payés, d'une part pour des raisons d'ordre organisationnel, car la comptabilité n'est ni exacte et produite à temps, d'autre part en relation avec l'accumulation d'arriérés de paiement. Les mandats ne sont payés que si la trésorerie est disponible.

Le rapport de la Section des Comptes sur la gestion du budget 2014 constate également que « la gestion des salaires dans toutes les entités est caractérisée par un dépassement de crédit. Les traitements des salaires par entités sont les suivants : Ndzouani (5 722 millions FC), Ngazidja (5 356 millions FC), Mohéli 838 millions FC et 9 498 millions FC pour l'Union ».

Dans la mesure où les salaires représentent la part la plus importante des dépenses publiques, il est clair que la série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale et que le recours aux procédures simplifiées et d'urgence est particulièrement fréquent.

Plusieurs dépenses «non tenues en compte» sont survenues au cours de l'année ou sont à venir avant la fin de 2015. Ainsi, les reliquats des avancements accordés aux enseignants et au personnel de l'éducation, les élections présidentielles et des gouverneurs, les constructions de l'aéroport de Mohéli et du stade olympique et la subvention à la Mamwe sont les événements cités comme «non pris en compte» dans la loi des finances initiale de l'année en cours.

À ce titre, le rapport sur l'exécution budgétaire de 2015 fait ressortir un dépassement inexpliqué des biens et services ordonnancés par rapport aux prévisions (111,73%) et souligne qu'il serait important de savoir si ce dépassement correspond au paiement de certaines dépenses des années antérieures, ou s'il s'agit de dépenses payées sans « ordonnancement ».

Evolution depuis le PEFA de 2013

La DGCF, qui n'existait pas lors de l'évaluation PEFA 2013, a été mise en place, ce qui a permis d'avoir un meilleur suivi la situation au niveau du contrôle des engagements de dépenses.

Réformes en cours :

Aucune action concrète n'a encore été mise en œuvre, dans le cadre de la SRFPP, afin de renforcer l'efficacité du contrôle financier et contraindre les ordonnateurs à mieux respecter les procédures

Tableau 3-55- Tableau résumé des notations de l'indicateur PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Méthode de notation : M1	Note 2013 D	Note 2016 D+	Justification
<i>(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses</i>	D	C	Les mesures de contrôle des engagements des dépenses sont en place et limitent sur le principe les engagements aux ressources effectivement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour la majorité des types de dépenses.
<i>(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne</i>	D	D	Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles comprises par les agents. Cependant, les contrôles effectués par la DGCF ou la DNCMP ne donnent pas lieu à des sanctions lorsque les procédures ne sont pas respectées.
<i>(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions</i>	D	D	Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence dans des situations, qui ne se justifient pas, constitue une source de préoccupation importante.

PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernières données opérationnelles et financières disponibles.

Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes, en particulier si des procédures régulières et appropriées de gestion sont suivies pour analyser la performance des

systèmes de contrôle interne grâce à une fonction de vérification interne (ou des systèmes équivalents en fonctions de surveillance) et si ces procédures respectent les normes internationales de la vérification interne (IPSAS).

(i) Couverture et qualité de la fonction d'audit interne

Le concept de l'audit interne (IA) vu comme un service de conseil à la gestion est toujours inconnu dans le pays malgré l'évolution des bonnes pratiques dans ce domaine. Une Charte de l'audit interne a été mise en place dans tous les ministères, afin de prescrire des méthodes modernes d'audit interne, de diffuser les procédures et l'établissement des rapports, d'établir un code de déontologie et de définir des normes d'audit en conformité avec la pratique internationale. Les vérificateurs internes ont été formés pour entreprendre le travail correctement, mais les structures appropriées ne sont pas mises en place dans tous les ministères. Le développement de la vérification interne reste donc un chantier en cours d'exécution, malgré la mise en place d'une Unité Centrale d'harmonisation au Ministère des Finances, qui pilote la politique de la réglementation et qui rend un rapport annuel au Gouvernement.

Au niveau du contrôle à posteriori, des procédures sont mises en place pour effectuer des contrôles sur des échantillons de paiements et afin de s'assurer que toutes les pièces sont disponibles et que toutes les procédures ont été suivies correctement.

La Section des Comptes n'a encore effectué aucun audit des systèmes de contrôle interne de l'ensemble du Gouvernement en 2014, bien que plusieurs rapports aient montré que l'Audit interne ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante dans la plupart des parties de l'administration centrale. Par ailleurs, aucun audit de performance n'a encore été mis en place.

La note attribuée à la composante de cet indicateur est D.

(ii) Fréquence et distribution des rapports

Le contrôle interne des administrations ne produit pas de rapports et aucun plan d'audit n'est préalablement convenu avec la hiérarchie des ministères concernés. Cette situation est confirmée par les rapports annuels de la SC-CS.

La note pour cette composante est D.

(iii) Étendue de la réponse de la direction aux conclusions de l'audit interne

L'IGF prépare un programme de travail et un rapport d'activités annuel qui présente les recommandations proposées aux entités auditées, mais ne tient pas de statistique sur le nombre de recommandations émises et mises en œuvre par l'entité qui a été contrôlée. Par ailleurs, l'audit interne n'est pas contrôlé par la SC-CS dans les Gouvernorats des îles.

En l'absence d'information sur le contenu et la signification des recommandations de l'audit interne (car les statistiques globales ne sont pas disponibles), il est peu probable que les recommandations formulées soient suivies d'effets si l'on se réfère au rapport d'activité de la DGCF de 2014.

On peut donc conclure que des actions sont menées par certains gestionnaires en réponse aux recommandations de l'audit interne, mais comme aucun rapport portant sur ces questions n'est disponible, le champ pour améliorer l'efficacité de l'audit interne reste encore très important.

La note pour la composante de cet indicateur est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Le rapport d'activités de 2012 de l'IGF soulignait certaines mises en œuvre des recommandations figurant dans les rapports d'audit interne, mais l'IGF n'a pas produit de rapport annuel entre 2013 et 2015.

La situation ne semble pas s'être détériorée par rapport à l'évaluation de 2013, mais l'absence de documentation produite par l'administration permettant de montrer les suites données par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne conduit à attribuer la note de D, plutôt que C à la troisième composante de l'indicateur.

Réformes en cours :

Dans le cadre de la SRGFP :

- poursuite du renforcement de l'organisation de l'Inspection Générale des Finances ;
- poursuite de l'élaboration des manuels de contrôle interne.

Tableau 3-56- Notation de l'indicateur PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Méthode de notation : M1	Note 2012 D+	Note 2016 D	Justification
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	D	La vérification interne a été mise en place dans la plupart des institutions centrales, mais ne répond pas encore aux normes professionnelles internationales. La vérification est principalement orientée vers le fonctionnement des systèmes plutôt que sur l'approche systémique et la conformité aux règlements.
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	D	Les rapports d'audit et de vérification des contrôles internes sont adressés au ministre des Finances, mais ne sont pas transmis à la Section des Comptes. Les rapports ne sont pas préparés selon un plan approuvé par et présenté aux différentes parties prenantes (unité auditée, ministère des Finances et Section des Comptes).
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	C	D	Aucun document produit par les gestionnaires ne permet de mettre en évidence qu'un suivi des questions majeures soulevées par l'audit interne est mis en place, même avec du retard.

3.6 Comptabilité, enregistrement et notification

PI-22 Ponctualité et régularité du rapprochement des comptes

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires du trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avance font l'objet d'un rapprochement régulier et comment les méthodes en place appuient l'intégrité des données financières.

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Au moment de l'évaluation.

(i) Régularité des rapprochements bancaires

Depuis la mise en place du CUT, en août 2015, toutes les opérations de trésorerie sont effectuées à partir du compte du Trésor à la BCC, qui reçoit tous les revenus. C'est également à partir de ce compte que tous les paiements sont effectués.

La BCC est tenue de communiquer :

- à chaque comptable titulaire du compte, le relevé quotidien détaillé des mouvements en débit et en crédit ;
- au TPG Union, le relevé quotidien du CUT et ses sous comptes ;
- au TPG Union un état récapitulatif mensuel détaillé de tous les comptes bancaires publics, le solde de chacun de ces comptes et les noms des personnes habilitées à les mouvementer ;
- aux responsables habilités de l'Union et des îles, une situation mensuelle agrégée du CUT et de ses sous-comptes, selon une présentation arrêtée d'un commun accord entre la BCC et la DGCPT
- au DGCPT, la liste de tous les comptes bancaires publics et de leurs soldes qui ont permis à la BCC de déterminer la position nette du gouvernement.

Les relevés bancaires transmis par la BCC au Trésor lui permettent de comptabiliser les recettes versées sur son compte à la BCC. Par ailleurs, la BCC assure au TPG de l'Union et aux TP des îles un suivi en temps réel des soldes de leurs comptes. À la réception du relevé de la BCC, le service de la comptabilité de chaque Trésorerie Générale procède aux rapprochements avec les bordereaux de chèques remis à l'encaissement : enregistrement du pointage des chèques.

Les opérations financières et de comptabilité sont donc réconciliées quotidiennement. Des sous-comptes sont tenus pour les recettes propres des entités autonomes, mais ils sont encore peu alimentés, car ces dernières sont souvent directement dépensées sur place.

Il est également prévu des sous-comptes pour les établissements de soins de santé publique et la Caisse d'assurance maladie. Les comptes en devises attribués à des projets particuliers se tiennent normalement à la BCC, mais des comptes sont encore ouverts dans des banques commerciales pour un nombre significatif de projets.

Des procédures ont été mises en place pour s'assurer que les montants dans les divers comptes bancaires soient rapprochés sur une base régulière.

Des rapprochements sont effectués mensuellement par le Trésor pour concilier les montants arrêtés dans les extraits de la banque et les soldes arrêtés dans les livres auxiliaires tenus par le Trésor. Ils sont réalisés un mois après la fin de la période. Les rapprochements des opérations bancaires entre la BCC et le Trésor sont réalisés quotidiennement, mais ils ne sont pas consolidés.

Si tous les comptes des administrations avaient été transférés sur le CUT, le rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale se ferait tous les mois, mais encore un certain nombre de comptes bancaires n'ont pas encore été transférés au CUT. De plus, le traitement des chèques sans provision et des arriérés de paiements rendent particulièrement complexe le rapprochement entre les comptes bancaires gérés par le Trésor et la comptabilité publique. Ces rapprochements sont effectués moins souvent que par trimestre et accusent des retards de plusieurs mois.

En résumé, les rapprochements bancaires et comptables effectués entre les relevés bancaires et la comptabilité publique peuvent prendre plusieurs mois et leur exhaustivité n'est pas assurée.

La note pour cette composante est D.

(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les comptes d'avance sont des comptes pour lesquels les paiements ont été effectués, mais à partir desquels aucune dépense définitive n'a encore été imputée.

Les avances faites au personnel doivent normalement être régularisées à la fin du mois afin que les dépenses définitives puissent être enregistrées dans les différents journaux et dans le grand livre général. Selon le Trésor, les arriérés de paiement sont généralement régularisés au bout de 3 mois. Dans la pratique, de nombreux arriérés restent dans les livres sans être régularisés.

Les avances aux entrepreneurs sont déterminées par leur contrat et la Loi n'indique pas de détail à propos de la détermination des plafonds. Ces avances doivent normalement être régularisées avant que d'autres avances ne soient versées. Cependant, elles ne sont pas réconciliées mensuellement ou trimestriellement parce qu'elles sont peu suivies.

Il existe également des comptes d'avances de recettes lorsque des paiements ont été perçus par une administration locale sans qu'ils puissent être imputés par manque de pièces justificatives.

Les livres du Trésor enregistrent des comptes d'attente importants lorsque des mandats ont été reçus par une administration locale sans qu'ils puissent être imputés par manque de pièces justificatives.

En résumé, les opérations aux comptes d'attente ne sont pas toutes régularisées dans le cadre de l'année contrairement au principe de l'annualité budgétaire. Elles peuvent être régularisées sur le budget de l'année suivante.

L'évaluation de la note pour cette composante est D.

Evolution depuis le PEFA de 2013

La situation s'est sensiblement améliorée avec le transfert des comptes des administrations sur le CUT, mais il est encore trop tôt pour mesurer les progrès effectifs.

Réformes en cours :

Pas d'actions en cours dans le cadre de la mise en place de la SRGFP.

Tableau 3-57- Notation de l'indicateur PI-22. Ponctualité et régularité du rapprochement des comptes

Méthode de notation : M2	Note 2013	Note 2016	Justification
	D	D	
<i>i) Régularité du rapprochement bancaire</i>	D	D	Les rapprochements bancaires ne sont toujours pas effectués au sens comptable.
<i>ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances</i>	D	D	Les opérations aux comptes d'attente sont sur le principe régularisées à la fin de l'année, mais des comptes d'attente persistent plus de deux mois après la clôture des comptes.

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services

Cet indicateur évalue dans quelle mesure des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services sont collectées et donnent lieu à des rapports. Les unités de prestation de services primaires (tels que les écoles et leurs dispensaires) ont souvent des difficultés à obtenir les ressources qui leur étaient destinées, que ce soit sous forme de transferts en espèces, ou de distribution de matériel en nature (par exemple les médicaments et les livres scolaires).

Champ de l'indicateur: Unités de prestation de services de premier niveau

Période sous revue: 3 derniers exercices clos.

i) Disponibilité de l'information pour les ressources reçues par les unités de prestation de services

Les informations sur les comptes de gestion de chaque établissement scolaire et centre de santé publique ne sont pas disponibles dans la comptabilité du Trésor (y compris le sous-compte pour les écoles et les centres de santé). Les comptes de gestion ne sont pas non plus disponibles là où les ressources sont allouées aux écoles ou aux centres de santé. La comptabilité des matières n'est pas enregistrée au Trésor, si bien qu'il n'y a pas de système global qui compile toutes les informations nécessaires à la disponibilité de renseignements concernant les ressources reçues par les unités de prestation de services. Chaque école et centre de santé devrait soumettre un compte de gestion annuel, ou du moins des fiches sur la valeur des médicaments ou des fournitures qui ont été transmis et l'intégration de ces fiches dans un registre central, mais cette procédure n'a pas été mise en place.

Le système du Trésor enregistre les recettes et les dépenses de chaque école ou centre de santé, mais il ne dispose pas de renseignements sur les ressources qui leur sont allouées sans paiement. Chaque école ou centre de santé, comme tout établissement ayant un budget de deuxième niveau, doit soumettre ses états financiers annuels (sur une base de comptabilité d'exercice modifiée) au Registre central. Cependant, leur accès est payant, et les comptes ne sont ni consolidés ni publiés.

Dans la mesure où aucune donnée exhaustive portant sur les ressources perçues par les unités de prestations de services dans les domaines de l'éducation ou de la santé n'est disponible pour les trois derniers exercices, la note pour cette composante est D.

Évolution depuis le PEFA de 2013

Aucune évolution significative n'a été relevée.

Notation de l'indicateur PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	D	D	
<i>PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires.</i>	D	D	<p>Dans le domaine de la santé, seuls les hôpitaux tiennent une comptabilité sur les ressources perçues. Les Gouvernorats des îles recueillent en principe des données financières sur les ressources depuis 2013.</p> <p>Dans le domaine de l'éducation, le Ministère de l'Éducation ne tient pas de registre sur les prestations reçues, car la supervision relève des compétences du commissariat de l'île, qui ne tient pas non plus de registre. Les comptes de gestion ouverts par les conseils d'administration des établissements scolaires ne sont pas contrôlés.</p>

Réforme en cours :

Aucune action concrète n'a été mise en œuvre dans le cadre de la mise en place de la SRGFP.

PI-24 Qualité et ponctualité des rapports sur le budget au cours de l'année

Cet indicateur met l'accent sur la possibilité de produire des rapports complets du système de comptabilité publique sur tous les aspects budgétaires.

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le rapport annuel sur l'exécution du budget reste la préoccupation majeure de l'administration comorienne, qui ne peut que constater, en l'absence d'un système informatisé fiable de

comptabilité générale en partie double, des difficultés de consolidation et un retard important dans la transmission du projet de loi de règlement par les services du Ministère des Finances.

Cependant, depuis l'exercice de 2015, le ministère des Finances est en mesure de produire un rapport d'exécution budgétaire présentant l'exécution du budget à la fois sur la base des ordonnancements et des paiements selon la même présentation que celle qui a été votée au Parlement, mais uniquement selon la classification économique.

Le suivi de l'exécution du budget selon la classification administrative ne peut encore être effectué qu'au niveau de l'ordonnement. Pourtant, la comptabilité des trésoriers, même établie sur Excel, permettrait une comparaison avec le budget voté sur la base des classifications administratives et économiques, car le numéro du mandat est en principe bien saisi dans la comptabilité.

En résumé, la comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales catégories administratives. La note pour cette composante est donc C.

(ii) Fréquence de la production des rapports

Pour les années 2013 et 2014, les rapports budgétaires ont été produits semestriellement, le premier pour être annexé à la Loi de finances, le deuxième pour la clôture de l'exercice, sans cependant avoir été publié.

Le rapport d'exécution du budget de l'Union au 30 juin de l'année en cours est annexé au projet de Loi de finances qui est soumis au Parlement au début d'octobre, soit plus de 12 semaines après la fin de la période.

Notons également que les rapports d'exécution budgétaire de fin d'exercice sont fournis au MFBI, mais ne sont pas publiés.

Toutefois, les rapports d'exécution budgétaire pour l'année 2015 peuvent être produits trimestriellement, avec parfois quelques semaines de retard occasionnées par la collecte des données et le rapprochement entre l'ordonnement (Budget) et la comptabilité (Trésor).

Depuis 2015, la situation d'exécution des 6 premiers mois de l'année en cours du budget de l'Union est annexée à la Loi de finances sur la base des ordonnancements selon la classification de la LDF (administrative et économique). Par conséquent, il a été possible de connaître la situation d'exécution du budget, au moins provisoire, un peu plus de trois mois après la fin de la période.

En résumé, si les différentes entités sont en mesure de produire des rapports d'exécution budgétaire tous les trimestres, ils ne sont pas transmis au MFBI dans les 8 semaines suivant la fin du trimestre, si bien que le critère pour l'obtention de la note C n'est pas satisfait.

La note pour cette composante est donc D.

(iii) Qualité de l'information

La réconciliation des données entre le compte administratif et le compte de gestion commence par des rapprochements mensuels des comptes entre les services compétents avant de procéder à un rapprochement annuel consolidé du compte administratif et du compte de gestion.

La qualité de l'information relative aux encaissements et aux paiements n'est transmise par les trésoriers des différentes entités que sous format Excel, avec parfois des incohérences de

nomenclature ou des libellés incomplets, ce qui crée des problèmes de qualité de l'information. Les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion peuvent provenir de dates d'ordonnancement (Budget) et de prise en charge (Trésor) différentes, conduisant à des erreurs d'interprétation, de retards ou d'oublis de comptabilisation ou encore de dépenses effectuées sans ordonnancement (réquisition). Les classifications du compte administratif et de gestion utilisées par les différents ordonnateurs et comptables peuvent également ne pas être cohérentes entre elles.

Des balances générales et des comptes de gestion sont préparés avec Excel par les trésoriers des îles et par l'Union. Ces documents sont consolidés, mais la Section des Comptes a constaté des écarts significatifs entre les balances des îles et le TOFE.

Afin de remédier à cette situation, le Trésor a été doté d'une Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) en février 2012. Un dossier d'appels d'offres pour la fourniture d'un système informatique intégré¹⁷ est prêt à être opérationnalisé depuis 2013.

Pour les raisons évoquées plus haut, la Section des Comptes n'a délivré de certificat de conformité ni pour les comptes de 2012, ni pour ceux de 2013. Dans son rapport portant sur la gestion en 2012, la Cour Suprême a émis des réserves sérieuses pour les opérations auditées, notamment *«la situation des recettes recouvrées au titre de certaines rubriques budgétaires, dont les droits de douane; la situation des recettes externes au titre des projets; la situation des emplois effectifs au niveau des îles; la situation des arriérés du trésor; les modifications de crédits opérées en cours d'année»*.

De plus, le rapport d'audit de la Section des Comptes sur le budget 2014 relève *«un amalgame de chiffres sur le montant de salaires ordonnancés et payés. D'abord sur les salaires ordonnancés, le trésor sort un montant de 10 065 196 742 FC. Ce montant est supérieur des salaires ordonnancés du compte administratif de 926 163 766 FC. Ainsi, les salaires ordonnancés par le trésor de l'Union (10 065 196 742 FC), sont largement supérieurs aux prévisions budgétaires finales avec un dépassement total de 604 032 976 FC »*.

La qualité des informations transmises est donc une source de préoccupation importante, mais les informations produites dans les rapports d'exécution budgétaire sont néanmoins utiles pour l'analyse. La note pour cette composante est C.

Evolution depuis le PEFA de 2013

Bien qu'elle reste une source de préoccupation, la qualité des données contenue dans les rapports d'exécution s'est néanmoins améliorée. Depuis l'année 2014, un rapport de gestion est en effet produit en plus du compte administratif.

Réforme en cours :

Dans le cadre de la mise en place de la SRGFP, le suivi de l'exécution dans le traitement des données s'est amélioré, ce qui devrait réduire les décalages entre le compte administratif et le compte de gestion.

Un appui technique est apporté aux entités pour qu'elles puissent produire les rapports dans les délais grâce à la mise en place du logiciel SIM-BA, qui est réalisée au cours de l'année 2016.

¹⁷ Ce logiciel, appelé « SIM-BA » a été mis au point par l'Association internationale des maires francophones (AIMF)

Tableau 3-58- Notation de l'indicateur PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Méthode de notation : M1	Note 2012 D+	Note 2016 D+	Justification
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	D	C	La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial sur la classification économique et administrative, pour l'exécution du budget de l'Union. Le détail des dépenses ne peut être obtenu qu'à l'étape de l'ordonnancement.
(ii) Émissions dans les délais des rapports	D	D	Les rapports de suivi de l'exécution du budget ne sont pas préparés tous les trimestres, mais tous les semestres.
(iii) Qualité de l'information	C	C	Il existe des préoccupations concernant la fiabilité des données, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.

PI-25 Qualité et ponctualité des états financiers annuels

L'indicateur mesure la capacité de l'administration à préparer les états financiers de fin d'année en temps opportun et en respectant un certain niveau de qualité de présentation des dossiers.

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernier état financier annuel préparé.

(i) Etat complet des états financiers

Les seules informations disponibles sur les recettes, les dépenses et les actifs et passifs financiers se trouvent dans le tableau des opérations financières de l'État TOFE. Les États consolidés annuels produits par le Gouvernement fournissent des informations uniquement sur le montant des recettes et des dépenses, et les actifs et passifs du bilan ne sont pas couverts. Ces informations sont présentées d'une manière relativement agrégée pour le Gouvernement de l'Union et pour les différentes entités.

Le TOFE de l'année 2015 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 3-59- Tableau des Opérations Financières de l'Etat pour 2015 (en millions de KMF)

	Consolidé	Union	Ngazidja	Anjouan	Mohéli
Recettes et Dons	66 552.7	60 297.7	1 548.9	4 409.8	296.4
<i>Recettes Intérieures</i>	43 088.5	36 833.5	1 548.9	4 409.8	296.4
<i>Fiscales</i>	28 941.8	24 079.2	732.4	3 972.0	158.2
Dont : Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-values	7 629.3	7 076.1	358.0	186.3	8.9
Dont : Impôts sur les Biens et Services	6 125.7	5 033.1	349.1	695.6	47.9

	Consolidé	Union	Ngazidja	Anjouan	Mohéli
Dont : Impôts sur le Commerce International	3 646.7	2 868.5	0.0	734.9	43.3
Dont : Droits d'accises	11 283.2	9 101.4	0.0	2 123.5	58.2
Autres recettes	256.9	0.0	25.3	231.6	0.0
<i>Non-Fiscales</i>	14 146.8	12 754.4	816.4	437.8	138.1
Dons Extérieurs	23 464.2	23 464.2	0.0	0.0	0.0
Aide Budgétaire	23 464.2	23 464.2	0.0	0.0	0.0
Aide Projet (y compris Assistance Technique)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Autres dons	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dépenses et Prêts Nets	47 102.0	28 604.0	8 132.1	8 002.2	2 363.6
<i>Dépenses Courantes</i>	43 173.0	25 027.7	7 902.4	7 879.9	2 362.9
Dépenses Courantes Primaires	42 707.7	24 562.4	7 902.4	7 879.9	2 362.9
Salaires, Soldes et Pensions	23 712.6	10 083.7	6 048.1	6 111.4	1 469.5
Biens et Services	12 098.7	9 626.8	1 086.7	1 060.3	325.0
Transferts et Subventions	6 896.3	4 852.0	767.6	708.3	568.4
Intérêt sur la Dette	465.3	465.3	0.0	0.0	0.0
Extérieure	465.3	465.3	0.0	0.0	0.0
Intérieure	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Maintenance des Projets (financement extérieur)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Assistance Technique (financement extérieur)</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dépenses d'Investissement	3 929.0	3 576.4	229.7	122.3	0.7
Financées sur Ressources Intérieures	3 929.0	3 576.4	229.7	122.3	0.7
Financées sur Ressources Extérieures	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Financées sur Fonds de Contrepartie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prêts Nets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde Intérieur Primaire	-3 548.1	8 694.8	-6 583.2	-3 592.4	-2 067.2
Solde Budgétaire Dons Compris	19 450.8	31 693.7	-6 583.2	-3 592.4	-2 067.2
Solde Budgétaire Hors Dons	-4 013.4	8 229.5	-6 583.2	-3 592.4	-2 067.2
Variation Nette d'Arriérés	-4 174.2	-1 450.4	-1 148.9	-1 145.1	-429.8
Extérieurs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intérieurs	-4 174.2	-1 450.4	-1 148.9	-1 145.1	-429.8
Paiement d'Arriérés/années antérieures	-6 928.1	-3 991.6	-1 352.3	-1 154.4	-429.8
Extérieurs/intérêts	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intérieurs	-6 928.1	-3 991.6	-1 352.3	-1 154.4	-429.8
Accumulation d'Arriérés	2 754.0	2 541.2	203.4	9.3	0.0
Extérieurs/intérêts	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

	Consolidé	Union	Ngazidja	Anjouan	Mohéli
Intérieurs	2 754.0	2 541.2	203.4	9.3	0.0
<i>Variation Dette flottante</i>	572.6	861.1	-194.2	-94.3	0.0
Solde Budgétaire Dons Compris Base Caisse	15 276.6	30 243.3	-7 732.1	-4 737.5	-2 497.0
<i>Solde Budgétaire Hors Dons Base Caisse</i>	-8 187.6	6 779.1	-7 732.1	-4 737.5	-2 497.0
Financement	-12 000.2	-12 000.2	0.0	0.0	0.0
Extérieur	315.7	315.7	0.0	0.0	0.0
<i>Tirages</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Projets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Programme	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Amortissement</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Rééchelonnement en cours</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Allègement IPPTE</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Arriérés en Principal</i>	315.7	315.7	0.0	0.0	0.0
Ré-paiements	-282.9	-282.9	0.0	0.0	0.0
Accumulations	598.5	598.5	0.0	0.0	0.0
Intérieur	-12 315.9	-12 315.9	0.0	0.0	0.0
<i>Bancaire</i>	-12 315.9	-12 315.9	0.0	0.0	0.0
dont Banque Centrale	-12 085.2	-12 085.2	0.0	0.0	0.0
dont Banque Commerciale	-230.7	-230.7	0.0	0.0	0.0
<i>Non Bancaire</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Erreurs et Omissions / Besoin de Financement(+)	3 849.0	19 104.2	-7 926.3	-4 831.9	-2 497.0
Erreurs et Omissions (Hors Accumulation d'arriérés)	1 095.1	16 563.0	-8 129.7	-4 841.2	-2 497.0

Source : CREF/MFBI

Une analyse de ce TOFE fait ressortir une détérioration rapide et significative des finances publiques entre 2013 et 2015. En effet, le solde primaire est passé de -2 121.5 € en 2012 à -3 548.1 millions de FMF en 2015, soit une dégradation de près de 70%. Cette situation provient essentiellement de la baisse des recettes fiscales, qui représentaient plus de 15% du PIB en 2013 et qui sont descendues à 9,1% du PIB en 2015.

Par ailleurs, ce TOFE n'est pas exhaustif. La loi sur la comptabilité publique n'exige de présenter les informations consolidées sur les recettes et les dépenses que de manière agrégée. Mais les établissements et entreprises publiques ne transmettent généralement pas leurs états financiers, bien qu'ils soient tenus de le faire, et ces informations ne sont pas incluses dans les états consolidés produits par le MFBI.

Dans la mesure où ces informations essentielles ne sont pas incluses dans les états financiers soumis pour vérification par la Section des Comptes, la note pour cette dimension est D.

(ii) Ponctualité dans la soumission des rapports financiers

Suivant les dispositions de la loi organique N°12-009/AU du 21 juin 2012 portant Loi des Opérations Financières de l'État (LOFE), le Comptable public est soumis de déposer avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire son compte de gestion de l'exercice au juge de compte.

Le tableau suivant présente les dates de dépôts du compte de gestion, du compte administratif et du PLR à la Section des Comptes de la Cour Suprême.

Tableau 3-60- Date de dépôts des différents comptes à la Section des Comptes

Intitulé	2012	2013	2014
<i>Compte de gestion</i>	29/07/2013 * 21/10/2013 **	18/11/2014	15/09/2015
<i>Compte administratif</i>	17/08/2013	11/08/2014	05/10/2015

Source : SC-CS

* *Cette date correspond à la date de dépôt des comptes de gestion de l'Union, de Ngazidja et d'Anjouan à la Section des Comptes*

** *Cette date correspond à la date de dépôt du compte de gestion de Mohéli*

Durant ces 3 derniers exercices, les états financiers n'ont pas été déposés dans les délais réglementaires, soit au plus tard six mois après la fin de l'exercice en cours.

Cette défaillance est soulignée dans le rapport de la SC-CS sur la gestion budgétaire de 2012, qui relève que « *le ministère des Finances devait transmettre à la Cour le projet de loi de règlement du budget 2012, accompagné de toutes les annexes au plus tard fin mai de l'année suivante celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ». Ce délai aurait permis à la Section des Comptes d'établir le rapport sur l'exécution budgétaire, gestion 2012, et la déclaration générale de conformité. La Cour suprême signale que « *le dépôt s'est effectué en violation du délai réglementaire soit cinq mois après son expiration* » et « *le vice-président en charge du ministère des Finances n'a pas produit tous les documents relatifs au contrôle de lois de finances* ».

Au cours du dernier exercice, les rapports de vérification concernant les états financiers ont été présentés à la SC-CS 11 mois suivant la clôture de l'exercice.

L'évaluation pour cette dimension est C.

(iii) Les normes comptables utilisées

Les déclarations annuelles des recettes et des dépenses consolidées sont produites en conformité avec la Loi sur la comptabilité publique et sont homogènes d'une année à l'autre. Les normes comptables utilisées pour les exercices de 2013 à 2015 (y compris la base de la comptabilité : trésorerie ou régularisation) sont les normes comptables de l'OHADA.

Ces normes comptables ne sont pas encore alignées sur les normes internationales établies pour le secteur public (IPSAS) par l'International Federation of Accountants.

L'évaluation pour cette dimension est D.

Evolution par rapport au PEFA de 2013

Pas d'évolution significative.

Réforme en cours :

Aucune action concrète n'a été mise en œuvre dans le cadre de la mise en œuvre de la SRGFP.

Tableau 3-61- Notation de l'indicateur PI-25. Qualité et ponctualité des états financiers annuels

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	D+	D+	
(i) État complet des états financiers	D	D	Des états financiers complets ne sont pas préparés dans le compte général de l'administration centrale. Les actifs et les passifs ne sont pas présentés. Les projets de loi de règlement sont encore sommaires.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	C	C	Le projet de Loi de règlement de l'exercice 2014 a été soumis à la SDC le 13/11/2015 soit plus de 10 mois et moins de 15 mois après la fin de l'exercice.
(iii) Les normes comptables utilisées	D	D	Le plan comptable de l'État, inspiré de la norme OHADA, n'est pas encore intégralement appliqué. Les états financiers ne correspondent pas aux normes IPSAS ou à des normes nationales comparables, car les actifs et les passifs ne sont pas présentés.

3.7 Surveillance et vérification externes

La vérification externe du budget de l'Union des Comores est de la responsabilité de la Section des Comptes de la Cour Suprême qui assure le rôle d'institution supérieure de contrôle (ISC) des finances publiques de l'Union des Comores.

PI-26 Etendue, nature et suivi de l'audit externe

Une vérification externe de haute qualité est essentielle pour instaurer la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Cet indicateur vise à apprécier dans quelle mesure l'organe externe de contrôle exerce correctement ses missions, est doté de l'indépendance nécessaire à leur bonne exécution et si les normes de vérification INTOSAI, y compris l'indépendance de l'institution de vérification externe, sont respectées.

Champ de l'indicateur: Administrations centrales

Période sous revue: Dernier exercice dont les comptes ont été vérifiés

(i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Même si la SC-CS est institutionnellement détachée du pouvoir exécutif, elle reste toutefois rattachée au pouvoir judiciaire (la Cour Suprême), si bien que le cadre juridique de cette entité n'est pas conforme à la norme « Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle » définie par l'INTOSAI. La loi donne néanmoins à la Section des Comptes une indépendance

opérationnelle et des pouvoirs nécessaires à la conduite des audits. Le budget de la Section des Comptes est inclus par le budget annuel, mais ses dépenses sont votées séparément par l'Assemblée Nationale.

Les vérifications de la compétence de la Section des Comptes couvrent toutes les administrations centrales, y compris les comptes administratifs et de gestion des gouvernorats des îles et les institutions à leur charge ainsi que tous les établissements et entreprises détenues par le Gouvernement.

Au cours des trois derniers exercices, la plupart des audits effectués par la Section des Comptes ont été des audits financiers et de conformité. Des audits de performance n'ont pas encore été réalisés.

La section des comptes a contrôlé le budget de l'Union et le Trésor en 2014 et le travail de la Section des comptes commence à se rapprocher d'une conformité avec les normes internationales. Mais, selon les rapports du FMI, les vérifications ont été davantage axés sur la fiabilité des systèmes que sur la façon dont les procédures pourraient être améliorées.

Cependant, la SC-CS ne dispose pas de ressources internes suffisantes pour mener à bien l'audit financier des administrations publiques et établir la conformité complète de toutes ses entités auditées chaque année, si bien que les contrôles doivent couvrir les comptes des administrations sur une période de plusieurs années. Par ailleurs, leurs membres n'ont pas la fonction de magistrat et ne peuvent donc prendre aucune sanction suite aux irrégularités qu'ils découvrent. Ce problème est accentué par le besoin en formation professionnelle pour que les auditeurs soient mieux qualifiés.

En plus de ces activités, la Section des Comptes établit une vérification annuelle de l'exécution du budget de l'État, qui exclut les fonds d'assurance sociale ainsi que les opérations financées par les recettes propres ou des sources externes. Cette vérification est limitée aux opérations de revenus et de dépenses, et ne couvre pas les actifs et passifs. La vérification s'effectue par échantillonnage et les dépenses ne sont couvertes qu'au niveau du Trésor, sans tests de validation des opérations au niveau des ordonnateurs. La Section des Comptes produit également un rapport annuel portant sur les trois fonds d'assurance sociale, mais qui ne porte pas toujours sur la vérification de leurs états financiers.

Dans la mesure où moins de 50% des dépenses des entités de l'administration centrale ont été audités annuellement, la note de cette dimension est D.

(ii) Ponctualité dans la soumission des rapports d'audit à l'Assemblée législative

L'article 52 de la loi sur la comptabilité publique exige que les états consolidés du Gouvernement concernent les recettes et les dépenses, ainsi que le rapport d'audit de la Section des Comptes sur le budget (excluant les fonds d'assurance sociale, les opérations budgétaires financées sur ressources extérieures) pour l'année précédente pour qu'ils soient présentés à l'Assemblée Nationale au plus tard le 31 Octobre. Les états financiers doivent comprendre également ceux des Gouvernorats des îles. Ils doivent être présentés et publiés sur le site de l'AN. Le rapport de vérification annuel du budget de l'administration centrale doit donc être envoyé à l'Assemblée Nationale chaque année, dans les quatre mois suivant la réception par la SCCS des comptes de gestion et du compte administratif des administrations envoyés par le MFBI. La SCCS n'établit pas de rapports de vérification ayant pour fonction de corriger les erreurs et les faiblesses du système identifiées par les vérificateurs. Elle effectue simplement un travail de vérification de la

conformité du compte administratif et de gestion et produit un seul rapport dans lequel elle souligne la mauvaise gouvernance et délivre, depuis sa mise en place, un certificat de non-conformité des comptes publics.

Pour noter cette composante, seuls les rapports de vérification concernant les états financiers sont considérés.

Le tableau suivant présente les dates auxquelles les rapports de la SCCS relatifs aux états financiers ont été présentés au Parlement.

Tableau 3-62- Dates de présentation du rapport de la SCCS à l'AN

Intitulé	2012	2013	2014
<i>Rapport de la SCCS sur les comptes administratifs et de gestion produits par les administrations des Comores</i>	30/01/2014	06/12/2014	03/12/2015

Source : SCCS

La dernière colonne de ce tableau indique que le rapport portant sur l'exécution du budget 2014, accompagné du certificat de non-conformité, a été déposé au Parlement le 03 décembre 2015, soit moins de deux mois après la réception du compte administratif et moins de trois mois après la réception du compte de gestion.

L'évaluation pour cette dimension est A.

Notons cependant que ces rapports ne sont pas publiés sur le site web de la SC-CS, qui n'est d'ailleurs toujours pas opérationnel.

(iii) Preuve du suivi des recommandations de l'audit

La Section des Comptes a délivré un rapport de non-conformité, non publié, pour tous les comptes de gestion qu'elle a audités.

La Section des Comptes produit également un rapport annuel qui contient une analyse des réponses des entités auditées aux recommandations émises dans les rapports de vérification, mais ne publie pas ces rapports. Rappelons par ailleurs que les états financiers des établissements et entreprises publiques n'ont pas été audités par la Section des Comptes, parce que non produits par ces organismes.

Jusqu'à présent, la Section des Comptes de la Cour Suprême n'a encore délivré aucun certificat de conformité. L'encadré ci-dessous est un extrait de son rapport sur la gestion de l'exercice de 2012.

La Cour se prononce sur «la non-conformité des opérations portées dans le projet de la loi de règlement avec les données consignées dans les comptes et documents comptables qui lui sont produits».

La Cour suprême émet des réserves sérieuses sur les opérations auditées, notamment «la situation des recettes recouvrées au titre de certaines rubriques budgétaires, dont les droits de douane; la situation des recettes externes au titre des projets; la situation des emplois effectifs

au niveau des îles; la situation des arriérés du trésor; les modifications de crédits opérées en cours d'année».

La section des comptes a la responsabilité d'assister le parlement et l'Exécutif de l'Union et ceux des îles dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et établit annuellement un rapport sur l'exécution des lois de finances accompagnant la déclaration générale de conformité aussi bien pour l'Union que les îles.

La Cour suprême regrette «la non-production du compte de l'Administration générale des finances et de l'ensemble des comptes des comptables principaux de l'Etat» et estime «ne pas être en mesure de procéder à la déclaration générale de conformité entre le compte de l'Administration générale des finances et les comptes des comptables principaux de l'Etat».

Le ministère des Finances devait transmettre à la Cour le projet de loi de règlement du budget 2012, accompagné de toutes les annexes «au plus tard fin mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte». Ce délai aurait permis à la section des comptes d'établir le rapport sur l'exécution budgétaire, gestion 2012, et la déclaration générale de conformité.

La Cour suprême signale que «le dépôt s'est effectué en violation du délai réglementaire soit cinq mois après son expiration» et «le vice-président en charge du ministère des Finances n'a pas produit tous les documents relatifs au contrôle de lois de finances».

La section des comptes a finalement établi le rapport sur la base du compte de gestion du Trésor de l'Union, du compte de gestion de l'exécutif de l'île autonome de Ngazidja, des situations des recettes et des balances générales définitives des îles autonomes de Mwali et de Ndzuanani.

La section des comptes constate que «tous les comptes des comptables publics n'ont pas été produits, même si elle enregistre la production des situations comptables en lieu et place des comptes de gestion. Elle fait état que cette situation ne peut pas constituer des véritables comptes de gestion en bonne et due forme».

La SC-CS indique que certaines de ses recommandations sont en cours de réalisation, d'autres ne sont pas appliquées en raison de changements de circonstances ou des désaccords des entités auditées, tandis qu'aucune réponse n'est apportée pour la majeure partie des recommandations.

Bien qu'il n'existe pas d'indications permettant d'évaluer raisonnablement le niveau de réponse des entités auditées, la presse et la société civile indiquent que des avis défavorables ont été donnés par la Section de Comptes sur la base de ses audits financiers et que celle-ci n'a encore délivré aucun certificat de conformité permettant d'établir que les comptes administratifs et de gestion sont cohérents entre eux.

Compte tenu de la preuve de la persistance des problèmes rencontrés par la SC-CS dans son travail d'auditeur des comptes publics et de l'importance de l'absence de réponses apportées à ses recommandations, il est considéré, comme pour l'évaluation de 2013, qu'une réponse formelle est donnée par les entités auditées, mais que les preuves de l'existence d'un suivi ne sont pas disponibles.

La note pour cette dimension est C.

Evolution par rapport au PEFA de 2013

La situation est comparable à celle de l'évaluation de 2013, mais suffisamment d'éléments ont permis d'attribuer une note à la composante i).

Réformes en cours :

- Un amendement constitutionnel a été préparé pour la transformation de la section des comptes en Cour des Comptes, mais n'a pas encore été approuvé.
- La Section des Comptes est en train de moderniser son infrastructure informatique et son système de gestion de la vérification avec l'aide des PTFs.

Tableau 3-63- Notation de l'indicateur PI-26. Étendue, nature et suivi de la vérification externe.

Méthode de notation : M1	Note 2013 NN	Note 2016 D+	Justification
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	NN	D	Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	A	A	La SC-CS a soumis son rapport de vérification au Parlement 1 mois après la réception du projet de Loi de règlement du MFBI. Elle ne soumet pas d'autres rapports au Parlement.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	C	C	Il existe des preuves de suivi des audits effectués par la Section des Comptes, mais toutes les entités auditées ne répondent pas souvent et une forte proportion de rapports de la section des comptes correspond à des avis négatifs.

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Cet indicateur porte sur les rapports d'audit financier effectués par l'organe de contrôle externe pour appuyer l'Assemblée législative à examiner rigoureusement les propositions budgétaires du gouvernement et d'orienter les débats avant d'autoriser le gouvernement à dépenser les fonds publics.

Champ de l'indicateur: Budget de l'Etat.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

(i) Portée de l'examen par la législature

Les critères PEFA exigent de connaître la portée de l'examen du législateur sur les politiques budgétaires, les priorités en matière de cadrage budgétaire à moyen terme, ainsi que les détails des recettes/dépenses. La composante analyse également si la stratégie budgétaire du Gouvernement est mise à la disposition de l'Assemblée nationale.

La discussion au sein de la commission des finances de l'AN porte simplement sur le projet de budget de l'année à venir et ne couvre ni le cadre budgétaire à moyen terme ni les priorités à moyen terme. La loi des Opérations financières de l'État (article 59 se référant de l'article 27 de la constitution) stipule que la loi du budget doit être déposée au secrétariat de l'Assemblée au plus tard avant le 31 octobre de l'année en cours. Le projet de Loi du budget doit passer d'abord par le secrétariat de l'AN, puis en conférence des présidents, avant d'être transféré à la commission des finances pour examen et étude, et enfin être voté ou non en hémicycle.

L'étude du projet de budget obéit à des procédures édictées par le président de la commission des finances. Cette procédure consiste à faire appel aux différents départements et directions concernés pour les auditionner, prendre leurs avis, amender et corriger en commission avant d'envoyer le texte en séance plénière pour un vote généralisé des élus.

À défaut d'un manuel de procédures pour examiner le budget de l'état, l'Assemblée de l'Union se réfère à son règlement intérieur. L'Assemblée ne dispose pas d'un comité spécialisé pour l'examen du budget. Le conseiller financier de l'Assemblée fait une lecture en amont du projet de budget et apporte son expertise aux élus de la commission de finances après que la commission de finances ait été saisie par la conférence des présidents. Ce conseiller joue donc le rôle du comité de spécialistes.

Durant la période 2013-15, le contrôle parlementaire a porté sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.

La note attribuée à la composante est C.

(ii) Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées

Les supports portant sur les procédures sont : la loi portant sur les Opérations financières et le Règlement Intérieur de l'Assemblée de l'Union. Les règles de procédure de l'Assemblée définissent en outre toutes les procédures d'adoption du budget.

Selon l'article 59 du décret n°12-1252/PR et l'arrêté n°15-037/VP MFEBICEP/CAB, le dépôt du projet de Loi de finances initial de l'année N+1 doit être transmis à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 octobre. Celle-ci doit, selon ses règles de procédure, attendre 20 jours avant de commencer la discussion des propositions en plénière.

L'Article 180-A prévoit que le débat (débat général et amendements) sur le projet de budget, incluant la tenue de réunions d'organes de travail autorisés, comme la commission des finances et le comité législatif, doit durer un total de 10 jours ouvrables. Un membre de l'organe de travail et un député, lors du débat général en séance plénière, peuvent prendre la parole plusieurs fois pour un maximum de 20 minutes au total tandis que le coordonnateur d'un groupe parlementaire a jusqu'à 30 minutes au total. Les règles de procédure sont suivies par l'AN.

Le règlement intérieur de l'Assemblée est le seul support portant sur les procédures et règlements du vote du budget de l'État.

Les procédures existantes ont été suivies *de jure*, pour les années de 2013, 2014 et 2015, mais pas nécessairement *de facto*. En effet, le projet de LDF 2015 a été défendu le 7 novembre 2014 par le ministre des Finances devant une Assemblée sans mandat populaire, puisque les élections législatives qui devaient se tenir le 29 avril 2014 ont été repoussées jusqu'au 25 février 2015.

Par ailleurs, le PLF et la documentation budgétaire l'accompagnant ne sont pas publiés sur Internet au moment de la présentation au Parlement, si bien que la société civile n'est pas suffisamment informée pour intervenir dans les débats parlementaires.

De plus, le cadre législatif ne prévoit pas d'obligation pour le Parlement d'analyser les recommandations de la SDC sur l'exécution des budgets précédents. Enfin, l'expertise de la SDC n'a jamais été requise par la Commission des finances de l'AN pour l'aider à analyser le projet de budget, tandis que, selon la société civile, les députés qui votent à la loi des finances des Comores n'ont pas les compétences suffisantes pour pouvoir en évaluer correctement les enjeux.

En résumé, malgré une amélioration du cadre législatif et des procédures par rapport à l'évaluation de 2013, il est considéré qu'il existe des procédures simples pour l'examen du budget

par le parlement, mais qu'elles ne sont encore que partiellement observées et qu'elles devraient être complétées.

La note attribuée à la composante est C.

(iii) Temps nécessaire au législateur pour examiner le projet de budget

Comme indiqué dans la composante i), le projet de Loi de finances de l'année N+1 doit être déposé à l'Assemblée au plus tard le 31 octobre de l'année en cours et l'adoption de la loi des finances doit être faite avant le 30 novembre de l'année en cours. L'adoption de l'arrêté budgétaire des îles autonomes aux Conseils des îles doit avoir lieu avant le 30 décembre de l'année en cours.

Dans la pratique, comme le montre le tableau suivant, le Gouvernement a présenté les projets de budgets pour 2014 et 2015 à l'Assemblée nationale à la fin du mois d'octobre, laissant ainsi à l'Assemblée tout juste un peu plus d'un mois pour examiner le budget et le faire voter dans les délais légaux.

Tableau 3-64- Dates de réception et de vote des projets de budget 2013-2015

	Date de réception	Conf. des présidents	Date du vote
2013	31 Octobre 2012	14 décembre 2012	14 décembre 2012
2014	31 Octobre 2013	26 décembre 2013	26 décembre 2013
2015	23 Octobre 2014	06 décembre 2014	06 décembre 2014

Source : Secrétariat Général de la Présidence de l'Union

La note pour cette dimension est C.

(iv) Règles régissant les modifications du budget en cours d'année sans l'approbation ex ante par le législateur

Le cadre méthodologique PEFA prévoit que des limites sur la possibilité de l'exécutif pour modifier le budget au cours de son exécution sans l'approbation de l'Assemblée nationale soient clairement établies.

Au niveau de l'utilisation des crédits par nature, la loi sur le budget permet au Gouvernement de réaffecter des crédits au niveau du chapitre et de l'article pour chaque utilisateur du budget. L'article 22 de la LOFE permet les réaffectations des crédits budgétaires entre 10% et 20% du budget.

Les réaffectations de crédit sont limitées à 20% de la dotation initiale au niveau du chapitre et les montants attribués aux salaires ne peuvent pas être modifiés de plus de 10%. Selon l'Article 20 de la LDF 2015 de l'Union des Comores, le ministre des Finances est habilité à procéder aux transferts de crédits des opérations de redéploiement d'effectifs ou de transfert de compétence de service à un autre service.

L'augmentation des dépenses par les Ministères dépensiers nécessite une révision du budget par une nouvelle Loi de finances et l'augmentation des revenus par rapport aux prévisions doit normalement être utilisée pour rembourser la dette.

En deçà des dotations attribuées au niveau des Ministères, la Loi autorise les transferts de crédits au niveau du chapitre et les virements de crédits entre les différentes natures de dépenses.

Les transferts de crédit

Cette opération consiste à prélever les crédits d'un chapitre pour accroître le montant d'un autre chapitre tout en respectant la nature de la dépense prévue par la loi de finances.

Des conditions sont posées à leur réalisation :

- les transferts devront être effectués par décret du ministre des Finances ;
- la commission des finances de l'Assemblée nationale doit être informée ;
- l'utilisation des crédits transférés doit donner lieu à la production d'un rapport qui sera annexé au projet de loi de règlement.

Toutefois, aucune limite de montant n'est imposée.

Les virements de crédits

Ils consistent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Des crédits sont prélevés sur un chapitre pour accroître le montant d'un autre chapitre ayant une spécialisation différente. Ces virements sont autorisés dans des conditions strictes. Le virement est opéré par décret du ministre des Finances. Il ne peut intervenir qu'à l'intérieur du même titre d'un budget d'un ministère. Cela signifie que malgré le virement d'un chapitre à un autre, la spécialisation par titre et par ministère reste valable.

Cependant, il n'est pas obligatoire que le montant des virements de crédit reste en dessous d'un certain pourcentage du montant total de crédits alloués.

La réaffectation des fonds entre les utilisateurs du budget nécessite de passer une Loi de finances rectificative approuvée par l'AN (article 33 de la loi sur le système budgétaire), mais dans la pratique, cette réaffectation du budget est faite au mois d'octobre, au moment de la présentation du budget de l'année N+1. L'AN ne fait qu'enregistrer les dépassements de plafond et les modifications budgétaires importantes qui ont été effectuées en cours d'année.

En résumé, des règles claires existent, mais aucun seuil pour limiter la réallocation des budgets n'est prévu et elles permettent une augmentation du total des dépenses sans condition spécifique de leur utilisation.

La note pour cette dimension est C.

Evolution par rapport au PEFA de 2013

Pas d'évolution significative.

Réformes en cours :

Pas d'actions concrètes dans le cadre de la mise en place de la SRGFP.

Tableau 3-65-Notation de l'indicateur PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Méthode de notation M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	D+	C	
(i) Portée de l'examen par le parlement.	D	C	L'examen par l'Assemblée législative porte sur les détails des dépenses et des recettes, au moment où les propositions détaillées ont été finalisées.
(ii) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).	D	C	Il existe des procédures pour l'examen du budget par le Parlement, mais elles sont incomplètes et ont été partiellement appliquées au cours de la période sous revue.
(iii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	C	C	Les projets de loi de finances sont transmis à l'Assemblée vers la fin du mois d'octobre. Les parlementaires ont tout juste un mois pour les examiner correctement avant de les voter dans les délais légaux qui sont fixés à fin novembre.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le Parlement.	D	C	Les règles limitant la capacité de l'exécutif à modifier le budget sans l'approbation de l'Assemblée nationale sont relativement claires, mais aucun seuil n'est prévu et elles permettent ainsi une augmentation du total des dépenses.

PI-28 Examen législatif des rapports d'audit externe

Cet indicateur étudie le traitement des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.

Champ de l'indicateur: Administrations publiques centrales

Période sous revue: Rapports de vérification présentés à l'Assemblée législative au cours des 3 dernières années.

(i) Rapidité de l'examen des rapports d'audit par le Parlement

Le tableau suivant présente les dates auxquelles l'Assemblée nationale a reçu les rapports de la SCCS et le projet de Lois de règlement.

Tableau 3-66- Réceptions et approbation des rapports d'audit de la SC-CS par l'Assemblée nationale

	2012	2013	2014
Date légale de réception des rapports de la SCCS et du projet LdR par le Parlement	30 Octobre 2013	30 Octobre 2014	30 Octobre 2015
Date de transmission du rapport de la SCCS au Parlement	30/01/2014	06/12/2014	03/12/2015

	2012	2013	2014
<i>Date de transmission du projet LdR au le Parlement</i>	Non transmis	27 octobre 2015	Non transmis
<i>Date du vote du projet LdR</i>	Non voté	Non voté	Non voté

Ce tableau montre que le projet de LDR n'a pas été transmis par le gouvernement en 2012 et en 2014 et que l'Assemblée n'a encore voté aucun projet de Loi de règlement.

Au niveau des autres rapports d'audit effectués par la Section des Comptes, l'Assemblée nationale n'a pas l'obligation légale d'examiner les rapports autres que le rapport annuel consolidé sur les audits et les opérations de la Section des Comptes de l'année précédente. Selon le rapport annuel de 2014 de la Section des Comptes, 116 rapports d'audit ont été soumis à l'Assemblée nationale, mais aucun n'a encore été examiné.

La note de cette dimension est D.

(ii) Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions.

Aucune obligation légale n'a encore été mise en place pour que le Parlement examine les rapports d'audit portant sur l'utilisation du budget par les ordonnateurs. Par conséquent, aucune audition n'a été faite avec les entités auditées ayant fait l'objet de critiques au cours de la période de 2013-2015. Ainsi, aucune audience n'a été menée au cours de ces 12 derniers mois concernant les principales conclusions de l'audit externe.

Le règlement intérieur de l'AN prévoit néanmoins des commissions parlementaires chargées d'effectuer des audits dans les différentes sociétés d'états de l'Assemblée de l'Union, mais ces audits n'ont pas encore été effectués.

La note de cette dimension est D.

(iii) Formulation de recommandations par le Parlement et mise en œuvre par l'exécutif

Selon le président de la Commission des finances et du budget à l'Assemblée nationale, certaines actions sont parfois recommandées par le Parlement à l'exécutif sur la base du rapport annuel de la Section des Comptes. Cependant, le Gouvernement ne produit aucun rapport montrant qu'il attache de l'importance aux observations de l'AN.

Dans la mesure où, pour l'année 2015, aucune recommandation n'a été formulée par l'Assemblée Nationale faute de travail relatif à l'audit, la note de cette dimension est D.

Evolution par rapport à l'évaluation PEFA de 2013 :

Pas d'évolution notable.

Réformes en cours :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SRGFP, la commission des finances de l'Assemblée prévoit effectuer des audits de différentes sociétés d'État de l'Assemblée de l'Union au cours de l'année 2016.

Tableau 3-67- Notation de l'indicateur PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
(i) <i>Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).</i>	D	D	L'Assemblée nationale n'a pas l'obligation légale d'examiner des rapports d'audit autres que le rapport annuel sur l'exécution de la Loi de finances. L'examen des rapports de vérification de la SC-CS par le Parlement n'a pas encore été effectué.
(ii) <i>Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions.</i>	D	D	Aucune audition n'a été effectuée par le Parlement concernant les principales conclusions au cours de ces 12 derniers mois.
(iii) <i>Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif.</i>	D	D	Le Parlement n'a formulé aucune recommandation pour l'année 2014.

3.8 Indicateurs des bailleurs de fonds

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Cet indicateur analyse le respect des allocations budgétaires effectives par rapport aux montants initialement prévus et les retards dans les décaissements en cours d'exercice.

Champ de l'indicateur: Administrations publiques centrales

Période sous revue: Rapports de vérification présentés à l'Assemblée législative au cours des 3 dernières années.

(i) Écart annuel entre l'appui budgétaire réel et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds avant la présentation de propositions de budget à l'Assemblée nationale

Les montants des dons ont été programmés dans les lois de finances de 2013, 2014 et 2015, mais sans distinction entre les appuis budgétaires et les dons-projets. Par ailleurs, les bailleurs n'ont pas TOUS transmis leurs prévisions d'appuis budgétaires (voir composante ii). Les décaissements sont versés au compte du Trésor à la Banque Centrale.

Sur la période de 2013-2015, le pays a reçu un appui budgétaire direct sous la forme de prêts de politique de développement de plusieurs bailleurs, dont la Banque Mondiale, l'Union européenne, la BAD. La BAD et le Gouvernement comorien ont signé, le 14 novembre 2014 à Abidjan, deux accords de don totalisant près de 6,5 millions de dollars dont le premier don de 6 millions de dollars EU, octroyé sous la forme d'un appui budgétaire, a financé le Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie (PARSE), exécuté sur les années 2014 et 2015.

Rappelons par ailleurs que trois mois d'arriérés de salaires ont été apurés à la fin de 2015 grâce à une aide budgétaire du Royaume d' Arabie Saoudite de 40 millions d'euros qui n'avait pas été inscrit au budget de l'année 2015, dont l'importance du montant permettrait à lui seul de justifier la note D.

Au niveau du suivi des décaissements, les informations sont reçues au niveau du Trésor, mais la DGB n'a pas obtenu de rapport d'exécution ou de décaissement au cours de la période en revue.

Les informations disponibles ne sont donc pas suffisantes pour recenser l'ensemble des prévisions disponibles et des décaissements effectifs pour appuyer cette notation. La note attribuée à cette dimension est NN.

(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (en conformité avec les estimations trimestrielles globales)

Les bailleurs de fonds n'ont pas fourni de calendrier des décaissements au Ministère des Finances et le versement de l'appui budgétaire se fait lorsque le bailleur le juge nécessaire. La ponctualité des décaissements des bailleurs de fonds en cours d'année (en conformité avec les estimations trimestrielles globales) n'est pas mesurable à cause de l'absence d'une cellule d'harmonisation de l'aide et du manque de capacités institutionnelles pour assurer ce suivi, alors qu'il serait possible de suivre facilement les décaissements des différents bailleurs de fonds grâce à la base DAD-Comores qui a été mise en place sur financement de l'UE et du PNUD.

Dans la mesure où les bailleurs de fonds ne fournissent pas au gouvernement des rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions du financement extérieur des projets inscrits au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période et que celui-ci ne fait aucun suivi, l'évaluation de la composante de cette note est D.

Tableau 3-68- Notation de l'indicateur D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
	D	NN	
<i>(i) Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement.</i>	D	NN	Les informations permettant de recenser l'ensemble des prévisions disponibles et des décaissements effectifs ne sont pas suffisantes pour appuyer cette notation.
<i>(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).</i>	D	D	Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 50 % au cours de deux des trois dernières années.

Réformes en cours

Après la mise en place du nouveau gouvernement suite aux élections présidentielles de 2016, les autorités ont mis en place une procédure pour que la DGB obtienne des rapports trimestriels sur les décaissements des bailleurs de fonds.

D-2 Information financière fournie par les donateurs pour la budgétisation et les rapports portant sur l'aide projet et les programmes

Cet indicateur analyse la fiabilité de la prévisibilité de décaissement de l'appui des donateurs pour des projets et des programmes.

Champ de l'indicateur: Principaux donateurs fournissant un appui projet au gouvernement central.

Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

(i) Etat complet et respect des délais dans la communication des prévisions budgétaires fournies par les bailleurs de fonds sur l'aide-projet

Comme précédemment mentionné, le PNUD et l'UE ont financé la mise en place et l'opérationnalisation d'une plateforme de coordination de l'aide appelée Development Assistance Database (DAD-Comores). Il s'agit d'un système informatisé de gestion de l'information sur l'aide, accessible sur internet, et permettant une saisie des données à distance. Le système permet à chaque entité (gouvernementale ou partenaire) d'avoir un accès permanent aux données qui la concernent via internet. Chaque entité est responsable de la mise à jour des données qui la concernent, ce qui lui permet d'utiliser également le système comme un outil de transparence et de responsabilité mutuelle. Le public peut également consulter cette base de données en ligne.

Si le site DAD-Comores est fonctionnel, il ne semble que partiellement mis à jour par les bailleurs depuis 2013, car la base DAD présente un montant d'engagements particulièrement faible en 2014 et surtout en 2015 par rapport aux années antérieures.

Tableau - Engagements des bailleurs de fonds dans la base DAD-Comores (en dollars US)

Source de financement	2013	2014	2015
Non spécifié	5 878 090	3 000 000	
BAD (Banque Africaine De Développement)	12 224 863	4 209 339	
Banque Islamique De Développement	740 000		
Fonds Monétaire International	291 000		65 213
France	10 518 864	9 834 007	4 098 537
Japon	1 158 158	390 714	
La Banque Mondiale	6 388 763	7 571 182	3 998 978
Organisation des Nations Unies	10 433 074	8 491 762	816 163
Union européenne	27 881 939	7 674 276	
Total	75 514 751	41 171 280	8 978 891

Source : base DAD-Comores (20/07/2016)

Les bailleurs envoient leurs estimations au Commissariat Général du Plan pour que les projets prévus financés sur les ressources extérieures soient reflétés dans le PIP, qui est annexé aux projets de loi de finances depuis l'année 2015, mais le PIP n'est finalisé qu'en fin d'année au moment où il est envoyé à la Direction du Budget pour être annexé au PLF et les montants diffèrent sensiblement des montants finaux programmés par les bailleurs et ceux indiqués dans le PIP. Par ailleurs, seul l'investissement total sur ressources extérieures apparaît dans le projet de budget avec le montant global qui diffère du total du montant des projets mentionnés au Commissariat et enregistrés dans le PIP. Ainsi, le PLF 2015 mentionne un montant de 24,1 milliard de KMF pour les projets financés sur ressources externes, tandis le montant total du PIP annexé au document indique un montant total de 29,6 milliards de KMF en financements acquis.

Par ailleurs, le PIP comprend un code DAD et un code projet (qui n'est pas rempli), mais ne contient pas de code budgétaire, si bien que les prévisions d'engagement ne suivent pas la classification du budget.

En résumé, si les donneurs remplissent de manière plus ou moins complète le montant de leurs engagements dans la base DAD, ils n'indiquent pas le montant de leurs décaissements effectifs et n'adressent pas un projet de budget pour décaissement de l'aide au cours de l'année suivante au moins trois mois avant le début de l'exercice.

Cette situation correspond à la note D.

(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre des projets financés par l'extérieur n'est pas contrôlée par le Gouvernement de l'Union des Comores, mais par les bailleurs de fonds qui financent la majeure partie des investissements.

Après l'accord du bailleur et des autorités, un compte du projet est ouvert soit à la Banque Centrale sur autorisation du ministre des Finances, soit dans une banque commerciale lorsque les bailleurs estiment qu'ils n'ont pas les garanties nécessaires à la bonne gestion des fonds et qu'ils craignent une utilisation à d'autres objectifs. Jusqu'à présent, les fonds des projets ne sont pas encore logés dans le compte unique du Trésor.

Les principaux bailleurs transmettent trimestriellement des rapports de suivi des décaissements au Commissariat Général au Plan comme organe de supervision des projets des bailleurs, mais celui-ci ne les consolide pas et ne les transmet pas à la Direction du budget. Il n'existe donc pas de rapport de suivi trimestriel satisfaisant les critères de la composante de l'indicateur, c'est-à-dire comportant des informations détaillées sur les décaissements de l'appui-projet.

La note pour la composante est NN.

Tableau 3-69- Notation de l'indicateur D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme.

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justifications
	D	NN	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	D	D	Les bailleurs de fonds ne donnent pas d'estimations au moins trois mois avant le début de l'année budgétaire. Par conséquent, les projets financés par les ressources extérieures ne sont pris en compte de manière exhaustive dans le projet de budget annuel.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	NN	L'exécution du projet est contrôlée par les bailleurs de fonds, dont les plus importants transmettent des rapports de suivi trimestriel sur les décaissements, mais aucun rapport indiquant le pourcentage des décaissements effectués par rapport aux prévisions de financement inscrites au budget n'a été élaboré.

D-3 Proportion de l'aide gérée par l'utilisation des procédures nationales

Cet indicateur analyse la qualité et la capacité de gestion des fonds internes et externes qui ont été mis en œuvre par le gouvernement.

Champ de l'indicateur: Toutes les aides gérées par l'intermédiaire du gouvernement central.
Période sous revue: Dernière Loi de finances votée.

L'appui budgétaire direct (ABD) utilise, par définition, des procédures nationales de passation des marchés, au niveau du paiement, de la production des rapports, de la comptabilité et de l'audit. Comme le montre le tableau suivant, le montant de l'appui budgétaire est très faible et dégressif, car les critères d'éligibilité ne sont pas remplis par l'Union des Comores.

En revanche, les bailleurs de fonds n'utilisent généralement pas les procédures nationales pour les projets qu'ils financent, ni pour les opérations de paiement et de comptabilité/reporting, ni pour l'approvisionnement et l'audit des projets.

Les quantités respectives des montants indiqués dans les projets de Loi de finances des trois derniers exercices et les calculs correspondants sont reportés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-70- Montant des appuis budgétaires directs et des projets sur financement externe 2013-2015 (millions de FC)

	2013	2014	2015
<i>Appui budgétaire direct</i>	4 960	1 109	1 000
<i>Projets financés par des ressources externes</i>	21 443	22 684	24 098
<i>Total des financements extérieurs</i>	26 403	23 793	25 098
<i>Utilisation moyenne pondérée des procédures nationales</i>	18.79%	4.66%	3.98%

Source: Calcul des auteurs

Dans la mesure où l'appui projet représentait en 2015 plus de 95% des financements sur ressources extérieures, le ratio est très inférieur à 50% selon les conventions utilisées dans les critères PEFA.

La notation pour cette composante est D.

Tableau 3-71- Notation de l'indicateur D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Méthode de notation : M1	Note 2013	Note 2016	Justification
	D	D	
<i>Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui sont gérés sur la base des procédures nationales.</i>	D	D	Excepté l'AFD qui utilise les procédures nationales de passation des marchés publics, les bailleurs continuent d'utiliser leurs propres procédures. Les procédures nationales ont été utilisées en 2015 pour moins de 5% des financements externes.

SECTION 4 LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME

4.1 Description des réformes récentes et en cours

L'Union des Comores s'est dotée de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté en 2009 pour couvrir la période 2010-2014. Arrivé au terme de ce programme, le gouvernement a décidé de formuler une nouvelle stratégie nationale pour la période de 2015-2019 avec le financement de l'Union européenne.

Au sein de cette stratégie globale, un Document de Stratégie de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (SRGFP) a été mis en œuvre à travers des plans d'action triennaux (PAT) glissants inscrits au Budget de l'État.

Le premier plan d'action de 2010-2013 de la SRGFP a apporté des résultats très mitigés, en particulier au niveau de la collecte des recettes fiscales qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs prévus.

Au terme de ce programme, une nouvelle stratégie nationale, nommée Stratégie de Croissance Accélérée de Développement Durable (SCA2D), a été élaborée pour couvrir la période de 2015-2019 dont la vision est de « *faire des Comores un pays émergent d'ici 2040, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité de genre et promouvant l'Etat de droit* ».

Les objectifs globaux de cette stratégie sont les suivants :

- (i) renforcer les fondements d'une croissance économique, forte, viable, durable, équitable et inclusive ;
- (ii) améliorer la qualité de vie de la population et garantir l'équité dans l'accès aux services sociaux de base ;
- (iii) promouvoir le patrimoine naturel et culturel et l'utilisation optimale des ressources naturelles ;
- (iv) promouvoir la bonne gouvernance et la résilience face à la fragilité politique.

Pour appuyer certains volets de cette stratégie, les Comores bénéficient du financement du Fonds Européen de Développement (FED) dans le cadre de l'Accord de Cotonou révisé de 2010 ainsi que de l'appui d'autres partenaires comme le SNU, la France/AFD, la BM, la BAD, etc.

Par exemple, la mise en œuvre des actions prioritaires de cette stratégie avec l'Union européenne, le premier bailleur de fonds des Comores, est définie par le Programme Indicatif National (PIN) du 11ème FED qui couvre la période de 2014-2020. Ce PIN, signé par la Commission européenne et l'Union des Comores en octobre 2015, prévoit une enveloppe de 68 millions d'euros, répartie entre les secteurs suivants : Élections, Finances publiques et Justice (17 M€), Transports Durables Multimodaux (36M€), Formation Technique et Professionnelle (10 M€) ainsi que des Mesures d'appui (5M€).

Les Comores disposent également d'un Document de Stratégie de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (SRGFP) 2010-2019 qui comporte 4 axes stratégiques et 16 programmes déclinés comme suit :

Axe 1 : Moderniser le cadre législatif et réglementaire et renforcer les capacités institutionnelles

- Programme 1 : Moderniser et adapter le cadre législatif et réglementaire ;
- Programme 2 : Améliorer l'organisation et les capacités des services centraux et déconcentrés des administrations et institutions en charge de la préparation, de l'exécution et du contrôle des budgets de l'État ;
- Programme 3 : Renforcer les capacités humaines.

Axe 2 : Rationaliser l'organisation de la préparation des budgets

- Programme 4 : Améliorer les outils statistiques ;
- Programme 5 : Organiser et améliorer la programmation à moyen terme ;
- Programme 6 : Organiser et améliorer l'encadrement des budgets des entités publiques autonomes ;
- Programme 7 : Organiser et améliorer la prévisibilité de l'aide ;
- Programme 8 : Rationaliser la préparation et l'adoption des lois de finances.

Axe 3 : Sécuriser et maîtriser l'exécution des budgets

- Programme 9 : Organiser les comptabilités administratives et de gestion ;
- Programme 10 : Optimiser la mobilisation des ressources budgétaires internes et les capacités d'endettement ;
- Programme 11 : Organiser l'efficacité et la transparence de la passation des marchés publics ;
- Programme 12 : Optimiser la gestion de la solde et la maîtrise de la masse salariale ;
- Programme 13 : Optimiser la gestion de trésorerie ;
- Programme 14 : Renforcer le contrôle financier.

Axe 4 : Améliorer la transparence et assurer l'efficacité des contrôles internes et externes

- Programme 15 : Développer les capacités de production et de diffusion des informations budgétaires et des statistiques des finances publiques ;
- Programme 16 : Renforcer les capacités des institutions de contrôles internes et externes.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et la mise en œuvre des réformes

Le cadre de la réforme de la GFP

Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la SRGFP est en relation avec celui de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté et avec la SCA2D.

Le cadre institutionnel comporte :

- un Haut Comité d'orientation et de suivi de la réforme ;
- un Comité technique, chargé d'organiser les travaux de préparation des projets de plans et programmes de la réforme sur la base de concertations élargies aux représentants d'opérateurs économiques et de partenaires sociaux, présidé par le Secrétaire Général du Ministère des Finances ;
- un Secrétariat permanent du Comité technique, chargé du contrôle du fonctionnement de la SRGFP et de la centralisation et la diffusion des statistiques budgétaires et financières. La Présidence de ce Secrétariat est assurée par le ministre en charge des Finances et son

secrétariat technique est assuré par la Cellule de Réforme Économique et Financière (CREF).

Par ailleurs, le Groupe Thématique Sectoriel (GTS) "Macroéconomie et Finances Publiques", cadre de partenariat à la programmation et au suivi des activités entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds a été créé fin 2015 dans le cadre du forum des bailleurs de la SCA2D. Le GTS est présidé par la France, mais fonctionne pour l'instant exclusivement entre les PTF.

La SRGFP est mise en œuvre au travers de plans d'action triennaux (PAT) glissants qui doivent être inscrits au Budget de l'État. L'évaluation des réalisations est effectuée sous la responsabilité du Comité technique.

Malgré des résultats très serrés, l'élection présidentielle l'élection du nouveau président des Comores Azali Assoumani en 2016 s'est déroulée sans incidents majeurs, grâce en particulier à l'impartialité de la CENI qui a obtenu un appui au titre du 11ème FED constitué d'une action intitulée « *Projet d'appui à la transparence et crédibilité du processus électoral de 2015-2016 en Union des Comores* ». Cette action visait à consolider le processus de démocratisation et la bonne gouvernance en soutenant le processus électoral dans un contexte politique encore fragile à travers l'appui à l'organisation des élections du Président de l'Union des Comores et des Gouverneurs des îles autonomes de 2016, ainsi qu'aux réformes plus structurelles du cadre électoral.

Le nouveau Gouvernement de l'Union des Comores a été présenté le 31 mai 2016 et il devrait continuer sur la voie définie dans la SGRFP et également établir un programme d'investissements pour assurer un accès fiable à l'électricité et à l'eau, ainsi que l'amélioration du réseau routier qui ne cesse de se détériorer.

Le nouveau gouvernement n'a pas encore présenté de stratégie pour l'implication des îles dans le processus de réformes de la GFP. Au niveau institutionnel, leur implication ne va pas au-delà de la nomination des vice-présidents et de l'élection des gouverneurs des îles. Celle-ci est davantage attendue comme résultat des programmes liés aux activités des bailleurs de fonds qui sont présentés dans le paragraphe suivant.

Programmes liés et autres activités des bailleurs de fonds

Du fait de la faiblesse de ses ressources propres, l'État comorien doit constamment faire appel aux appuis budgétaires de la communauté internationale. L'Union des Comores bénéficie d'une aide extérieure importante par rapport à ses ressources propres. L'Union européenne arrive en tête des bailleurs, suivie par la France.

Les programmes entre l'Union des Comores et ses principaux bailleurs de fonds sont présentés ci-après :

- *Union européenne* : les priorités d'intervention dans le domaine de la GFP couvrant la période 2014-2016 portent sur un appui à un meilleur contrôle externe, y compris la capacité de production de comptes par l'Etat et un appui à la réforme des marchés publics qui attirent peu de financements de la part des autres bailleurs de fonds malgré l'extrême faiblesse de l'administration comorienne dans ces domaines. Au vu des problèmes budgétaires liés aux difficultés de mobilisation des recettes, un appui sera également dans le domaine de la mobilisation des recettes. Dans ce cadre, l'UE a lancé l'étude d'identification et de formulation de son programme d'appui aux finances publiques depuis le 26 mai 2016.

- *Banque Mondiale* : Démarré en 2011 pour une durée de 5 ans, le Projet d'appui à la Bonne Gouvernance Economique (ABGE) comporte les composantes suivantes : Composante 1 : Rationalisation de la gestion des finances publiques Composante 2 : Support à la réforme de la fonction publique Composante 3 : Appui à la demande Composante 4 : gestion du projet; une évaluation TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) a été réalisée du 13 au 29 janvier 2016 avec une équipe comportant le FMI, la Banque Mondiale et le Secrétariat TADAT.
- *FMI* : Une Facilité Elargie de Crédit d'un montant de 13,57 millions \$ a été accordée aux Comores sur la période 2009 – 2013. A la demande des autorités comoriennes, une Facilité de Crédit rapide d'un montant de 3 millions \$ est en cours d'adoption suite à la résorption des arriérés en fin d'année 2015 et au versement des dividendes des entreprises publiques. Les autorités ont également demandé l'appui du Fonds pour faire face à la situation économique sous la forme d'un décaissement au titre d'une Facilité de crédit rapide (FCR) de 3,2 millions de dollars associée à un programme de suivi du FMI.
- *Banque Africaine de Développement* : La BAD a financé un Programme d'Appui aux Réformes du Secteur de l'Energie et à la Gouvernance Financière (PARSEGF) sur la période 2012 – 2013 d'environ 3 millions \$. Le Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI I) est intervenu de 2013 à 2015 sur l'amélioration de la gestion des finances publiques et sur le système statistique. Dans le cadre de sa 2^e phase pour la période décembre 2015 - avril 2019, la BAD a octroyé un don de 8,3 millions de dollars à l'Union des Comores. Le PRCI II comprend les composantes suivantes : (i) Renforcement des capacités en mobilisation des ressources internes (renforcement du contrôle fiscal et du recouvrement des impôts, amélioration des outils informatiques et de gestion de l'administration fiscale) (ii) Renforcement des capacités en planification et en statistiques (iii) Gestion de projet.
- *Coopération française* : Dans le cadre du Document Cadre de Partenariat entre la France et l'Union des Comores 2013-2014, l'un des axes concerne la gouvernance et plus particulièrement la gouvernance financière au travers d'un appui aux douanes dans son processus de modernisation, de meilleure intégration régionale et d'un accompagnement à sa transition fiscale, d'un appui à la Section des Comptes de la Cour Suprême dans son opérationnalisation et sa professionnalisation ainsi qu'une aide budgétaire et des actions se rapportant à la dette. Une stratégie conjointe de l'Union européenne et de la France en Union des Comores (2015-2020) a été signée le 19 octobre 2015 et met notamment l'accent sur la gestion des finances publiques. Actuellement, la France met à disposition pour une durée de 3 ans un assistant technique auprès de la Banque Centrale et un assistant technique auprès du ministre des Finances. Des formations pour une quarantaine de hauts cadres des administrations financières et régaliennes sont aussi prévues via des stages de perfectionnement à l'École Nationale d'Administration à Paris. En juillet 2014, la France a signé une convention de don soutien financier exceptionnel de 489 358 € qui permet l'apurement définitif de la dette postale des Comores, qui s'élevait à 4,9 M€. Cette opération s'inscrit dans le cadre du processus de traitement de la dette au sein du Club de Paris qui a abouti à l'annulation de la dette des Comores pour un montant de plus de 4 milliards FC.

Parmi les soutiens bilatéraux, une inversion de tendance est observée au cours des dernières années, avec la montée en puissance de nouveaux pays.

Ainsi, la signature fin 2013 d'un prêt de 31 M\$ faiblement concessionnel avec la Chine, sans information préalable des bailleurs traditionnels, doublant un prêt déjà accordé en septembre 2013 par la Banque mondiale, aggrave les effets du prêt indien de 41 M\$ déjà signé dans des conditions similaires fin 2012, juste après l'obtention de l'IPPTE. Par ailleurs, le don de 40 M\$ de l'Arabie Saoudite versé en décembre 2015 pour régulariser les arriérés de salaires n'avait pas été convenu avec les PTFs. La rapidité du réendettement de l'Union des Comores inquiète les institutions financières internationales.

Présentation du dispositif d'assurance qualité

Les dispositions d'assurance qualité suivantes ont été prises durant la planification et la préparation du rapport d'évaluation PEFA pour l'Union des Comores, rapport définitif en date du 23 septembre 2016.

1. Examen des termes de référence

- Le projet de note de synthèse et/ou de termes de référence en date du 08 avril 2015 a été soumis le 26 mai 2015 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Madame Holy-Tiana Rame, Secrétariat PEFA
 - 2) Monsieur Mohamed Mbapandza Directeur de la Coordination de l'aide Commissariat Général au Plan Présidence de l'Union des Comores
 - 3) Monsieur Christophe CASAS Attaché à la Délégation de l'Union européenne en République de Maurice auprès de l'Union des Comores et des Seychelles
 - 4) Monsieur Attoumani Boina Issa Economiste National- PNUD Bureau Comores
 - 5) Monsieur Heriniaina Mikaela Andrianasy, Banque Mondiale

2. Examen du ou des projets de rapport

- Le projet de rapport daté du mois de mai 2016 a été soumis le 18 mai 2016 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Monsieur Guillaume BRULE, Secrétariat PEFA
 - 2) Monsieur Mohamed Mbapandza, Commissariat Général au Plan Présidence de l'Union des Comores
 - 3) Monsieur Christophe CASAS, Délégation de l'Union européenne à Maurice
 - 4) Monsieur Attoumani Boina Issa, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Comores
 - 5) Monsieur Heriniaina Mikaela Andrianasy, Banque Mondiale

3. Examen de la version définitive du projet de rapport

La version définitive du projet d'évaluation a été communiquée aux réviseurs le 27 septembre 2016 et comprend un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

- 4.** Le présent formulaire décrivant les dispositions d'assurance qualité est inclus dans le projet de rapport révisé.



Union des Comores - Rapport de performance sur la gestion des finances
Publiques dans l'Union des Comores, 2016
23 septembre 2016

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 21 octobre 2016

ANNEXE 1 : Synthèse de la notation des indicateurs et des composantes pour les évaluations PEFA de 2013 et de 2016

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes 2013 composantes				Notes 2016 composantes				Note 2013	Note 2016	Var. +/-
			i.	ii.	iii.	iv.	i.	ii.	iii.	iv.			
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du Budget													
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	B				C				B	A	+
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	NN	NN			C	A			NN	C+	+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	C				C				C	C	=
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D	D			D	D			D	D	=
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence													
PI-5	Classification du budget	M1	C				C				C	C	=
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	D				C				D	C	+
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	NN	D			NN	D			NN	NN	=
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	A	D	D		A	D	D		C	C	=
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D	D			D	D			D	D	=
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	B				D				B	D	-
C. CYCLE BUDGÉTAIRE													
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques													
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	B	D	B		C	C	A		C+	B	+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	C	A	D	D	C	A	D	D	C	C	=
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget													
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	B	C	B		C	C	C		B	C	-
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de	M2	C	C	C		D	D	C		C	D+	-

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes 2013 composantes				Notes 2016 composantes				Note 2013	Note 2016	Var. +/-
			i.	ii.	iii.	iv.	i.	ii.	iii.	iv.			
	l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane												
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	NN	B	D		NN	B	D		NN	D+	=
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	D	C		C	B	B		D+	C+	+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.	M2	D	D	C		D	C	B		D+	C	+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	B	NN	NN	C	B	B	D	D	NN	D+	+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	B	C	D	D	B	D	D	C	D+	D+	=
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	D	D	D		C	D	D		D	D+	+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	D	C		D	D	D		D+	D	-
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers													
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	D	D			D	D			D	D	=
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1	D				D				D	D	=
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	D	D	C		C	D	C		D+	D+	=
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D	C	D		D	C	D		D+	D+	=
C (iv) Surveillance et vérification externes													
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	NN	A	C		D	A	C		NN	D+	+
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	D	D	C	D	C	C	C	C	D+	C	+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D	D	D		D	D	=
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS													
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D	D			NN	NN	=
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de	M1	D	D			D	NN			D	NN	=

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes 2013 composantes				Notes 2016 composantes				Note 2013	Note 2016	Var. +/-
			i.	ii.	iii.	iv.	i.	ii.	iii.	iv.			
	fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents												
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D				D				D	D	=

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées au cours de l'évaluation PEFA

Nom Et Prénom	Service	Fonction	Téléphone	Email
Michel BUA	FMI	Représentant résident	773 99 42	mbua@imf.org
Costantini Anna	DUE (EEAS-MAURITIUS)	Gestionnaire de projets		Anna.COSTANTINI@eeas.europa.eu
Mze Che Oubeidi	CREF	Secrétaire Permanent		abououbeidi@gmail.com
Antoissi Said Ali Said	La Banque Mondiale	Analyste des opérations		asaidalisaid@worldbank.org
Nourdine M. Moeva	ABGE	Gestionnaire de projets		moeva5@yahoo.fr
Alnour Assik Nour Allah	MFEBI	Responsable du TOFE		saboorageadn@gmail.com
Ahamada Ali Mmadi	Comité PEFA	Membre		amadali1967@hotmail.com
Mohamed Abdallah	ABGE	Gestionnaire de projets		medibrahim@yahoo.fr
Ahmed Houmadi	SG /	Président du Comité PEFA		yayaibou@gmail.com
Hamdani Denise	Comité PEFA	Membre		denise_hamdani@yahoo.fr
Ferouse ALI	Comité PEFA	Membre		ferouseali@gmail.com
Youssouf Salim	ABGE	Gestionnaire de projets		salimabdallah@live.fr
Hadidja Ali	Direction des marchés publics	Membre	3368233	hadidjaalinassor@yahoo.fr
Laythi Rakib Abdallah	Cellule de passation marchés publics	Chef de la cellule	3354457	laythi.rakib@yahoo.fr
Taanchiki Hassane	Service Dépense Trésor	Chef Adj Serv Dép	3444049	taanchik@yahoo.fr
Soilihi Ali Moussa	Trésor-Union	Centre Service Informat.	3342410	yayaibou@gmail.com
Mohamed Soulaïman	DGCP	RRH	3336905	mohamed.soulaiman@yahoo.fr
Makthalina Ismael	Assemblée Union Comores	Att. Parlementaire	3317355	makthalinaismael@yahoo.fr

Nom Et Prénom	Service	Fonction	Téléphone	Email
Minati Hassani Hila	Assemblée Union Comores	Verificatrice des comptes	3250478	minati27@hotmail.fr
Said Youssouf	ARMP	Membre	3430999	sindanou07@yahoo.fr
Ali Mchangama	DGCF	Direct Adjoint	3359335	mouchnam@yahoo.fr
Ahamada Ali	DGB	Dir Etudes	3326009	amadali1967@hotmail.com
Mohamed Moindze	AGID	P.Focal AGID/PRCI	3251806	m.moindze@yahoo.fr
Athoumani Abdou	AGID	Chef BVN	3385544	athou27eni@yahoo.fr
Kamar Kamitoine	BCC	Economiste	7731002	
Massoundi Miradji	INSEED	Economiste	3311360	m_miradji@yahoo.fr
Kabasse Ibrahima	DNCMP	Economiste	3337372	ibrakadja@yahoo.fr
Hadidja Mohamed	Budget	Chef service étude	3347305	harad_68@yahoo.fr
Ahmed Adame	DGCPT	Dir Audit et contrôle Inter	3336644	adame.ahmed@yahoo.fr
Joeger Claude	CT/ MFB	CT	3581469	claude.joeder@yahoo.fr
Saandi Mognidaho	Dette	Directeur	3331820	saandidaho@yahoo.fr
Yahaya Ahmed	Secretariat	SG	3504442	ayahoumadi@gmail.com
Hamdi Mohamed	DGCPT	DG	3322001	hamdidgcpt@gmail.com
Issa Moeva	Resp IGF	CT	3327482	moevaissa@hotmail.fr
Mizelli Ali Marianne	ARMP	SP	3335606	mizelliali@yahoo.fr
Salami Siaka	FOP	Pt focal FOP	3208358	Naimamagistrat@yahoo.fr
Ahmed Abdou Djad	Dette Publique	Agent	3208446	soidjefata@yahoo.fr
Nidhoimi Halidi	DGCPT	DG/Assurance	3556456	nhalidi_soilihi@yahoo.fr
Mohamed Taoufik Thabiti	Al-watwan	DAF/ bisoumaya@yahoo.fr	3335202	safalwatwan@hotmail.fr
Ahmed Charani	FOP	DGA FOP	3342592	
Takidine Youssouf	Radio Ngazidja	Agent	3366570	
Ali Abdou	Radio Océan	Mkazi	3327010	
Irahmi Dini	Djabal Tv	Icni	3367000	
Said Hamza Youssouf	Direction Générale Douanes		3234091	yshamza@hotmail.com
A.S.Kemba	Finances	Communicateur	3358941	askemba@gmail.com
Hamidou Said Ounais	INSEED	Chef service prix	3512517	ounais1@yahoo.fr
Ferouse Ali	CREF	Chargée suivi réformes	3318797	ferouseali@gmail.com

Personnes ayant participé aux différents ateliers de formation de l'autoévaluation PEFA

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	TELEPHONE	EMAILS
Mohéli			
Rafiki Zaki	DIRECTEUR, DCMP	344 26 11	leszaki@yahoo.fr
Moussa Madi Abdou	DIRECTEUR, AGID	332 08 28	idrissmadi@yahoo.fr
Abdel-Kamal	Chef de recouvrement SFE, AGID	348 80 13	abdelkamalm@yahoo.fr
Abidhoir M'ssa	Chef service REGIE, TRESOR	347 80 30	Adjibaz@yahoo.fr
Abdou Houmadi Diarif	SGE	338 08 02	sgecag@yahoo.fr
Ayouba Mhouma	DAF, Gouvernorat	349 97 00	Ayouba-mhoma@yahoo.fr
Stephane Attoumane	Secrétaire de bureau, Conseil de l'ILE	331 03 25	Stephaneattoumane@yahoo.fr
Mohamed Saïd Chanfi	S.G FINANCES	351 36 42	chanfinassi@yahoo.fr
Archimed Antoy	DAF, Conseil de L'ILE	335 79 73	archimeantoy@yahoo.fr
Djousouf Loutfi	CHEF des SVCES Dépense TRESOR	327 12 07	djousoufloutfi@yahoo.fr
Zakaria Dayadji	Directeur PLAN	332 11 18	Zakaria66@hotmail.fr
Saoudata Mohadji	DIRECTRICE, FOP	320 64 50	smohadji@gmail.com
Nidhoim Halidi	DG/Assurance	355 64 56	nhalidi_soilihi@yahoo.fr
Ali said Madi	EX Contrôleur BUDGET	327 60 67	
Darouche Djabir	AGENT FOP	335 67 45	darouchedjabir@yahoo.fr
Chaduli Sudik	RADIO	340 79 08	
Ahmed Malida	DIRECTEUR	334 50 29	malidasouef@yahoo.fr
Mohamed Ibrahim Abdallah	Responsable Suivi/Evaluation	333 24 60	medibrahim@yahoo.fr
Hamdani denise	Chargée des Etudes	336 65 60	Denise_hamdani@yahoo.fr
Anjouan			
Ahmed Malidé	Président Mosc (société civile)	335 99 12	malideahmed@yahoo.fr
Youssouf Moussa	DAF Gouvernorat	325 86 26	Youssoufmuoussa80@gmmail.com
Nassuhou Ahmed	DIRECTEUR PLAN	334 10 70	nassuhouahmed@yahoo.fr
Yasmine Ibrahim	Agent facturation BUDGET	332 04 36	yasminechamsoune@yahoo.fr
Badrane Abdallah	Directeur régionale Douane	333 30 51	badraniabdallah@yahoo.fr
Fatima Daoud	JOURNALISTE	335 74 34	Fatima.5.fr ?
Anli Issouf	Chef de Brigade Direction des impôts	327 20 40	haoulaouanliissouf@yahoo.fr
Oikif Mohamed Allaoui	Contrôle Financier Anjouan	332 19 62	
Ihioini Ahmed saïd	Fondé de Pouvoir du Trésorier Anjouan	349 23 05	ihidja@yahoo.fr
Ali Nadjibou Abdallah	SG/Finances Anjouan	334 01 43	alinadjibouabdallah@gmail.com
Said Mohamed	1 ^{er} Questeur Conseil .île	327 68 74	
Mouayad Said	DAF Conseil de l'île	332 31 79	moyalux@gmail.com
Naki-eddine Bacar	Directeur Budget Anjouan	334 87 25	Nakieddinebacar60@yahoo.fr
Houdainyat Ahmed	DIRECTEUR FOP Anjouan	327 26 21	houdainya@gmail.com
Naimata Mohamed	ASSISTANTE, Finances Anjouan	763 66 17	nainmatachoukrat@yahoo.fr
Ahmed Ali Said	CT FINANCES, Anjouan	346 88 29	Kaissane-ali@yahoo.FR
Ahamed Nassor	PDT Commission des Finances, Conseil de l'île d'Anjouan	335 81 36	

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	TELEPHONE	EMAILS
Ngazidja			
Mahamoudou Mohamed	Assistant Administ&Fin Inspection des Finances	332 67 95	Mohamed2Mahamoudou@yahoo.fr
Humblot Koudouroi	Chef service dépense Trésor Ngazidja	333 82 59	chendza@yahoo.fr
Chamssoudine Mkouboi	Receveur Central Impôt Receveur Central Impôt	333 81 79	mkouboi2002@yahoo.fr
Said Bacar Halifa	Agent des impôts Service de recouvrement	332 21 94	
Mohamed Kawami	CF Ngazidja Contrôle Financier	339 38 99	mkawamil@yahoo.fr
Zainaba Ahamada	C/S Gestion courante, FOP Ngazidja	335 80 15	algezaina@yahoo.fr
Said Ahamada	Contrôle Financier Ngazidja	334 15 77	ahamadasaid82@yahoo.fr
Hamadia Ibrahim Ngazi	Conseiller Eco-fin Commission Finances	338 73 39	haibrang@hotmail.com
El-Arifou Abdou Hamidou	Service Solde Budget Ngazidja	336 57 31	elanrifou@gmail.com
Ahamed Ahamada	Directeur Budget Ngazidja	333 64 03	hassankely@yahoo.fr
Mohamed Elkabir	Service Dépense Budget Ngazidja	333 56 38	mhicham18@yahoo.fr
Ahmed Abdou-Salame	Dettes extérieures Dette/DGCPT	323 90 93	mdzuwani@yahoo.fr
Mohamed Kabir Ali	Redacteur en chef ORTC	320 45 76	mohamedkabirali@gmail.com
Ahamada Ali	Dir Etudes DGB	332 60 09	amadali1967@hotmail.com
Mohamed Lhad Ahamada	DAF	336 60 21	lhada_fr@yahoo.fr
Abdou Himidi	Chef service Compta	344 84 50	abdou.himidi@yahoo.fr
Andhum Fouad	Cameraman	324 19 00	
Chabane Mohamed	CTC	332 06 13	chabane_24@hotmail.fr
Ali Abdou	Journaliste	332 70 10	
Ferouse Ali	Point Focal PEFA	331 87 98	ferouseali@gmail.com
Union			
Yahaya Ahmed Houmadi	SG Finances, Président du Comité PEFA	3504442	ayahoumadi@gmail.com
Hamdi Mohamed	Directeur Général, DGCPT	3322001	hamdidgcpt@gmail.com
Hadidja Ali	Membre	3368233	hadidjaalinassor@yahoo.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	TELEPHONE	EMAILS
Nouridine Mohamed Moeva	Directeur des projet ABGE/RCIP4	334 26 05	Moeva5@yahoo.fr
Laythi Rakib Abdallah	Chef de la Cellule de passation des marchés publics, Ministères de l'Aménagement	3354457	laythi.rakib@yahoo.fr
Taanchiki Hassane	Chef Adj Service Dépense Trésor	3444049	taanchik@yahoo.fr
Soilihi Ali Moussa	Centre Service Informatique Trésor-Union	3342410	yayaibou@gmail.com
Mohamed Soulaïmana	RRH DGCPT	3336905	mohamed.soulaiman@yahoo.fr
Makthalina Ismael	Att. Parlementaire Assemblée Union Comores	3317355	makthalinaismael@yahoo.fr
Minati Hassani Hila	Vérificatrice des comptes Assemblée Union Comores	3250478	minati27@hotmail.fr
Said Youssouf	Membre de l'ARMP	3430999	sindanou07@yahoo.fr
Ali Mchangama	Directeur Adjoint DGCF	3359335	mouchnam@yahoo.fr
Ahamada Ali	Dir Etudes DGB	3326009	amadali1967@hotmail.com
Mohamed Moindze	AGID, P.Focal AGID/PRCI	3251806	m.moindze@yahoo.fr
Athoumani Abdou	AGID Chef BVN	3385544	athou27eni@yahoo.fr
KAMAR KAMITOINE	Economiste BCC	7731002	
Massoundi Miradji	Economiste INSEED	3311360	m_miradji@yahoo.fr
Kabasse Ibrahima	Economiste DNCMP	3337372	ibrakadja@yahoo.fr
Hadidja Mohamed	Chef service étude Budget	3347305	harad_68@yahoo.fr
Ahmed Adame	Dir Audit et contrôle Interne DGCPT	3336644	adame.ahmed@yahoo.fr
Joeger Claude	CT	3581469	claud.joeder@yahoo.fr
Saandi Mognidaho	Directeur	3331820	saandidaho@yahoo.fr
Issa Moeva	CT	3327482	moevaissa@hotmail.fr
Mizelli Ali Marianne	Secrétaire Permanente ARMP	3335606	mizelliali@yahoo.fr
Salami Siaka	Pt focal FOP	3208358	Naimamagistrat@yahoo.fr
Ahmed Abdou DJAD	Agent, Direction de la Dette	3208446	soidjefata@yahoo.fr
Nidhoimi HALIDI	DG/Assurance DGCPT	3556456	nhalidi_soilihi@yahoo.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	TELEPHONE	EMAILS
Mohamed Taoufiki Thabiti	DAF/ Al-watwan	3335202	safalwatwan@hotmail.fr
Ahmed Charani	DGA FOP	3342592	
Said Hamza Youssouf	Direction Générale Douanes	3234091	yshamza@hotmail.com
A.S.KEMBA	Communicateur Finances	3358941	askemba@gmail.com
Hamidou Said Ounais	Chef service prix	3512517	ounais1@yahoo.fr
Ferouse Ali	Chargée suivi réformes CREF	3318797	ferouseali@gmail.com

ANNEXE 3 : Arrêté de l'établissement du comité PEFA

UNION DES COMORES
Unité – Solidarité – Développement

VICE PRESIDENCE

Moroni, le 21 Août 2015

MINISTRE DES FINANCES, DE L'ECONOMIE,
DU BUDGET, DU COMMERCE EXTERIEUR
ET DES INVESTISSEMENTS CHARGÉE
DES PRIVATISATIONS

Le Vice-Président

ARRETE N° 15-048
Portant Création, Composition et Missions
du Comité Technique PEFA.



LE VICE-PRESIDENT

- VU La Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 ;
- VU La loi référendaire portant révision de la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, promulguée par décret n° 09- 066/PR du 23 mai 2009 ;
- VU Le Décret n° 11- 078/PR du 30 mai 2011, portant réorganisation générale et Missions des services des Ministères de l'Union des Comores ;
- VU L'ordonnance N° 01 – 014/CE du 28 juillet 2001 relative à la comptabilité Publique ;
- VU Le décret n° 12-009/AU du 21 juin 2012 relatif à la loi modifiant et abrogeant la loi N° 05 -11 /AU du 17 juin 2005 portant Opérations Financières de l'Etat ;
- VU Le décret n° 13-082/PR du 13 juillet 2013, relatif au Gouvernement de l'Union des Comores;
- VU La Nouvelle Stratégie de Réformes en Gestion des Finances Publiques, 2014-2016.

ARRETE

Article 1^{er} : Il est créé un Comité Technique PEFA dont les membres sont issues des directions ci-dessous : Direction Générale du Budget, Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, Direction du Trésor, Direction des Douanes, Administration Générale des Impôts et Domaines, Direction du Contrôle Financier, Direction de la Dette, Direction de la FOP, Autorité de Régulation des Marchés Publics, Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics, Commissariat Général au Plan, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques, Assemblée Nationale, le Conseil des îles, Banque Centrale des Comores, Cellule des Réformes Economiques et Financières et les Îles Autonomes.

Article 2 : Le Comité Technique PEFA est chargé plus particulièrement de :

- Veiller sur la qualité et le respect de la méthodologie PEFA ;
- Contribuer aux évaluations PEFA dans la planification des réformes en matière de Gestion des Finances Publiques ;
- Faire le suivi et mesurer l'évolution de la performance des indicateurs ;
- Renforcer l'appropriation du cadre PEFA pour l'évaluation de la performance de la Gestion des Finances Publiques ;
- Faciliter les contacts avec les différents partenaires œuvrant dans la Gestion des Finances Publiques et l'harmonisation du dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds ;
- Mener un plaidoyer auprès des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour des actions en matière de formation sur le PEFA et la Gestion des Finances Publiques ;
- S'approprier des Termes de référence disponibles de la formation et l'accompagnement des agents de l'administration comorienne dans la conduite des auto-évaluations PEFA ;
- Assister le consultant international en lui facilitant l'accès aux informations jugées utiles pour la bonne exécution de son mandat ;
- Valider la liste des agents bénéficiaires de la formation PEFA ;
- Approuver les rapports PEFA des entités avant la publication.

« Les Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) est un Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Ce Cadre constitue une contribution aux efforts déployés par divers acteurs pour évaluer et développer les systèmes de la gestion des finances publiques.

Article 3 : Le Comité Technique PEFA est composé de vingt un (21) membres. Ils sont désignés en raison de leur expertise, disponibilité et de leur connaissance du système de gestion des finances publiques.

Les membres sont repartis de la manière suivante :

- Secrétaire Général des Finances ou son Représentant (Président)
- Directeur Général du Budget (DGB) ou son représentant (Secrétariat) ;
- 1 Représentant DGB (Secrétariat);
- 1 Représentants de la CREF
- 1 Représentant DGCPT;
- 1 Représentant Trésor ;
- 1 Représentant AGID;
- 1 Représentant DN Douanes ;
- 1 Représentant DGCF ;
- 1 Représentant INSEED
- 1 Représentant ARMP ;
- 1 Représentant DNCMP ;
- 1 Représentant DN Dette ;
- 1 Représentant FOP ;
- 1 Représentant de la BCC
- 1 Représentant Assemblée Nationale;
- 1 Représentant Conseils des Iles
- 1 Représentant CGP/PIP;
- 1 Représentant Ngazidja ;
- 1 Représentant Anjouan ;
- 1 Représentant Mohéli.

Article 4 : Le Comité se réunit au moins une fois par mois, dans les locaux abritant la Direction Générale du Budget qui en assure le secrétariat.

Le Comité peut, en cas de besoin, faire appel à toute personne ou toute structure dont l'expertise est jugée utile pour la conduite de ses travaux. Les représentants des projets ABGE et PRCI peuvent participer dans les réunions du Comité en tant que facilitateurs du suivi des Réformes de la Gestion des Finances Publiques.

Article 5 : Le présent arrêté qui prend effet à compter de sa date de signature, est enregistré, publié au Journal officiel de l'Union des Comores et communiqué partout où besoin sera.



MOHAMED ALI SOILIH

ANNEXE 4 : Liste partielle des travaux d'analyse ayant servi pour le PFM-PR.

Budget\LDF

- Loi des finances 2013 et annexes
- Loi des finances 2014 et annexes
- Loi des finances 2015 et annexes
- Loi des finances 2016 et annexes
- Lettre de transmission LFI 2013
- Lettre de transmission LFI 2014
- Lettre de transmission LFI 2015
- Lettre dépôt projet LF 2013
- Lettre dépôt projet LF 2014
- Lettre dépôt projet loi fin 2015

Budget\CBMT

- Cadrage macrobudgétaire 2015 - 2017
- CBMT 2011 2014
- Données PIP, juillet 2015
- Prévisions économiques et financières 2013, 2014, 2015.

PIP

- Exécution du PIP décembre 2013
- Exécution du PIP décembre 2014

Budget\Exécution

- Budget 2013 ile autonome de Ngazidja
- Arrêté du processus budgétaire
- Comores rapport sur l'exécution budgétaire du 1er trimestre 2015
- Comores rapport sur l'exécution budgétaire du 2eme trimestre 2015
- Exécution du budget par trimestre pour 2013, 2014, 2015
- Budget 2015 de l'île autonome d'Anjouan
- Rapport de l'exécution budgétaire 2014
- Rapport sur l'informatisation gestion budgétaire. Juillet 2015
- Budget\plafonds Projet CBMT 2016 2018

Contrôle interne/Trésor

- Rapport de mission d'at sur le CUT janvier 2015
- Loi organique du 27 juin 2005 relative à la Cour suprême.

MFBI/Impôts douanes

- Code douanes 2002
- Code général des impôts - 2010
- Code des investissements - 2007
- Rapport de publication sur IRPP - 2012
- Rapport de publication sur l'IS - 2012

MFBI/IGF

- Rapport d'audit interne ABGE
- Rapport de contrôle de la société ONICOR (2013)
- Rapport sur les accords de pêche
- Rapport de mission sur les accords de pêche.

ARMP / DNCMP

- Code 2005 des marchés publics
- Dossier des plaintes auprès de l'ARMP
- Décret n°12 198 sur la nomination du secrétaire permanent ARMP
- Décret 2012 131 d'application code passation marches publics
- Décret 2012 d'application code passation marches publics
- Marchés publics attribués en 2013
- Marchés publics appels d'offres aout à déc. 2014
- Marchés publics appels d'offres de janvier à avril 2015
- Marchés attribués 2014
- Marchés attribués 2015
- Répartition des marchés publics attribués en 2013
- Répartition des marchés publics attribués en 2014
- Répartition des marchés publics attribués en 2015

Organisations internationales

- Comores rapport d'évaluation UNDAF - 2014
- Programme d'appui aux réformes du secteur de l'énergie – PARSE – 2013
- Rapport final DEMPA Comores – 2011
- Rapport sur le compte unique du trésor : concept structure et mise en œuvre
- Aide-mémoire de la 6ième revue FEC du FMI - 2013
- Rapport sur la mission d'at GISE juin 2013 version 08/07/2013
- Rapport de mission sur la reformes du système fiscal aux Comores - 2014
- Rapport TADAT 2016

EEP

- Compte de résultat 2014 Al-Watwan

Dette

- Rapport final DEMPA Comores
- Rapport sur l'évolution de la dette extérieure
- Stock des arriérés de la dette extérieure au 30.11.2015
- Stock des arriérés de la dette intérieure 2013 à 2015

Les fichiers correspondant à cette documentation peuvent être téléchargés en cliquant sur le lien suivant :

<https://www.dropbox.com/sh/lt1vmrj13kwtzr/AABHk0m52C8kg5mpU9i3WdcNa?dl=0>

ANNEXE 5 : Calcul pour les indicateurs de performance de la GFP PI-1 et PI-2

Chapitre administratif ou fonctionnel	Données pour l'exercice = 2013		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Assemblée de l'union	662.4	633.9	633.7	0.2	0.2	0.0%
Cour suprême (cvc)	137.3	232.8	131.3	101.5	101.5	77.2%
Cour constitutionnelle	188.0	199.7	179.9	19.9	19.9	11.1%
Présidence de l'union	1,225.8	1,371.4	1,172.8	198.7	198.7	16.9%
Defense	3,544.9	3,564.4	3,391.5	173.0	173.0	5.1%
Santé	1,260.3	1,253.0	1,205.8	47.2	47.2	3.9%
Justice-fop	722.2	711.7	690.9	20.7	20.7	3.0%
Relations exterieures cooperation	839.8	995.1	803.5	191.6	191.6	23.9%
Finance, budget	988.3	945.4	945.5	-0.1	0.1	0.0%
Transport et tourisme	88.2	78.3	84.4	-6.1	6.1	7.2%
Production	562.3	428.4	537.9	-109.5	109.5	20.4%
Amenagement	104.7	107.2	100.1	7.1	7.1	7.1%
Education national	1,403.2	1,422.3	1,342.5	79.8	79.8	5.9%
Interieur	1,015.6	886.7	971.7	-84.9	84.9	8.7%
Travail-emploi	62.9	65.3	60.2	5.2	5.2	8.6%
Finance et budget - depense communes	3,949.1	4,048.3	3,778.1	270.2	270.2	7.2%
Investissement	2,195.5	1,127.9	2,100.5	-972.6	972.6	46.3%
Ngazidja	7,341.0	7,188.5	7,023.3	165.2	165.2	2.4%
Anjouan	6,763.0	6,743.7	6,470.3	273.4	273.4	4.2%
Moheli	2,473.0	1,985.6	2,366.0	-380.4	380.4	16.1%
Dépense allouée	35,527.5	33,989.7	33,989.7	0.0	3,107.3	
Imprévus	930.7	862.2				
Dépense totale	36,458.1	34,851.9				
Variation globale (PI-1)						4.4%
Décomposition de la variation (PI-2)						9.1%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						2.4%

Chapitre administratif ou fonctionnel	Données pour l'exercice = 2014		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Assemblée de l'union	670.1	702.5	673.5	29.0	29.0	4.3%
Cour suprême	239.0	239.4	240.2	-0.8	0.8	0.3%
Cour constitutionnelle	188.0	185.4	189.0	-3.6	3.6	1.9%
Présidence de l'union	4,757.4	5,492.3	4,781.9	710.4	710.4	14.9%
Vice présidence en charge du ministère de la sante, solid, cohésion soc, et prom du genre	1,371.5	1,423.3	1,378.6	44.7	44.7	3.2%
Garde sceaux, justice, de la fop, de reforme adm, droit de l'homme, des aff. islamiques	885.6	778.8	890.1	-111.3	111.3	12.5%
Relation ext et de la coop., ch de la diaspora, de la francophonie et du m. arabe	857.0	1,128.9	861.4	267.5	267.5	31.1%
Vice presidence ministere des finances, de l'eco, budget et et des inv, com ext, priv	1,081.0	1,039.1	1,086.5	-47.4	47.4	4.4%
Postes et telecom de la promotion des nouvelles tech, de l'infor charge des transport et du tourisme	185.3	150.6	186.3	-35.6	35.6	19.1%
Ministère de la production, de l'environnement, de l'energie, de l'industrie et de l'artisanat	522.3	475.6	524.9	-49.3	49.3	9.4%
vice- présidence chargé du ministère de l'aménagement du terr, des infrst, de l'urba et de l'habitat	106.1	111.2	106.6	4.6	4.6	4.3%
Education nationale, de la recherche, de la culture,	1,505.1	1,460.4	1,512.8	-52.4	52.4	3.5%
Ministere de l'interieur, de l'infor, de la decentr,	1,013.4	1,223.5	1,018.6	204.9	204.9	20.1%
Ministere de l'emploi du travail. emploi form prof	90.8	60.9	91.3	-30.4	30.4	33.3%
Finances et budget - dépenses communes - investissement sur ressources internes	7,133.1	5,501.0	7,169.8	-1,668.9	1,668.9	23.3%
Ngazidja	7,852.0	8,366.8	7,892.4	474.5	474.5	6.0%
Anjouan	7,246.0	8,052.3	7,283.3	769.0	769.0	10.6%
Moheli	2,688.0	2,197.1	2,701.8	-504.7	504.7	18.7%
Dépense allouée	38,391.6	38,589.0	38,589.0	0.0	5,009.1	
Imprévus	839.1	890.8				
Dépense totale	39,230.7	39,479.8				
Variation globale (PI-1)						0.6%
Décomposition de la variation (PI-2)						13.0%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						2.3%

Chapitre administratif ou fonctionnel	Données pour l'exercice = 2015		budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
	prévu	réalisé				
Assemblée de l'union	711.6	675.0	676.5	-1.5	1.5	0.2%
Cour supreme	246.1	228.0	234.0	-6.0	6.0	2.6%
Cour constitutionnelle	201.6	185.1	191.7	-6.6	6.6	3.4%
Présidence de l'union	5,662.7	6,215.5	5,383.8	831.8	831.8	15.4%
Vice-présidence en charge du ministère de la sante, solid, cohésion soc, et prom du genre	1,430.3	1,460.4	1,359.9	100.5	100.5	7.4%
Garde sceaux, justice, de la fop, de reforme adm, droit de l'homme, des aff. islamiques	849.0	901.3	807.2	94.1	94.1	11.7%
Relation ext et de la coop., ch de la diaspora, de la francophonie et du m. arabe	1,196.8	1,224.9	1,137.8	87.1	87.1	7.7%
Vice présidence ministere des finances, de l'eco, budget et et des inv, com ext, priv	1,118.9	1,118.0	1,063.8	54.3	54.3	5.1%
Postes et telecom de la promotion des nouvelles tech, de l'infor charge des transport et du tourisme	185.3	180.5	176.2	4.3	4.3	2.4%
ministère de la production, de l'environnement, de l'energie, de l'industrie et de l'artisanat	396.3	370.8	376.7	-5.9	5.9	1.6%
vice- présidence chargé du ministère de l'aménagement du terr, des infrst, de l'urba et de l'habitat	131.1	445.0	124.7	320.4	320.4	256.9%
Education nationale, de la recherche, de la culture,des arts,	1,656.7	1,657.2	1,575.1	82.1	82.1	5.2%
Ministere de l'interieur, de l'infor, de la decentr,	1,099.9	882.5	1,045.7	-163.2	163.2	15.6%
Ministere de l'emploi du travail. emploi form prof et entrepr fem porte p. gvrt	100.7	71.7	95.8	-24.1	24.1	25.1%
Finances et budget - depenses communes	7,519.4	5,181.0	7,149.0	-1,968.0	1,968.0	27.5%
Ngazidja	8,142.0	8,433.1	7,741.0	692.1	692.1	8.9%
Anjouan	7,541.0	7,260.9	7,169.6	91.3	91.3	1.3%
Moheli	2,503.0	2,197.1	2,379.7	-182.6	182.6	7.7%
Dépense allouée	40,692.4	38,688.0	38,688.0	0.0	4,715.9	
Imprévus	766.3	680.4				
Dépense totale	41,458.7	39,368.4				
Variation globale (PI-1)						5.0%
Décomposition de la variation (PI-2)						12.2%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						1.6%