

UNION DES COMORES
VICE-PRESIDENCE CHARGÉE DES FINANCES,
ECONOMIE, BUDGET, INVESTISSEMENTS
COMMERCE EXTERIEUR ET DES
PRIVATISATIONS



**FONDS AFRICAIN DE
DEVELOPPEMENT**



EVALUATION PEFA RÉPÉTÉE 2013

Analyse du système de gestion des finances publiques

RAPPORT FINAL

Juillet 2013

Soumis par





**VICE-PRESIDENCE
CHARGÉE DES FINANCES, ÉCONOMIE, BUDGET, INVESTISSEMENTS
COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES PRIVATISATIONS**

Année budgétaire : du 1^{er} janvier au 31 décembre
Monnaie : Franc comorien
Taux de change : 491 francs comoriens = 1 euro

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des contractants de la mission PEFA et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de la Banque Africaine de Développement

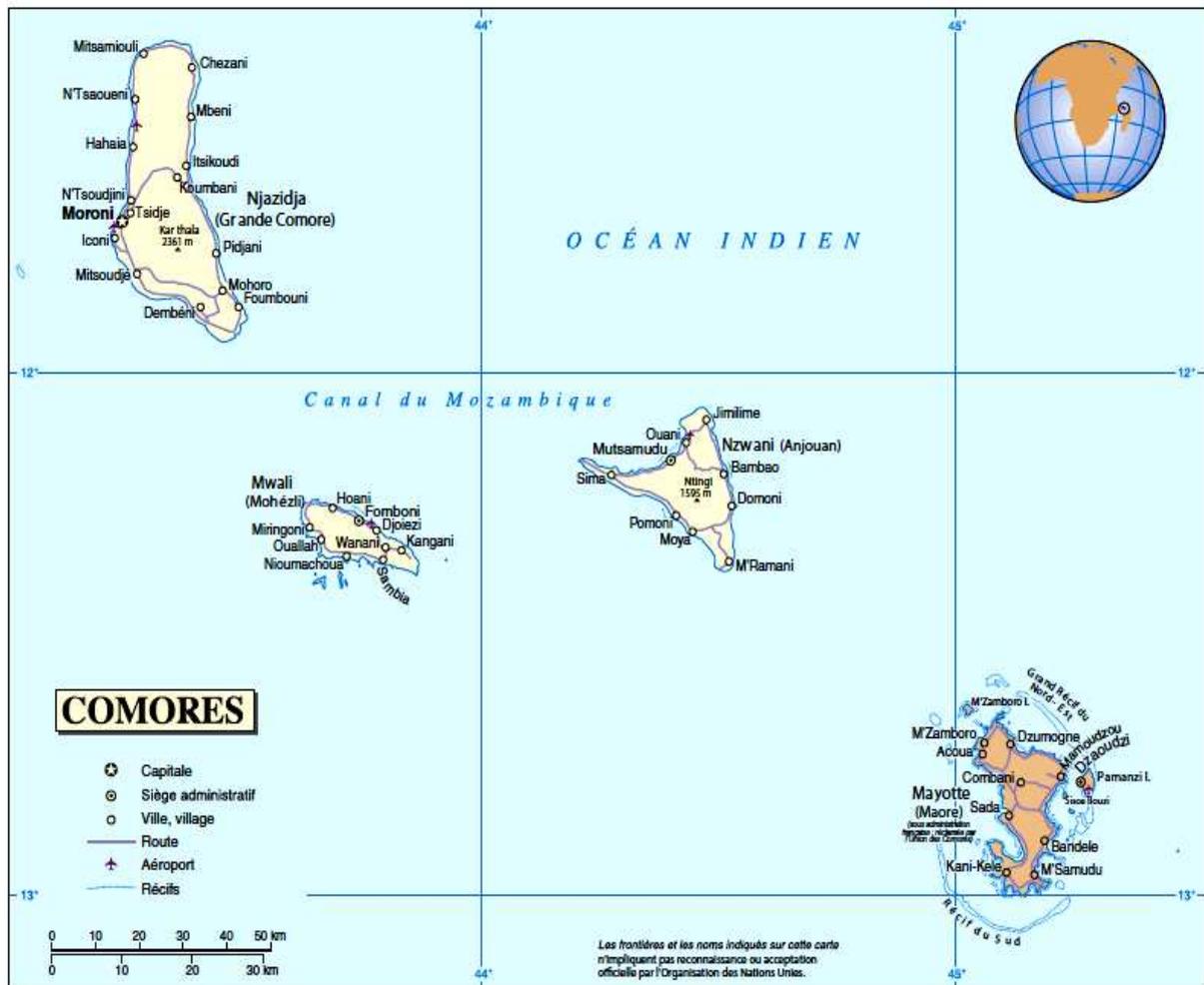
SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	8
INFORMATIONS SUR L'ORGANISATION DE L'EVALUATION.....	9
SYNTHESE DE L'ÉVALUATION.....	10
I. INTRODUCTION.....	14
1.1 L'objectif du PEFA	14
1.2 Déroulement de la mission	14
1.3 Le champ de l'évaluation	15
II. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	16
2.1 Description de la situation économique du pays	16
2.2 Description des objectifs budgétaires.....	17
III. ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	25
3.1 Crédibilité du budget.....	25
3.2. Exhaustivité et transparence	33
3.3. Budgétisation basée sur les politiques publiques	46
3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	52
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.....	85
3.6 Surveillance et vérification externes	93
3.7. Pratique des bailleurs de fonds	101
IV. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME.....	109
4.1 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et la mise en œuvre des réformes	109
4.2 Description des réformes récentes et en cours.....	110

TABLEAUX

- Tableau 1: Évaluation de l'incidence des faiblesses du système de la GFP
- Tableau 2: Données générales de la situation économique
- Tableau 3: Aide publique au développement
- Tableau 4: Budget de l'administration centrale (en % du PIB)
- Tableau 5: Dotations budgétaires effectives par classification économique
- Tableau 6: Encours de la dette au 31 décembre 2012
- Tableau 7: Évolution de l'exécution des dépenses primaires
- Tableau 8: Écarts entre les dépenses primaires réelles et les prévisions
- Tableau 9: Évolution comparative des recettes prévues et réalisées
- Tableau 10: Comparaison des taux d'exécution des recettes et des dépenses
- Tableau 11: Situation des arriérés de paiement intérieurs audités (1995-2008)
- Tableau 12: Récapitulation générale des arriérés de paiement intérieurs de 1990 à 1994
- Tableau 13: Évolution du stock des arriérés de paiement intérieurs de 2009 à 2012
- Tableau 14: Évaluation du niveau de conformité aux critères PEFA de transparence budgétaire
- Tableau 15: Consolidation des états financiers annuels
- Tableau 16: Evolution 2007-2013 de la transparence budgétaire, par critère informatif
- Tableau 17: Calendrier budgétaire théorique et effectif – exercice 2013 -
- Tableau 18: Dates du vote par l'Assemblée de l'Union des lois de finances des exercices 2010, 2011 et 2012
- Tableau 19: Statistiques des exonérations appliquées par la DGD 2010-2012
- Tableau 20: Statistiques des réclamations faites auprès de l'AGID/ DGI 2010-2012
- Tableau 21: Statistiques des vérifications effectuées
- Tableau 22: État de recouvrement des titres de recettes émis en 2011 et 2012
- Tableau 23: Modifications apportées au budget 2012 en cours d'exécution
- Tableau 24: Solde des comptes du Trésor de l'Union au 31-12-2012
- Tableau 25: Répartition des marchés publics
- Tableau 26: Degré de satisfaction des critères
- Tableau 27: Récapitulatif des engagements du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012
- Tableau 28: Estimation des recettes non comptabilisées
- Tableau 29: Diligence de certification de la Loi de règlement (LdR) ou déclaration de conformité
- Tableau 30: Dates de réception et de vote des projets de budget 2010-2012
- Tableau 31: La répartition des bailleurs de fonds dans les appuis projets

CARTE DES COMORES



L'Union des Comores est formée d'un archipel comprenant quatre Îles principales situées à l'entrée septentrionale du canal de Mozambique et couvrant une superficie totale de 2 186 km² dont Mwali (Mohéli, 290 km²), Ndzuwani (Anjouan, 374 km²) et Ngazidja (Grande Comores, 1148 km²) et Mayotte (374 km²).

Les Comores comptent 753 943 habitants. Cette population se caractérise par sa progression rapide (taux d'accroissement moyen de 2,4%), sa forte densité (309,3 habitants au Km²) et sa jeunesse (53% de la population ont moins de 20 ans).

ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AGID	Administration Générale des Impôts et Domaines
AIMPSI	Aéroport International de Moroni Prince Saïd Ibrahim
ANACM	Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie
APA	Administration Publique Autonome
APD	Aide Publique au Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASCOBEF	Association Comorienne pour le Bien-être de la Famille
BAD	Banque Africaine de Développement
BCC	Banque Centrale des Comores
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CF	Contrôle Financier
CGI	Code Général des Impôts
CGP	Commissariat Général au Plan
CHR	Centre Hospitalier de Référence
CMC	Centre Médico-Chirurgical
CNDP	Comité National de la Dette Publique
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
CREF.	Cellule technique de suivi des Réformes Économiques et Financières
CSD	Centre de Santé de District
CVC	Commission de Vérification des Comptes
DAF	Direction Administrative et Financière
DCP	Document Cadre de Partenariat, France
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DND	Direction Nationale de la Dette
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle
DPPD	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
EAU	Émirats Arabes Unis
EIM	Enquête Intégrale auprès des Ménages
EP	Entreprise Publique
EPA	Établissement Public Administratif
EU	États-Unis
FADC	Fonds d'Aide au Développement Communautaire
FC	Franc Comorien
FCDH	Fondation Comorienne des Droits de l'Homme
FCP	Fonds de Consolidation de la Paix
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FOP	Fonction Publique
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
GISE	Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs
GTS	Groupes Techniques Sectoriels
HAFOP	Haute Autorité de la Fonction Publique
IDE	Investissements Directs Étrangers
IGF	Inspection Générale des Finances

INTOSAI	Association Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle
IPPTE	Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
LOFE	Loi sur les Opérations Financières de l'État
MAMWE	Madji-na Mwendje ya Comor (Électricité des Comores)
MSFP	Manuel de Statistiques des Finances Publiques
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
NIP	Numéro d'Identification Personnel
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONACSA	Office National de Contrôle Sanitaire des Aliments
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PBF	Fonds pour la Consolidation de la Paix
PEF	Principes États Fragiles
PEFA	Public Expenditure Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PNEEG	Politique Nationale d'Équité et d'Égalité de Genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRCI	Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles
RESEN	Rapport d'État du Système Éducatif National
SCRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SDC	Section des Comptes
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne

AVANT-PROPOS

L'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de l'Union des Comores a été réalisée par Michel Sigaud, chef de mission, Nicolas Lokpe, expert international, Gladys Moukwadié, expert international. L'équipe PEFA a été appuyée par un comité composé de hauts fonctionnaires comoriens.

La première phase de la mission de terrain s'est déroulée aux Comores du 02 avril au 04 mai 2013. Le présent rapport est le produit d'un exercice conjoint piloté par le gouvernement comorien et la Banque Africaine de Développement et auquel ont participé tous les services de l'administration publique comorienne impliquée dans la gestion des finances publiques.

La mission remercie les hautes autorités comoriennes pour leur accueil chaleureux, la grande disponibilité des fonctionnaires des différentes administrations qui ont été approchées et leur excellente collaboration.

Les entretiens ont permis à la mission d'avoir une meilleure compréhension du système de gestion des finances publiques aux Comores et de mieux appréhender les défis institutionnels et stratégiques qui se posent aux autorités.

INFORMATIONS SUR L'ORGANISATION DE L'EVALUATION

Un Comité local PEFA II (CLP) a été créé pour piloter la préparation et la réalisation du PEFA II répété, en Union des Comores.

Ce Comité comprend les membres suivants, désignés en raison de leur expertise et de leur connaissance du système de gestion des finances publiques :

- (Président) Le Secrétaire Permanent de la CREF ou son représentant ;
- Mme Hadidja MOHAMED DAROUECHE (Budget) ;
- Mme Hamida BIN ABDALLAH (Budget)
- M. Soilihi AHMED ALI (Trésor) ;
- M. Mohamed MOINDZE (Impôts) ;
- M. Kamardine MOUHIBACA BACO (Assemblée Nationale) ;
- M. Bacari HAMADI/Secrétariat du PRCI.
- M. Tourqui OUBEIDILLAH EL-GALIB (Douanes)
- M. Ahmed ADAME (Trésor)

SYNTHESE DE L'ÉVALUATION

1. Récapitulatif de la performance de la gestion des finances publiques

i. Crédibilité du budget

D'une manière générale, le budget de l'État comorien demeure assez crédible. De 2007 à 2013, les notes des indicateurs servant à évaluer la crédibilité du budget sont restées constantes sauf celle relative au taux d'exécution globale des dépenses primaires qui s'est légèrement détériorée. En ce qui concerne la variation du stock des arriérés de paiement, la note n'a pas changé, mais des efforts significatifs ont été faits pour réduire de façon substantielle leur montant et les ramener à un peu plus de 10% des dépenses totales à fin 2012.

ii. Couverture et transparence du budget

La transparence du budget ne s'est pas améliorée entre 2007 et 2013. Une nouvelle nomenclature budgétaire a été instituée en 2009 en vue d'améliorer la présentation du budget, mais elle n'est pas encore mise en œuvre. La qualité de l'information budgétaire fournie à l'Assemblée de l'Union s'est dégradée. Depuis la création du site web du Ministère des Finances, le public peut désormais accéder à un grand nombre d'informations relatives notamment aux lois de finances et aux budgets votés. Les relations budgétaires entre l'Union et les Îles autonomes sont restées transparentes. L'exhaustivité du budget demeure affectée par l'existence de certaines 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 ressources extérieures contenues dans la loi de finances et les rapports budgétaires. Enfin la surveillance du risque budgétaire imputable aux établissements et entreprises publics, et aux entités autonomes n'est pas assurée.

iii. Budgétisation basée sur les politiques publiques

Le processus de préparation budgétaire s'est amélioré. Les délais accordés aux ministères et institutions pour la remise de leurs propositions budgétaires sont suffisants (plus de six semaines). Des efforts ont été faits en vue du respect de 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. Toutefois, le processus budgétaire ne s'inscrit pas encore dans une perspective pluriannuelle. Enfin, du fait de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE, l'analyse de la viabilité de la dette est faite chaque année par les services du FMI et de la Banque Mondiale.

iv. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

La prévisibilité de l'exécution du budget s'est légèrement améliorée, mais reste encore préoccupante. La planification de la trésorerie est assurée, mais elle n'est pas convenablement utilisée à des fins de régulation budgétaire.

v. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

Entre 2007 et 2013, des progrès n'ont pas été notés en ce qui concerne la qualité et le respect des délais de production des rapports budgétaires en cours d'année. Les insuffisances de la comptabilité continuent d'affecter la qualité des données et des rapports budgétaires infra-annuels.

vi. Surveillance et vérification externes

L'Union des Comores dispose d'une Section des Comptes (SDC) intégrée dans la Cour suprême. Le cadre juridique de cette entité n'est pas conforme à la norme « Indépendance de l'ISC » définie par l'INTOSAI. Malgré ses contraintes juridiques, institutionnelles, logistiques et financières, la SDC tend à assurer ses attributions de vérification externe et de certification des comptes publics au sein d'un environnement difficile.

2. Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

L'impact des faiblesses constatées au niveau de chaque domaine clé du système de la GFP sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique des ressources et efficience dans la prestation des services publics) est résumé dans le tableau qui suit.

Tableau 1: Évaluation de l'incidence des faiblesses du système de la GFP

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficiente des services publics
1. Crédibilité du budget	Le manque de crédibilité du budget de l'État a entraîné au fil des années d'importantes accumulations d'arriérés de paiement et a accru la méfiance des prestataires de services et de biens à l'égard de l'État. La désaffection des opérateurs économiques vis-à-vis des commandes publiques a induit la mise en œuvre d'une procédure non orthodoxe de paiement avant service fait, donc à l'inobservance des règles prescrites par les textes en vigueur.	Le manque de crédibilité du budget amène l'administration des finances et du budget à opérer des priorités en cours d'année, ce qui rend difficile l'exécution du budget conformément aux allocations initiales de ressources.	La priorité étant accordée à certaines dépenses en cours d'exécution du fait de l'insuffisante crédibilité du budget (salaires, service de la dette et les transferts au profit des hôpitaux et de l'éducation). Les services publics sont privés de certains moyens de fonctionnement, ce qui pourrait affecter leur efficacité.
2. Exhaustivité et transparence	Le budget de l'État comorien n'est pas exhaustif du fait de l'existence d'opérations extrabudgétaires et de l'incomplétude des opérations liées aux projets financés sur ressources extérieures qui y sont contenues, ce qui limite l'étendue des opérations prises en compte pour la définition et le suivi des objectifs budgétaires. En outre, l'insuffisance des informations mises à la disposition de l'Assemblée de l'Union et du public, et l'inexistence d'une classification fonctionnelle dans la structure de la nomenclature budgétaire, limitent la capacité du pouvoir législatif et du public à contrôler l'observance de la discipline budgétaire par le gouvernement.	Les insuffisances relevées en matière de transparence budgétaire notamment l'inexistence d'une classification fonctionnelle dans la structure de la nomenclature budgétaire ne sont pas de nature à favoriser une allocation stratégique optimale des ressources en fonction des objectifs de politique publique poursuivis.	Le manque d'exhaustivité du budget de l'État comorien, notamment l'existence de recettes extrabudgétaires perçues et utilisées directement par des services publics, ne permet pas de mesurer convenablement l'efficience et l'efficacité de la prestation des services publics. L'absence d'une classification fonctionnelle dans la structure de la nomenclature budgétaire limite la qualité des informations nécessaires à la mesure de l'efficacité dans la prestation des services publics eus égard aux objectifs de politique publique.

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficiente des services publics
3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales	L'inexistence de document de stratégie sectorielle limite la capacité de l'administration des finances et du budget à préparer des budgets conformes aux objectifs de politique publique définis dans la SCRP. Par ailleurs, le fait que le budget de l'État comorien ne s'inscrive pas encore dans une perspective pluriannuelle, les décisions budgétaires prises dans le cadre d'un budget annuel pourraient compromettre à terme la viabilité budgétaire	En l'absence de stratégie sectorielle, les allocations de ressources par secteur sont mal définies, ce qui n'est pas favorable à l'atteinte des objectifs de politique nationale définis dans la SCRP.	La non mise en œuvre de la budgétisation par programme prescrite par la nouvelle loi sur les opérations financières de l'État ne favorise pas la discussion au cours du processus budgétaire de la finalité des ressources sollicitées par les ministères sectoriels et d'évaluer après l'exécution l'efficacité de l'utilisation des ressources allouées.
4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	Les insuffisances notées dans la planification de la trésorerie ne permettent pas de limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles, de fait, génèrent des arriérés de paiement. Cette situation a engendré la méfiance des prestataires de services et des fournisseurs vis-à-vis de l'État et induit le recours à la procédure non orthodoxe de paiement avant service fait. L'importance significative des dépenses exécutées suivant la procédure exceptionnelle de réquisition limite et l'utilisation généralisée de la procédure de paiement avant service fait aux dépenses d'achat de biens et services limitent l'efficacité et la portée du contrôle interne de la dépense.	Les insuffisances dans la prévisibilité de l'exécution du budget ont amené l'administration du budget et des finances à apporter en cours d'année des modifications au budget par voie réglementaire (virements et transferts de crédits) qui ont changé les allocations initiales de ressources.	Les lacunes relevées dans la planification de la trésorerie et la régulation budgétaire réduisent l'aptitude des ministères à planifier leurs activités et donc nuisent à leur efficacité. Le recours à la procédure de paiement avant service fait accroît les risques de détournement et fait peser une incertitude quant à la livraison effective des services et des fournitures.
5. Comptabilité, Enregistrement des informations et rapports financiers	La non exhaustivité de la comptabilité budgétaire et l'inexistence de la comptabilité générale privent le Gouvernement des données fiables nécessaires à la prise de décisions en matière budgétaire.	Les insuffisances notées dans la comptabilité peuvent entraîner des erreurs dans les allocations stratégiques des ressources.	Les faiblesses du système comptable ne permettent pas d'avoir des informations fiables pour l'appréciation de l'efficacité dans la prestation des services.

Dimensions	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficiente des services publics
6. Surveillance et vérification externe	L'inobservance de l'obligation de reddition des comptes par le Gouvernement empêche la Section des Comptes de la Cour Suprême et l'Assemblée de l'Union d'effectuer la vérification externe de l'exécution du budget de l'État. Ce qui peut impacter négativement la discipline budgétaire, car aucune pression extérieure n'est exercée sur les principaux acteurs de l'exécution du budget.	Les défaillances dans l'exercice de la surveillance et de la vérification externe peuvent favoriser le non-respect des allocations initiales de ressources par le Gouvernement.	Les lacunes dans la surveillance et la vérification externe ne permettent pas de disposer d'informations et de données pertinentes pour l'appréciation de l'efficience des services publics.

3. 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)¹ qui se décline en plans d'actions prioritaires (PAP) triennaux. Une Cellule technique de suivi des Réformes Économiques et Financières (CREF) est chargée de suivre et de coordonner les réformes économiques et financières. Cette entité assure l'interface entre les services du ministère des Finances et les principaux PTF, dont le FMI.

Le chapitre 5 du présent rapport présente en détail les principales avancées du PAP 2010-2012 du PSRGFP qui portent essentiellement sur le renforcement et la modernisation du cadre législatif et réglementaire de la GFP comorienne.

¹Voir PSRGFP dans base des données PEFA2, Répertoire « REFORME GFP »

I. INTRODUCTION

1.1 L'objectif du PEFA

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

L'objectif de l'évaluation

L'objectif général est de faire une évaluation globale de la gestion des finances publiques pour apprécier la performance et la qualité de cette gestion. Il s'agit de permettre au Gouvernement de l'Union des Comores et aux partenariats de mesurer l'impact des réformes mises en œuvre sur l'efficacité et la transparence de la gestion des finances publiques.

De façon spécifique, l'évaluation permet de mesurer les progrès accomplis par le pays depuis la précédente évaluation suite aux réformes mises en œuvre jusqu'à présent. Dans ce sens, elle met en exergue les liens entre les efforts déployés et l'évolution des indicateurs du standard PEFA.

1.2 Déroulement de la mission

La mission de terrain qui s'est déroulée du 02 avril au 04 mai 2013 a débuté par une réunion de briefing avec M. Abal Anrabe Abdou Chacourou, Coordonnateur du PRCI. Au cours de cette réunion, le Coordonnateur du PRCI a informé l'équipe PEFA des actions d'information et de sensibilisation sur la méthodologie PEFA organisées dans toutes les Îles en vue de préparer les administrations insulaires et centrales à l'exercice PEFA. Au terme du briefing, les premiers documents collectés ont été remis à la mission sur support électronique.

Un calendrier de rendez-vous a été établi et les experts se sont ensuite réparti les entretiens qui devaient avoir lieu avec les responsables des administrations concernées. Des documents supplémentaires ont également été recueillis au cours de la mission. Les documents sous forme électronique qui sont référencés dans ce rapport ont été classés thématiquement dans une base de données «finances publiques» qui se trouve sur le site web du Ministère des Finances : www.finances.gouv.km/v1

À la fin de la mission de terrain, la mission a présenté lors d'un atelier organisé le 02 mai 2013 et auquel ont pris part toutes les administrations concernées par la gestion des finances publiques, 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 aux autorités le lundi 06 mai 2013. Ce rapport provisoire a été ensuite soumis aux entités de l'administration comorienne, aux bailleurs de fonds (Banque Mondiale, FMI, Union Européenne, Agence Française de Développement, PNUD et Banque Africaine de Développement) ainsi qu'au Secrétariat PEFA. Les observations et commentaires formulés par toutes les parties prenantes ont été pris en compte dans le présent rapport.

Cette deuxième version du rapport a été présentée aux bailleurs de fonds et aux entités de l'administration comoriennes lors du second atelier de restitution tenu le 12 juin 2013. Les dernières observations reçues au cours de cet atelier seront intégrées dans la version finale du rapport qui va être à nouveau soumise au Secrétariat PEFA.

1.3 Le champ de l'évaluation

Le champ couvert par l'évaluation est celui de la loi des finances de l'Union des Comores, tel que défini par la loi sur les opérations financières de l'État. La loi de finances de l'Union des Comores couvre les opérations budgétaires des quatre entités qui constituent la République des Comores : l'Union et les trois Îles autonomes. La présente évaluation PEFA a tout comme la première, porté sur les opérations budgétaires consolidées du gouvernement et des institutions de ces quatre entités. En l'absence de données sur les établissements publics de l'Union et des Îles autonomes, il n'est pas possible de présenter le tableau prévu dans l'annexe 2 du cadre.

II. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

L'économie des Comores, avec un PIB de 612 millions US\$ en 2012, est essentiellement basée sur l'agriculture qui représente 40% du PIB, 80% des emplois et près de 90% des recettes d'exportation du pays. Cependant le pays n'est pas autosuffisant en produits alimentaires de base et il doit importer la quasi-totalité de la consommation de riz (devenu un aliment principal des ménages comoriens) et la totalité de sucre, de farine de blé et de sel notamment. Cette économie se caractérise, entre autres, par :

- Un secteur primaire (53%) dominé par l'agriculture ;
- Un secteur secondaire très réduit (14%) où l'industrie est apparentée plus à de l'artisanat qu'à une véritable industrie ;
- L'appartenance à la zone franc, à des zones économiques (ZEP/COMESA/COI), la proximité du marché de l'Afrique de l'Est et Australe qui lui confère des avantages comparatifs ;
- Un secteur secondaire qui souffre de certains handicaps, notamment l'étroitesse du marché local, l'insuffisance d'infrastructures industrielle, le coût élevé de transport, une main d'œuvre peu qualifiée et une absence de plan directeur de relance ;
- Un secteur tertiaire (33%) reposant essentiellement sur le commerce de biens importés et l'administration. Le poids de ce dernier dans le PIB se situe autour de 12,0% avec une tendance, en principe, à la diminution compte tenu de la volonté de faire baisser les effectifs de la fonction publique.

2.1 Description de la situation économique du pays

Selon le FMI², « la reprise progressive de l'activité économique en 2011 et 2012, devrait se poursuivre avec le repli des tensions politiques; l'internalisation du programme FEC³ s'accroît et l'intérêt des bailleurs de fonds se renforce. La croissance du PIB réel devrait connaître un léger redressement et atteindre 2,5% en 2012, sous l'effet du maintien de conditions favorables dans le secteur agricole, de l'ampleur des activités du BTP liée à l'investissement direct étranger (IDE) et aux projets financés par les bailleurs de fonds, de la fermeté des envois de fonds et de l'augmentation des appuis budgétaires. Du fait de la réduction des pressions des prix internationaux des produits pétroliers et alimentaires, l'inflation devrait quelque peu diminuer, mais le déficit extérieur courant devrait se creuser davantage en raison de la reprise des projets d'IDE à forte intensité de produits importés. Dans le domaine budgétaire, l'ancrage à moyen terme reste le solde budgétaire primaire intérieur qui serait en équilibre en 2015, les autorités poursuivant l'assainissement des finances publiques».

Tableau 2 : Données générales de la situation économique

PROJECTIONS	2012	2013	2014	2015	2016
PIB réel, variation en pourcentage	2.5	3.5	4.0	4.0	4.0
Indice des prix à la consommation (variation en %, fin de période)	4.3	2.0	2.2	2.4	2.7
Recettes publiques intérieures (% du PIB)	14.0	14.4	14.8	15.2	15.6
Total des dons (% du PIB)	11.4	9.8	9.2	9.0	9.0
Dépenses totales (% du PIB)	24.5	25.0	25.2	25.0	25.1
Masse salariale (% du PIB)	8.0	7.5	7.3	7.0	6.8
Solde primaire intérieur (% du PIB)	-1.1	-0.9	-0.5	0.0	0.3
Solde extérieur courant (% du PIB)	-10.4	-9.6	-9.0	-8.0	-7.8

Sources : autorités comoriennes; estimations et projections du FMI

2.1.1-Politique budgétaire 2012

En accord avec le FMI, « le déficit primaire intérieur est maintenu à 1,1% du PIB, grâce au nouvel élan de renforcement de la mobilisation des recettes intérieures et à une maîtrise accrue de la masse salariale. Les recettes intérieures en particulier, atteindraient 14% du PIB (13,1% en 2011, hors recettes non fiscales exceptionnelles), la masse salariale étant ramenée à 8,0% du PIB (8,5% en 2011), le récent

²Troisième revue de l'accord triennal au titre de la Facilité élargie de crédit.

³L'accord triennal au titre de la FEC en faveur des Comores a été approuvé en septembre 2009 pour un montant équivalent à 13,57 millions de DTS (152,5% de la quote-part). La deuxième revue s'est achevée en janvier 2011 et la troisième revue en mai 2012.

gel des salaires restant en vigueur, de pair avec les économies produites par les résultats du recensement des fonctionnaires de 2011 et la poursuite de la réforme de la fonction publique.

Après la reprise des appuis budgétaires, le crédit bancaire net à l'État resterait limité, faisant place à une expansion adéquate du crédit au secteur privé. Le respect scrupuleux du programme budgétaire prévu dans le cadre de l'accord FEC est essentiel pour assurer les progrès vers la stabilité macroéconomique au regard, en particulier des risques inflationnistes accrus».

Dans ce cadrage budgétaire, les besoins de financement nets de l'État sont entièrement couverts par les appuis budgétaires déjà identifiés et par l'utilisation escomptée des ressources du FMI. Mais à titre de précaution initiale, les autorités ont prévu des mesures budgétaires compensatoires pour combler tout éventuel déficit de recettes ou de dons. Il s'agit notamment de ralentir l'augmentation des enveloppes allouées aux biens et services et aux dépenses d'investissement financées sur ressources propres.

Tableau 3 : Aide publique au développement

	2012-2 ^e trim.		2012-3 ^e trim.		2012-4 ^e trim.		2012			2013		
	Milliard de FC	Millions USD	Milliards de FC	Millions USD	Milliard de FC	Millions USD	Milliard de FC	Millions USD	% du PIB	Milliards de FC	Millions USD	% du PIB
I. Besoin de financement	3.4	8.8	1.0	2.6	2.6	6.8	7.0	18.2	3.1	9.0	21.8	3.7
II. Appuis budgétaires	2.5	6.4	1.0	2.6	1.7	4.5	5.2	13.4	2.3	2.5	6.5	1.0
BAD	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	1.5	0.6	1.5	0.3	0.6	1.5	0.2
France	0.0	0.0	1.0	2.6	0.0	0.0	1.0	2.6	0.4	0.0	0.0	0.0
Banque mondiale	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	2.9	1.1	2.9	0.5	1.9	5.0	0.8
Partenaires du Golfe/Ligue arabe	2.5	6.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5	6.4	1.1	0.0	0.0	0.0
III. Besoin de financement	0.9	2.4	0.0	0.0	0.9	2.4	1.8	4.8	0.8	6.5	15.3	2.7
IV. Décaissement au titre de la FEC	0.9	2.4	0.0	0.0	0.9	2.4	1.8	4.8	0.8	1.8	4.8	0.7
V. Objectifs indicatifs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.7	10.5	1.9

2.1.2-Programmes structurels et d'ajustement mis en œuvre et appuis des bailleurs des fonds

Depuis 2005, les Comores ont mis en œuvre des programmes successifs avec le Fonds Monétaire International (programme de référence, programme post-conflit, programme appuyé par la facilité élargie de crédit (FEC)) dans un contexte d'avancées significatives dans la réconciliation nationale et la stabilité politique (règlement de la crise séparatiste d'Anjouan, adoption par référendum d'une nouvelle constitution, élection démocratique des présidents des Îles autonomes et de l'Union).

Dans l'ensemble, ces programmes de réformes macro-économiques et structurelles ont été exécutés de façon satisfaisante et les principaux objectifs ont été atteints grâce au maintien des politiques budgétaires rigoureuses et d'endettement prudent.

La mise en œuvre du dernier programme avec le FMI, le programme FEC, a fait l'objet de quatre revues semestrielles, toutes approuvées par le conseil d'administration du FMI, préparant ainsi le terrain pour l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE)

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performance budgétaire :

Dans le domaine budgétaire, la situation s'est nettement améliorée en 2012 grâce à une meilleure mobilisation des ressources publiques et un contrôle plus efficace des dépenses, en particulier celles de personnel. Les recettes publiques ont amorcé une remontée, passant de 16,1% du PIB en 2011 à 20,2% du PIB en 2012 grâce à une meilleure collecte des impôts directs et indirects et surtout celle de recettes de citoyenneté économique qui représentent 6,4% du PIB. En même temps les dépenses courantes primaires sont mieux maîtrisées. Elles sont ainsi passées de 14,7% du PIB en 2010 à 13,9% du PIB en 2011 et se sont maintenues en 2012 au même niveau que celui de 2011. S'agissant de la masse salariale de la fonction publique, des mesures ont été prises pour renforcer sa maîtrise et son contrôle telles que l'utilisation d'un nouveau logiciel de gestion de la paie (gestion informatisée des structures des effectifs (GISE) et le recensement du personnel de la fonction publique, permettant ainsi de la ramener de 9,2%

du PIB en 2010 à 8,5% en 2011 et à 8% du PIB en 2012. Ainsi, le solde primaire intérieur du budget s'est nettement amélioré, dégagant un surplus équivalent à 3,8% du PIB en 2012, après un déficit de 1,6% du PIB en 2010.

Tableau 4 : Budget de l'administration centrale (en % du PIB)

	2010	2011	2012
Recettes totales	29.28%	23.15%	28.47%
- Recettes internes	14.36%	16.11%	20.14%
- Dons	14.92%	7.03%	8.33%
Dépenses Totales	22.24%	22.11%	25.40%
- Dépenses hors charges d'intérêt	21.72%	21.69%	250.62%
- Charges d'intérêt	0.52%	0.42%	0.33%
Déficit global (dons compris)	7.05%	1.04%	3.07%
Déficit primaire	-1.63%	1.58%	3.78%

Allocations des ressources :

Ce tableau n'est pas disponible. La nomenclature fonctionnelle MSFP 2001 du FMI n'est pas utilisée, et par conséquent il est impossible de connaître l'allocation des ressources par secteur.

Tableau 5: Dotations budgétaires effectives par classification économique (en pourcentages des dépenses totales)

	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	74.08%	74.85%	71.90%
- Traitements et salaires	41.38%	38.56%	31.53%
- Biens et services	16.90%	16.05%	15.41%
- Charges d'intérêt	2.32%	1.89%	1.32%
- Transferts	8.00%	8.14%	7.58%
- Autres dépenses	5.48%	10.21%	16.07%
Dépenses d'investissement	25.92%	24.52%	26.64%

2.2.2 Projection budgétaires et financières

Les politiques économiques et financières qui sous-tendent le cadrage macro-économique et financier s'inspirent du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et sont conformes avec celui retenu dans le programme FEC du FMI. Dans ce contexte, les principaux objectifs macro-économiques retenus pour la période 2013-2015 sont les suivants:

- réaliser un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) réel de 3,5% en 2013, de 4% en 2014 et en 2015
- stabiliser le taux annuel d'inflation entre 3,6% et 3,2% par an
- maintenir les réserves de change officielles brutes à un niveau équivalent à 7,7 mois et 8,3 mois d'importations de biens et de services au cours de la période
- stabiliser le déficit du compte courant extérieur autour de 8% du PIB et à un niveau qui puisse être financé par des dons et par des prêts hautement concessionnels
- ramener le déficit du solde primaire intérieur de 0,9% du PIB en 2013 à 0% du PIB en 2015

2.2.3 Dette publique

Depuis 2005, les Comores ont mis en œuvre des programmes successifs avec le Fonds Monétaire International (programme de référence, programme post-conflit, programme appuyé par la facilité

élargie de crédit (FEC)) dans un contexte d'avancées significatives dans la réconciliation nationale et la stabilité politique (règlement de la crise séparatiste d'Anjouan, adoption par référendum d'une nouvelle constitution, élection démocratique des présidents des Îles autonomes et de l'Union).

Dans l'ensemble, ces programmes de réformes macro-économiques et structurelles ont été exécutés de façon satisfaisante et les principaux objectifs ont été atteints grâce au maintien des politiques budgétaires rigoureuses et d'endettement prudent. La mise en œuvre du dernier programme avec le FMI, le programme FEC, a fait l'objet de quatre revues semestrielles, toutes approuvées par le conseil d'administration du FMI, préparant ainsi le terrain pour l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE). Le 17 décembre 2012, le Conseil d'Administration du Fonds Monétaire International a approuvé la quatrième revue du programme au titre de la facilité élargie de crédit et s'est prononcé par la même occasion pour l'octroi du point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE), suivi le 20 décembre 2012 par le Conseil d'Administration du Groupe de la Banque Mondiale qui a statué que les Comores satisfont les critères requis pour l'atteinte du point d'achèvement, marquant ainsi la fin du processus PPTTE, qui avait commencé en juin 2010 avec l'obtention du point de décision. Fort de cette décision porteuse, le pays bénéficiera d'une assistance, sous forme d'allègement de sa dette extérieure, pour un montant total de 176 millions de dollars, ce qui représente une réduction de 59 pour cent de son service sur une période de 40 ans.

Tableau 6 : Encours de la dette au 31 décembre 2012

Encours de la dette au 31 décembre 2012 en valeur nominale

En millions de US\$	Encours yc arriérés	dont Arriérés
Multilatéraux		
IDA	103,8	-
BAD/FAD	27,2	-
BADEA	25,6	-
BEI	0,5	-
BID	8,7	7,5
FIDA	6,5	-
OPEP	2,7	-
FMI	9,3	-
FMA	0,1	-
Total Multilatéraux	184,4	7,5
Bilatéraux		
Italie	-	-
France(AFD)	1,4	-
EUIDA	0,0	-
EUIDA	0,3	-
EUIDA	-	-
COFACE	10,0	-
Total Club de Paris	11,7	-
Autres créanciers Bilatéraux		
F.ABU DHABI	-	-
F.KOWEITIEEN	24,1	-
F.SAOUDIEN	13,2	0,6
MAURICE	0,9	0,3
Total Autres créanciers Bilatéraux	38,2	0,9
Total Bilatéraux	49,8	0,9
Créanciers Privés		
COTECNA	10,2	10,2
DETTE HOSPITALIERE	3,0	3,0
DETTE POSTALE	5,4	5,4
Total Créanciers Privés	18,7	18,7
Total Général	252,9	27,1

2.3 Cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques

Le cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques s'est considérablement modernisé depuis 2009. Sa mise en œuvre effective devrait permettre une accélération significative des mesures correctives prévues dans le Plan Stratégique de réforme des finances publiques (PSRGFP)⁴.

Cadre législatif et réglementaire des finances publiques

- Décret N°12-151/PR portant promulgation de la loi N°12-009/AU, du 21 juin 2012 relative à la loi modifiant la loi N°05-11/AU des 17/06/05 portant opérations financières de l'État ;
- Loi organique n°05-012/AU du 27 juin 2005, portant création de la Cour suprême ;
- Décret N°11-148 portant promulgation de la loi de décentralisation
- Décret N°11-006/AU du 02 mai 2011 portant organisation territoriale de l'Union des Comores
- Décret N°09-82/PR Portant réglementation des opérations de la dépense publique de l'État à l'exception du personnel
- Décret N°12-152/PR portant promulgation de la loi N°12-009/AU, du 21 juin 2012 relative à la loi modifiant la loi N°05-11/AU des 17/06/05 portant opérations financières de l'État.
- Ordonnance N°10-004/PR du 15 novembre 2010 portant fonctionnement du nouveau plan comptable de l'État
- Décret N°12-047/PR relatif à la DGCPT
- Arrêté N°12-93/VP-MFEBICEI /CAB portant application du décret N°12-047/PR relatif à la DGCPT
- Décret N°11-151/PR du 23 juillet 2011 promulguant la loi N°11-07 du 3 mai 2011 portant CGI.
- Décret 12-027/PR promulgation Code des marchés publics et le 12-131/PR
- Décret 12-198/PR portant nomination du Secrétaire permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics
- Décret 12-199/PR portant nomination du Directeur National de Contrôle des Marchés Publics
- L'ordonnance N°10-004 du 15 novembre 2010 portant nouveau plan comptable de l'État présente la nomenclature économique et comptable
- Décret N° 09-083, nomenclature des pièces justificatives de la dépense
- Décret N°11-142/PR portant promulgation de la loi N°11-003/AU du 26 mars 2011, portant organisation et réglementation des activités statistiques aux Comores
- Décret N°12-159/PR portant institution et organisation du contrôle financier
- Décret N°12-161/PR portant attribution et organisation du contrôle financier

Les institutions de l'Union des Comores

Suite à l'accord cadre de Fomboni (Mohéli) du 17 février 2001, les Comoriens ont, par référendum, approuvé la Constitution du 23 décembre 2001, mettant fin à la République Fédérale Islamique des Comores. Un nouveau système constitutionnel est mis en place, l'Union des Comores qui comprend:

Pouvoir exécutif : Le président de l'Union est le chef du Gouvernement, à ce titre, il conduit la politique de l'Union.

Pouvoir législatif : L'Assemblée est l'organe législatif de l'Union

Pouvoir judiciaire : La Cour Suprême est la haute juridiction

La Cour Constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois de l'Union et des Îles

Amendements constitutionnels

La consultation référendaire de mai 2009⁵ a également favorisé de meilleures relations entre les Îles (ainsi qu'entre les Îles et le gouvernement de l'Union), et permis l'amélioration des structures fédérales

⁴ Voir PSRGFP dans Base de données PEFA2, Répertoire « REFORMES GFP »

⁵ Voir Constitution amendée, dans Base de données PEFA2, Répertoire « CONSTITUTION »

de l'administration. Pour l'essentiel, cette consultation portait amendement à la Constitution de l'Union des Comores adoptée par référendum le 23 décembre 2001 sur la question des pouvoirs dévolus aux Îles de l'Union.

Les structures du gouvernement de l'Union des Comores

- Présidence de l'Union des Comores ;
- Vice-Présidence, chargée du Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Énergie, de l'Industrie et de l'Artisanat
- Vice-Présidence chargée du Ministère des Finances, de l'Économie, du Budget de l'Investissement et du Commerce Extérieur, chargé des privatisations ;
- Vice-Présidence chargée du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération chargé de la Diaspora, de la Francophonie et du Monde Arabe ;
- Ministère des Postes et Télécommunications, de la Promotion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communications chargé des Transports et du Tourisme ;
- Ministère de la Justice, de la Fonction Publique, des Réformes administratives, des Droits de l'Homme et des Affaires Islamiques ;
- Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche, de la Culture des Arts, chargé de la Jeunesse et des Sports ;
- Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion sociale et de la Promotion du Genre ;
- Ministère de l'Emploi, du Travail, de la Formation Professionnelle et de l'Entreprenariat Féminin, Porte-parole du Gouvernement ;
- Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, chargé des Relations avec les Institutions.

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 dont le nombre ne saurait dépasser six, 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 des Conseillers de l'Île ne saurait dépasser :

- Neuf, pour Mwali ;
- Onze, pour Maoré ;
- Dix-neuf, pour N'dzuwani ;
- Vingt-trois, pour Ngazidja.

Compétence des Îles autonomes

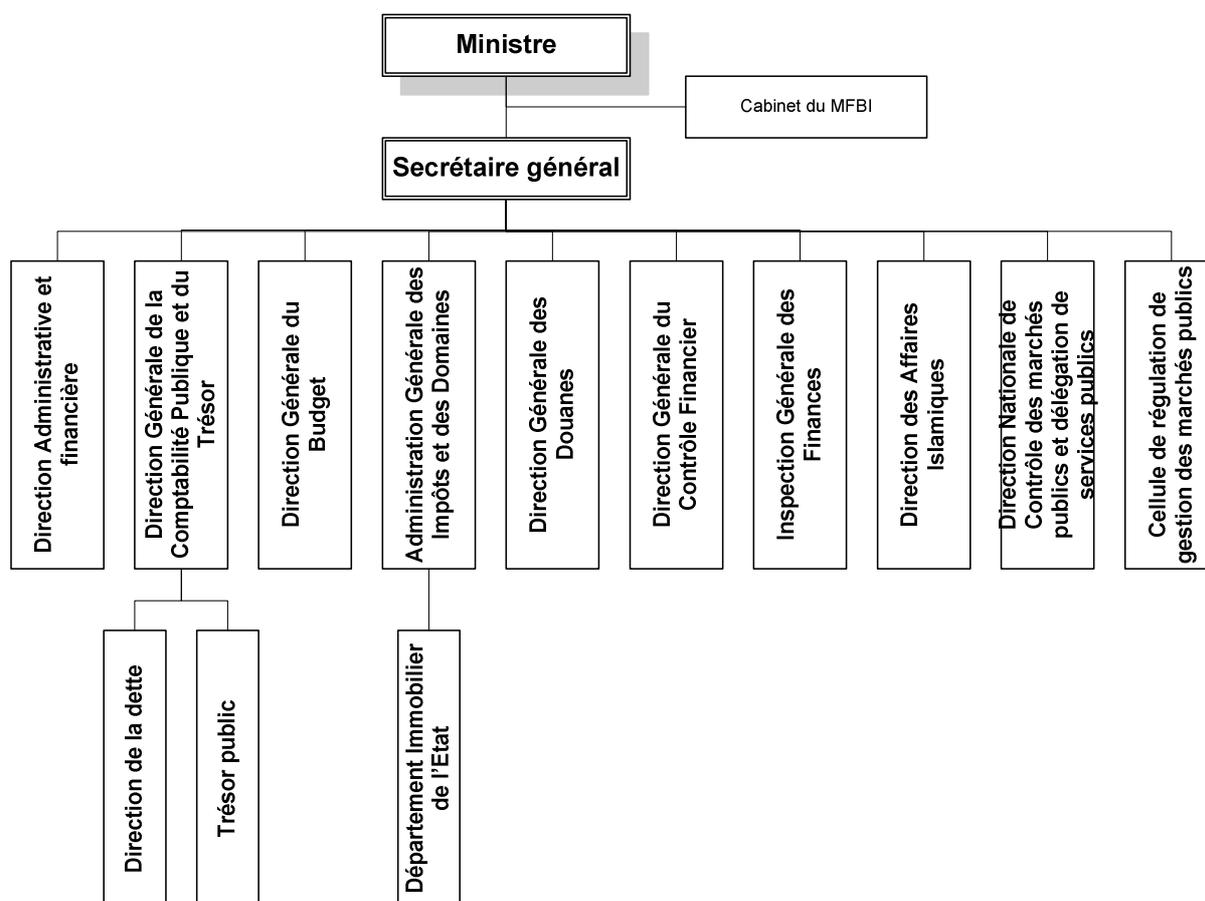
- l'administration des collectivités locales ;
- l'organisation des établissements et organismes à caractère administratif, commercial ou industriel d'intérêt insulaire autres que les sociétés d'État ;
- la police urbaine et rurale ;
- les foires et marchés ;
- les allocations d'études et bourses insulaires ;
- la voirie ;
- l'aménagement des routes secondaires ;
- l'aménagement du territoire de l'Île ;
- la construction, l'équipement et l'entretien ainsi que la gestion des établissements d'enseignement et des personnels, préscolaires, primaires et secondaires ;
- la formation professionnelle locale de base ;

- la pêche artisanale ;
- l'agriculture et l'élevage à l'exclusion des stratégies et de la recherche ;
- la construction, l'équipement et l'entretien ainsi que la gestion des établissements et du personnel de la santé de base ;

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 devant 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 prévus par la loi de l'Union.

Organigramme du Ministère des Finances



Environnement politique et économique de l'Union de Comores

L'appartenance de l'Union des Comores à la Commission de l'océan Indien (COI) a pour effet que divers domaines font l'objet de coopération avec les autres pays membres de la COI, à savoir La Réunion, Madagascar, l'Île Maurice et Les Seychelles. Au-delà de cette sous-région, l'Union des Comores fait partie de plus grands ensembles tels que le COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe). La position géographique de l'Union des Comores, à l'entrée nord du canal du Mozambique, en fait un partenaire stratégique pour certaines puissances régionales telles que l'Afrique du Sud, qui a par ailleurs joué un rôle très important dans la médiation du conflit engendré par la crise sécessionniste de l'Île d'Anjouan.

L'aide publique au développement (APD en \$ constants)⁶ consentie à l'Union des Comores a atteint :

⁶ Source : Système de notification des pays créanciers, OCDE-STATS

2007= 47 088 000 US\$;
2008= 44 996 000 US\$;
2009= 61 897 000 US\$;
2010= 76 427 000 US\$;
2011= 58 850 000 US\$

L'accord de septembre 2009 avec le FMI, relatif à un programme appuyé par une facilité élargie de crédit (FEC), a permis le décaissement d'appuis budgétaires de la part du Qatar, ce qui a ouvert la possibilité d'un allègement de la dette, dans le cadre de l'Initiative PPTE (pays pauvres très endettés).

Système de gestion des finances publiques

Bien que le système de gestion des finances publiques reste faible, les réformes en cours soutenues par la Banque mondiale, le FMI, la BAD et l'UE devraient pouvoir réduire les risques fiduciaires. Dans le cas de la réforme du système de gestion des finances publiques, qui constitue la première composante de l'axe stratégique 1 de la SCRCP, une amélioration sensible a été remarquée, concernant notamment :

- le mécanisme de partage des revenus entre les Îles ;
- les réunions du Comité budgétaire inter-Île, plus fréquentes ;
- la meilleure présentation des données fiscales ;
- la préparation des rapports d'exécution budgétaires ;
- les discussions sur le plan d'action de la réforme des finances publiques (PSRGFP).

Malgré les efforts méritoires de cadrage juridique et règlementaire constatés, de graves lacunes techniques (absence de fiabilité de la comptabilité publique et de système informatique intégré de GFP) continuent de perdurer et de porter préjudice à la crédibilité de l'exécution budgétaire.

Dans les classifications de la Banque mondiale, l'Union des Comores se trouve encore en mauvaise position, pour ce qui concerne évidemment l'exécution budgétaire, mais aussi la qualité et les capacités de la fonction publique. Afin d'améliorer les capacités administratives, les institutions de Bretton Woods, la BAD et quelques bailleurs de fonds présents en Union des Comores ont accompli des efforts, sans pour autant régler les problématiques informatiques comptables et l'adéquation des recrutements aux cadres organiques des administrations.

L'harmonisation de l'aide

Les choix effectués dans le financement des priorités au sein des stratégies de coopération sont le fruit d'un dialogue déséquilibré, dans la mesure où la partie gouvernementale dispose de faibles capacités et où il y a une forte rotation des agents de l'État. De plus, dans un pays que l'on peut dire à présent orphelin de l'aide, le gouvernement a tendance à accepter toute intervention d'où qu'elle vienne, pourvu qu'elle donne l'impression de cibler un problème spécifique.

Il est à déplorer que le budget n'enregistre quasiment pas les interventions sur ressources extérieures, ce qui rend difficile l'évaluation du financement des priorités nationales définies dans le DSCRCP de même que, par la suite, l'évaluation de ce dernier. Cet état de fait ne peut en aucun cas faciliter le dialogue politique entre gouvernement et bailleurs de fonds sur des questions en rapport par exemple avec le choix des secteurs d'intervention, le suivi/évaluation des programmes et enfin l'évaluation du DSCRCP (voir lois de finances 2011 et 2012).

On constate que les ressources extérieures ne sont pas présentées de façon distincte dans le budget, alors que les programmes de développement sont financés par ces dernières presque en totalité. Les montants globaux des ressources ne distinguent pas les bailleurs de fonds, les types de financement (don ou prêt) ni les modalités (appui budgétaire, projet, programme, etc.). Par ailleurs, le processus budgétaire n'est lié en aucune façon à celui de la planification, ce qui n'est pas moins vrai du système de programmation : le Programme des investissements publics, qui s'étale sur une seule année, ne peut pas prendre en compte des programmes d'investissement s'étalant sur plus d'une année, ni identifier les programmes/projets en quête de financement afin d'orienter la mobilisation des ressources.

La distribution inégale des ressources, par ailleurs source de conflits récurrents entre les trois Îles, a été à l'origine de déséquilibres dans le développement des trois entités insulaires (Grande Comore, Anjouan et Mohéli). Les représentants des Îles ont admis lors de la consultation nationale que théoriquement les ressources sont distribuées aux Îles en proportion de leurs populations respectives, mais ils ont observé que dans la réalité l'équilibre n'était pas respecté. Cela vaut surtout pour les ressources extérieures, qui ne figurent pas dans le PIP ou de façon sommaire et dont la répartition dans l'Union reste inconnue.

Les ressources extérieures allouées aux Comores étant très limitées, il est impératif de procéder à une répartition nationale la plus efficiente possible. Une vision claire de la répartition nationale des ressources extérieures dans le pays est à cet effet indispensable, vision que le budget dans sa structure actuelle ne propose pas. Le PIP ne permet à ce jour qu'une lecture sommaire des montants affectés aux divers secteurs par les différents bailleurs de fonds, et ne ventile pas la répartition par région et éventuellement par groupe.

III. ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Crédibilité du budget

3.1.1 PI.1- Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Composantes à examiner (Méthode de notation M1)

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).

Tableau 7 : Évolution de l'exécution des dépenses primaires (en millions de FC)

Nature de la dépense	2010			2011			2012		
	Prév.	Réal.	Taux %	Prév.	Réal.	Taux %	Prév.	Réal.	Taux %
Traitements & salaires	16 760	18 500	110,4	18 350	18 408	100,3	18 288	18 278	99,94
Biens & services	7 573	7 553	95,7	7 743	7 662	98,95	8 149	8 932	109,6
Transferts	3 785	3 578	94,5	4 015	3 889	96,86	3 945	4 394	111,4
Investissements ressources intérieurs	1 938	2 515	129,8	2 900	1 417	48,86	3 665	5 747	156,8
Total dépenses primaires	30 056	32 146	106,9	33 008	31 376	95,05	34 047	37 351	109,7

Source : TOFE 2010, 2011 et 2012

Tableau 8 : Écarts entre les dépenses primaires réelles et les prévisions (en millions de FC)

Années	Prévisions LFI	Dépenses réelles	Taux d'exécution	Écarts
2010	30 056	32 146	106,95%	6,95%
2011	33 008	31 376	95,05%	4,95%
2012	33 988	37 351	109,70%	9,70%

Source : TOFE 2010, 2011 et 2012.

Au cours des trois exercices couverts par l'évaluation, les dépenses primaires effectives ont enregistré des écarts de plus de 5%, mais inférieurs à 10% en 2010 (6,95%) et en 2012 (9,70%), et de moins de 5% en 2011 (4,95%).

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Entre 2007 et 2013, la notation de cet indicateur s'est détériorée. De 2004 à 2006 tous les écarts des dépenses primaires effectives par rapport aux prévisions initiales étaient de moins de 5% alors que de 2010 à 2012, seule l'année 2011 a enregistré un écart de moins de 5%.

Synthèse des notations

NOTE PI 1	CRITERES MINIMA METHODE M1		JUSTIFICATIONS
PI.1- Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé			
PEFA 2007 A	i)-A	Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget.	Les dépenses effectives n'ont jamais enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget Dans le cas où l'on considère les dépenses primaires courantes et les dépenses en capital, l'analyse indique qu'au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget.

<p>PEFA 2013 B</p>	<p>i)-B</p>	<p>Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10 % des dépenses prévues au budget.</p>	<p>Entre 2007 et 2013, la notation de cet indicateur s'est détériorée. De 2004 à 2006 tous les écarts des dépenses primaires effectives par rapport aux prévisions initiales étaient de moins de 5% alors que de 2010 à 2012, seule l'année 2011 a enregistré un écart de moins de 5%. Au cours des trois exercices couverts par l'évaluation, l'exécution des dépenses primaires effectives a enregistré des écarts de plus de 5%, mais de moins de 10% sur deux années (2010 et 2012) et de moins de 5% sur une année (2011).</p>
-----------------------------------	--------------------	---	---

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.1.2. PI-2 - Composition des dépenses réelles par rapport au budget

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels ;
- ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

Description de l'évolution de la performance depuis l'évaluation PEFA 2007

Les données mises à la disposition de la mission ne lui permettent pas de réaliser la consolidation des prévisions budgétaires initiales et de l'exécution des budgets de toutes les entités sur une base sectorielle ou administrative. Pour surmonter cette difficulté, la mission a fait l'option de partir de la classification administrative par ministère du budget de l'Union et de considérer chacune des Îles de Ngazidja, d'Anjouan et de Mohéli comme des ministères. Mais cette option n'a pas pu être conduite à terme pour deux principales raisons : (i) les données globales sur l'exécution des dépenses du budget initial des Îles pour l'exercice 2010 n'ont pas pu être fournies à la mission ; (ii) les données détaillées sur l'exécution des dépenses de l'Union pour les années 2011 et 2012 ont été présentées suivant une classification administrative différente de la structure initiale des budgets, ce qui rend difficile, voire impossible le calcul des écarts servant à mesurer la variation de la composition des dépenses en cours d'année. En conséquence, la mission n'a pas pu noter cet indicateur.

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels

Cette composante n'est pas notée en raison de l'indisponibilité des données requises par le cadre PEFA.

ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années

Cette composante n'est pas notée en raison de l'indisponibilité des données requises par le cadre PEFA.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Cette composante n'est pas notée en raison de l'indisponibilité des données requises par le cadre PEFA.

NOTE PI 2	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS
PI-2 - Composition des dépenses réelles par rapport au budget		
PEFA 2007 D	i)-D La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années. ii) Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été, en moyenne, supérieures à 10 % du budget initial.	Le tableau indique qu'au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires, ce qui correspond à une note D. Le niveau des écarts entre les prévisions et les réalisations reflète clairement que le budget qui est approuvé initialement par l'assemblée n'est par la suite pas appliqué au niveau des différentes allocations. Avec le manque de contrôle et d'efficacité pour le relèvement des recettes, c'est l'un des points les plus faibles de la performance budgétaire aux Comores.
PEFA 2013 NN	i)-NN	Cet indicateur n'a pas pu être noté en raison de l'indisponibilité des informations requises par le cadre PEFA pour l'évaluation. À noter qu'en 2007, la mission de la première évaluation PEFA avait rencontré les mêmes difficultés
	ii)-NN	IDEM

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels ;

ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.1.3. PI-3 - Recettes intérieures réelles par rapport au budget initialement approuvé

Composantes à examiner (Méthode de notation MI) :

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes internes votées et réalisées entre 2009 et 2011 :

Tableau 9: Évolution comparative des recettes prévues et réalisées (en millions de FC)

ANNÉES	NATURE DE LA RECETTE	PRÉVISIONS INITIALES	RÉALISATIONS	TAUX
2010	Recettes fiscales	22 877	22 449	98,13%
	Recettes non fiscales	4 227	6 426	152,02%
	Recettes intérieures totales	27 104	28 875	106,53%
2011	Recettes fiscales	25 278	23 520	93,04%
	Recettes non fiscales	4 897	11 273	230,20%
	Recettes intérieures totales	30 175	34 793	115,30%
2012	Recettes fiscales	28 832	26 849	93,12%
	Recettes non fiscales	4 239	19 139	451,50%
	Recettes intérieures totales	33 071	45 988	139,05%

Sources : Lois de finances initiales et TOFE du FMI et de la CREF 2010, 2011 et 2012

Les données relatives aux recettes utilisées par la mission sont celles du FMI qui ont servi à l'élaboration et au suivi du programme FEC, et qui de ce fait peuvent être considérées comme fiables. Il ressort de ce tableau que les recettes intérieures ont été réalisées à 106,53% en 2010, 115,30% en 2011 et à 139,05% en 2012. Il importe de faire remarquer que ces taux d'exécution élevés des recettes intérieures sont dus aux forts taux de réalisation des recettes non fiscales qui sont passés de 152,02% en 2010, à 230,20% en 2011 et à 451,50% en 2012. Ces recettes intègrent les recettes exceptionnelles relatives aux droits payés par les bénéficiaires de la citoyenneté économique comorienne qui à elles seules ont rapporté 14 498 590 474 FC⁷ en 2012.

Les recettes budgétaires sont constituées de recettes fiscales et de recettes non fiscales. Les recettes fiscales représentent en moyenne quelque 85% des recettes totales. Leur gestion est assurée par les deux administrations fiscales : Administration Générale des Impôts et Domaines/Direction Générale des Impôts et Direction Générale des Douanes. Ces deux directions assurent l'exécution des recettes à toutes les étapes : la liquidation, l'émission et le recouvrement. Les prévisions de recettes sont faites sur la base des réalisations antérieures modifiées, le cas échéant, par l'incidence des nouvelles mesures fiscales prévues dans le projet de loi de finances. Ces prévisions sont conformes aux objectifs globaux définis dans le programme FEC conclu avec le FMI.

Le tableau ci-dessous présente l'interdépendance entre les indicateurs PI-3 et PI-1 en mettant en rapport les taux d'exécution des recettes et des dépenses sur les trois exercices couverts par l'évaluation.

Tableau 10: Comparaison des taux d'exécution des recettes et des dépenses.

Années	Taux d'exécution des recettes	Taux d'exécution des dépenses	Écarts
2010	106,53%	106,95%	-0,42%
2011	115,30%	95,05%	20,25%
2012	139,05%	109,70%	29,35%

Il se dégage de ce tableau que les recettes intérieures réalisées au cours de la période couverte par l'évaluation suffisent pour couvrir les dépenses primaires.

⁷ Source : Trésor Public de l'Union

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La méthode de notation de cet indicateur a changé en 2011. Toutefois, si l'on applique aux résultats de l'exécution des recettes intérieures de la période 2004 à 2006, la note aurait toujours été C. En conséquence, la crédibilité des prévisions de recettes budgétaires intérieures ne s'est pas détériorée de 2007 à 2013.

NOTE PI 3	CRITERES MINIMA METHODE M1		JUSTIFICATIONS
PI-3 - Recettes intérieures réelles par rapport au budget initialement approuvé			
PEFA 2007 C	i)-C	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 92 % et 116 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années	Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieure à 92 % des recettes internes prévues au budget initial, ce qui correspond à une note C.
PEFA 2013 C	i)-C	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 92 % et 116 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années	Les taux de réalisation des recettes intérieures se sont établis à 106,53% en 2010, 115,30% en 2011 et à 139,05% en 2012. Donc durant deux années (2010 et 2011), les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 92% et 116% des prévisions de recettes intérieures des lois de finances initiales

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget

Réformes en cours :

- Informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI.
- Modernisation du système de comptabilité publique

3.1.4. PI-4 - Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Composantes à examiner (Méthode de notation MI) :

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.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.

i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock

L'évaluation PEFA de 2007 avait révélé qu'en 2006, les arriérés totaux de paiement intérieurs représentaient 66% des dépenses totales réelles et les arriérés d'intérêts sur la dette extérieure, 32% des dépenses réelles totales. De 2006 à 2012, le stock des arriérés de paiement a diminué progressivement.

En vue de mieux connaître le stock des arriérés de dépenses, le gouvernement comorien a fait réaliser du 15 octobre au 07 novembre 2009 par le cabinet ACE, l'audit des arriérés de paiement intérieurs de l'État comorien avec l'appui de l'Union Européenne. Cette mission d'audit avait pour objectif (i) le recensement et la validation des arriérés de paiement intérieurs de l'Union des Comores et des Îles autonomes (Ngazidja, Anjouan et Mohéli) sur la période 1995-2008, et (ii) la proposition d'une stratégie d'apurement de ces arriérés.

Du rapport de cette mission d'audit, il ressort que les arriérés de paiement intérieurs de l'État comorien se chiffrent à la fin de l'année 2008 à 18 282 370 000 FC (montant brut) et à 13.324.517.000 FC (montant net après déduction des dépenses non justifiées) et se décomposant comme il suit :

Tableau 11: Situation des arriérés de paiement intérieurs audités (1995-2008) en FC

NATURE DE DÉPENSE	MONTANTS BRUTS	DÉDUCTIONS	MONTANTS NETS
Salaires fonction publique	10 639 016 000	878 860 000	9 760 156 000
Biens et services	5 600 813 000	3 128 053 000	2 472 760 000
Autres	2 042 541 000	950 940 000	1 091 601 000
TOTAL	18 282 370 000	4 957 853 000	13 324 517 000

Source : ACE, Rapport final sur l'analyse des arriérés intérieurs de l'État comorien, 30 mars 2010

À la suite de cet audit, un mécanisme de suivi des arriérés n'a pas été mis en place par les services comoriens, de telle sorte que l'équipe des évaluateurs PEFA de 2013 n'a pas pu obtenir une situation actualisée des arriérés de paiement intérieurs à fin 2010, fin 2011 et fin 2012. En outre, le Ministère des Finances n'a pas au moment de la présente évaluation procédé au tri et à l'annulation formelle des titres non validés par la mission d'audit. Ainsi, les titres de paiement constituant le stock inventorié par la mission d'audit continuent-ils d'être payés sans que les services du trésor ne fassent attention aux titres qui devraient être annulés. Dans ces conditions, la mission d'évaluation a pris l'option de considérer comme stock résultant de l'audit les montants bruts compte non tenu des déductions suggérées par la mission d'audit du cabinet ACE.

Sur la période antérieure à l'année 1995, les données obtenues du Service de la dépense du Trésor portent sur la période 1990-1994. Les arriérés de paiement intérieurs sur cette période s'élèvent à 352 927 195 FC qui sont détaillés dans le tableau ci-dessous

Tableau 12 : Récapitulation générale des arriérés de paiement intérieurs de 1990 à 1994 (en FC)

NATURE DÉPENSE	ORDONNANCEMENTS	PAIEMENTS	RESTE A PAYER
Biens et services	298 452 275	1 400 000	297 052 275
Loyers	36 285 100	1 546 000	34 739 100
Transferts	3 466 200	0	3 466 200
Salaires hors FOP	2 542 934	0	2 542 934

Bourses	15 626 686	500 000	15 126 686
TOTAL	356 373 195	3 446 000	352 927 195

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

Ainsi, sur la période 1990 – 2008, les arriérés de paiement intérieurs peuvent être estimés à 18 635 297 195 FC (18 282 370 000 FC + 352 927 195 FC). Toutefois, il convient de faire remarquer que ce montant n'intègre pas les arriérés au titre des intérêts de la dette extérieure qui se chiffraient au 31 décembre 2009 à 6 049 262 916 FC. En prenant en compte les arriérés de paiement des intérêts de la dette et la variation nette des arriérés de paiement intérieurs enregistrée en 2009, soit +430 000 000 FC⁸, le montant total des arriérés de paiement des dépenses au 31 décembre 2009 est estimé par la mission à 25 114 560 111 FC.

En exploitant les données relatives à la variation des arriérés de paiement intérieurs contenues dans les TOFE exécutés de 2009 à 2012, la mission a reconstitué ainsi qu'il suit l'évolution du stock d'arriérés de paiement intérieurs.

Tableau 13: Évolution du stock des arriérés de paiement intérieurs de 2009 à 2012 (en FC)

ANNÉES	STOCK DÉBUT PÉRIODE (1)	VARIATION NETTE PÉRIODE (2)	STOCK FIN PÉRIODE (3)	DÉPENSES TOTALES (4)	RATIOS % (3)/(4)
2009			25 114 560 111	32 438 000 000	77,42%
2010	25 114 560 111	-12 430 000 000	12 684 560 111	33 182 000 000	38,22%
2011	12 684 560 111	-7 281 000 000	5 403 560 111	32 328 000 000	16,71%
2012	5 403 560 111	-1 383 600 000	4 019 960 111	38 173 600 000	10,53%

Au total, le stock des arriérés de paiement intérieurs a diminué progressivement entre 2009 et 2012 en passant de 77,42% des dépenses réelles totales en 2009 à 10,53% en 2012. Le niveau des arriérés de paiement reste tout de même préoccupant et se justifie par l'absence d'une réelle planification de la trésorerie associée à un mécanisme efficace de régulation budgétaire. En effet, au même moment où des efforts sont faits pour apurer le stock d'arriérés, de nouveaux arriérés sont accumulés.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

En 2007, la mission d'évaluation PEFA a estimé que les données relatives aux arriérés de paiement étaient générées tous les six mois, mais étaient incomplètes en ce qui concerne certaines catégories de dépenses. Les données relatives à la dette extérieure étaient de bonne qualité et permettaient le suivi en temps réel. Quant aux arriérés de paiement intérieurs, ils étaient produits par le Trésor, mais n'étaient pas exhaustifs.

En 2013, la mission d'évaluation PEFA a constaté qu'après l'inventaire des arriérés de paiement intérieurs réalisé en 2009 sur la période 1995-2008, aucun mécanisme de suivi du stock n'est mis en place. Le service de la dépense du Trésor Public suit sur une feuille Excel les ordonnancements et les paiements pour dégager les restes à payer, mais cette situation ne permet pas de déterminer le niveau exact du stock des arriérés de paiement intérieurs. Ces insuffisances ont rendu difficile l'obtention des données sur l'évolution du stock des arriérés de paiement intérieurs.

En ce qui concerne le stock des arriérés sur les intérêts de la dette extérieure, il n'était pas non plus convenablement suivi par la Direction Nationale de la Dette. Certes les impayés par bailleur étaient suivis, mais le niveau du stock des arriérés n'était pas bien connu. Jusqu'en 2011, l'enregistrement et la comptabilisation des données relatives à la dette se faisaient manuellement sur des feuilles Excel. Mais en 2012, un système d'enregistrement et de gestion de la dette publique (CS-DRMS) a été installé et est opérationnel. La base de données est exhaustive et permet d'avoir les données sur le stock des arriérés d'intérêts au titre de la dette publique.

⁸Source ; TOFE 2009

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Les arriérés de paiement ont été réduits de manière substantielle entre 2007 et 2012, mais le stock reste élevé et s'établit à plus de 10% des dépenses totales. Les arriérés de paiement au titre de la dette publique sont générés par le nouveau système de gestion de la dette publique. Les données pour le suivi des arriérés intérieurs sont disponibles, mais elles sont incomplètes.

NOTE PI 4	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS	
PI-4 - Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses			
PEFA 2007 D+	i)- D	Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.	Le stock des arriérés dépasse 10% des dépenses réelles 2006
	ii)- B	Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.	Les données générées tous les six mois, mais sont encore incomplètes sur certaines catégories
PEFA 2013 D	i)- D	Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.	Le niveau du stock des arriérés de paiement de dépenses a certes été considérablement réduit entre 2006 et 2012, mais il reste élevé et s'établit à plus de 10% des dépenses totales à la fin de l'année 2012.
	ii)- D	Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.	Sur la base des résultats de l'audit des arriérés de paiement intérieurs réalisé en 2009 et des résultats de l'exécution des dépenses, le stock des arriérés peut être suivi. Toutefois, les données ne sont pas exhaustives du fait que le recensement n'a porté que sur la période 1995-2008. S'agissant des arriérés sur les intérêts de la dette extérieure, le nouveau système de gestion de la dette permet de suivre l'évolution de son stock.

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.

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.2. Exhaustivité et transparence

3.2.1 PI-5 - Classification du budget

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale

En 2006, la nomenclature budgétaire s'articulait autour d'une classification administrative et d'une classification économique conforme à celle du MSFP 2001 du FMI. Elle ne comportait pas une classification fonctionnelle.

En 2009, une nomenclature budgétaire harmonisée des dépenses et des recettes a été fixée par le décret n° 09-084/PR du 20 juillet 2009. Cette nouvelle nomenclature budgétaire est applicable au budget général, aux budgets annexes, aux comptes spéciaux du Trésor ainsi qu'aux budgets des Îles autonomes.

En matière de dépense, le décret n° 09-084 prescrit une codification sur 18 caractères qui est structurée ainsi qu'il suit :

- L'entité (1 caractère) ;
- Le ministère ou l'institution (2 caractères) ;
- Le service (4 caractères) ;
- Les missions et les programmes dans le secteur –fonction- (4 caractères) ;
- La nature de la dépense (4 caractères) ;
- La source de financement (2 caractères) ;
- La nature du budget (1 caractère)

Le décret de 2009 a introduit dans l'architecture de la nomenclature budgétaire des dépenses les principales innovations suivantes :

- La codification des missions et des programmes associée à une classification fonctionnelle et ce, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi sur les opérations financières de l'État ;
- La codification des sources de financement.

Toutefois, la nouvelle nomenclature budgétaire n'est pas encore mise en application, du fait sans doute de l'inexistence d'une instruction du Ministre des Finances devant préciser et détailler les différentes codifications budgétaires.

En conséquence de 2007 à 2013, la nomenclature budgétaire n'a pas changé dans la pratique et ne s'articule qu'autour d'une classification administrative et d'une classification économique conforme au MSFP 2011 du FMI.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

De 2007 à 2013, la présentation du budget n'a pas changé, la nouvelle nomenclature budgétaire fixée par le décret de 2009 n'étant pas encore mise en œuvre.

Synthèse des notations :

NOTE PI 5	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS
PI-5 - Classification du budget		
PEFA 2007 C	i)-C La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuient sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à	Classification administrative et économique pour la préparation et l'exécution s'appuyant sur les normes SFP 2001, pas de classification fonctionnelle. Une classification fonctionnelle est en cours de préparation et devrait être utilisée pour le budget 2009

		ces normes. .	
PEFA 2013 C	i)-C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuient sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes	La nomenclature budgétaire qui sert à la préparation et à 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 est inexistante. Les nouvelles classifications budgétaires prescrites par le décret n°09-084/PR du 20 juillet 2009 ne sont pas encore appliquées

i) Système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale

Réforme en cours : Introduction de la classification fonctionnelle dans la nomenclature budgétaire.

3.2.2. PI-6 - Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) *Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être pris en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).*

Tableau 14: Évaluation du niveau de conformité aux critères PEFA de transparence budgétaire

CRITÈRES INFORMATIFS	NIVEAU CONFORMITÉ Documentation budgétaire 2007	NIVEAU CONFORMITÉ Documentation budgétaire 2013	COMMENTAIRES
1-les hypothèses macro-économiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change ;	Oui	Oui	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de 2013 présente dans le document intitulé « Exposé des motifs » les hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'élaboration du budget : taux de croissance, taux d'inflation, déficit prévisionnel du compte courant, etc.
2-le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou tout autre norme internationalement reconnue ;	Non	Non	Le projet de loi de finances 2013 indique en son article 13 le solde primaire et le solde global base ordonnancement et en son article 14 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 MSFP 2001 du FMI, car il est déterminé en prenant en compte toutes les ressources extérieures.
3-le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue ;	Non	Non	Les détails sur le financement ne sont pas fournis dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union.
4-le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non	Non	La situation de la dette n'est présentée dans aucun des documents transmis à l'Assemblée de l'Union en vue du vote de la loi de finances de 2013.
5-les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours ;	Non	Non	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 2013.
6-l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget ;	Non	Non	L'état détaillé suivant la nomenclature budgétaire de l'exécution du budget de l'exercice 2012 ne figure pas dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union.
7-le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Oui	Oui	Les prévisions de la loi de finances rectificative de 2012 sont présentées sous le même format que les prévisions du projet de budget de 2013 dans la documentation budgétaire.
8-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	Non	Non	Seules les prévisions des dépenses du projet de budget de 2013 sont récapitulées par grandes natures et par entité dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union. Les prévisions de recettes n'y sont pas résumées par principales natures de recettes.

CRITÈRES INFORMATIFS	NIVEAU CONFORMITÉ Documentation budgétaire 2007	NIVEAU CONFORMITÉ Documentation budgétaire 2013	COMMENTAIRES
l'exercice précédent ;			
9-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.	Oui	Non	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.

En résumé, le nombre d'éléments d'information contenus dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union en vue de l'examen et du vote de la loi de finances est passé de trois (3) en 2006 à deux (2) en 2013.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

De 2007 à 2013, le contenu de la documentation budgétaire transmise à l'assemblée de l'Union s'est dégradé par rapport aux critères du cadre PEFA.

NOTE PI 6	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS
PI-6 - Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire		
PEFA 2007 C	i)-C Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'information	Trois (3) informations sur neuf (9) citées sont incluses dans la documentation budgétaire. La LF 2009 pourra inclure aussi le déficit budgétaire (information 2), le financement du déficit (information 3), le stock de la dette (information 4) et le résumé des données passées (information 8)
PEFA 2013 D	i)-D Les documents récents du budget satisfont 2 ou moins des 9 critères d'information	La documentation budgétaire du projet de loi de finances 2013 transmise à l'assemblée de l'Union satisfait à deux (2) critères sur les neuf (9) requis par le cadre PEFA, contre trois (3) pour la documentation budgétaire de 2007.

i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être prises en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).

3.2.3. PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Composantes à examiner (Méthode de notation MI) :

i)- Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.

ii)- Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont inclus dans les rapports budgétaires

Les directives du cadre PEFA précisent que pour être considérées comme « rapportées » les opérations doivent être inscrites ex-ante dans les budgets initiaux et ex-post dans les rapports d'exécution budgétaires et les états financiers.

Sont prises en compte pour évaluer cet indicateur, les opérations de l'administration publique centrale au sens du MSFP 2001 du FMI qui comprend les ministères, les institutions de l'État, les services dotés de budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor, les organismes autonomes à l'exclusion des entreprises publiques, mais y compris les organismes de sécurité sociale.

i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.

En 2007, la mission PEFA avait identifié comme dépenses extrabudgétaires les transferts et subventions aux établissements publics ainsi que les frais de mission qui n'étaient en général pas inclus dans les rapports d'exécution budgétaire. En 2013, la mission PEFA a noté que ces dépenses sont exécutées dans la chaîne budgétaire et sont donc rapportées dans les états d'exécution budgétaire. Toutefois, elle a identifié d'autres opérations extrabudgétaires qui concernent les régies de recettes et les Établissements Publics.

Des régies de recettes existent dans de nombreux ministères et services publics, mais les services de la DGB et du Trésor n'en ont pas une bonne connaissance. Les recettes réalisées par ces régies ne sont pas toujours reversées au Trésor public et servent à financer directement les dépenses de ces services. La DGB tente vainement, à l'occasion de la préparation du budget, de recenser ces régies en adressant aux ministères et institutions des fiches d'identification à remplir et à retourner en même temps que les propositions budgétaires. Les administrations comoriennes du Budget et du Trésor manquent donc d'informations exhaustives sur le nombre et l'importance des opérations de ces régies qui échappe au circuit budgétaire.

Les Établissements Publics Administratifs (EPA) comoriens bénéficient tous de subventions de l'État. Mais en dehors de ces transferts qui sont retracés dans le budget de l'État et dans les rapports d'exécution budgétaire, les montants des ressources propres des EPA ne sont présentés ni ex-ante, ni ex-post dans un document annexé à la loi de finances ou dans les rapports d'exécution budgétaire. La mission n'a pas pu obtenir les budgets et les états financiers de ces EPA pour apprécier l'importance de leurs ressources propres.

En conclusion, la mission n'a pas pu obtenir des données pour calculer l'importance des opérations extrabudgétaires autres que celles des projets financés sur ressources extérieures, par rapport aux dépenses totales.

ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports d'exécution budgétaires.

Les recettes et les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds sont indiquées dans le corps du texte de la loi de finances, mais seulement pour leur montant total. L'élaboration de la loi de finances et du PIP suivant des calendriers et des processus distincts, la DGB au moment de la finalisation du projet de loi de finances de l'année n'a pas d'informations détaillées sur les investissements sur ressources extérieures à programmer. Le projet de loi de finances soumis à l'Assemblée de l'Union ne détaille donc pas les investissements financés sur ressources extérieures. Le PIP est généralement finalisé au cours du premier trimestre de l'année à laquelle il se rapporte, donc

après le vote et la promulgation de la loi de finances. Tout comme la loi de finances, les rapports d'exécution budgétaire ne détaillent pas non plus les projets financés par les bailleurs de fonds.

Au titre de l'année 2013, le montant total du PIP financé par les bailleurs de fonds s'établit à 55 166,5 millions⁹ de KMF alors que le montant total des dépenses sur financements extérieurs inscrit dans la loi de finances est de 15 072 millions de KMF, soit moins de 30% de la programmation du PIP. Cette importante différence entre les deux prévisions révèle l'incomplétude du montant global des recettes et dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds et inscrit dans la loi de finances de l'année.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La première composante de cet indicateur n'a pu être notée par manque d'informations. Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés sur ressources extérieures qui sont contenues dans les documents budgétaires laissent sérieusement à désirer.

Synthèse des notations

NOTE PI 7	CRITERES MINIMA METHODE M1		JUSTIFICATIONS
PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale			
PEFA 2007 C	i)- C	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales.	Le niveau des dépenses non rapportées (missions et subventions aux établissements publics) est compris entre 5 et 15% des dépenses totales pour 2006 et 2007. La situation ne s'améliorera pas substantiellement avant l'exécution du budget 2010
	ii)- C	Des informations complètes portant sur les recettes / dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires	Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets des bailleurs de fonds, sont incomplètes, mais couvrent les prêts (peu nombreux et de faible montant) ^b et une portion des dons
PEFA 2013 NN	i)- NN	Composante non notée	Cette composante n'a pas pu être notée parce que les données relatives aux régies de recettes et aux budgets des Établissements publics administratifs ne sont pas disponibles pour déterminer leur importance par rapport aux dépenses budgétaires totales de l'Union des Comores
	ii)- D	Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts.	Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés sur ressources extérieures qui sont inscrites dans la loi de finances et retracées dans les rapports d'exécution budgétaire ne sont pas détaillées et sont largement incomplètes

i)- Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.

ii)- Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont inclus dans les rapports budgétaires

⁹ Source : Commissariat Général au Plan de l'Union

3.2.4. PI-8 : Transparence des relations intergouvernementales

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.***
- ii) Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations.***
- iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.***

L'État comorien est composé de l'Union et des Îles autonomes. L'Union exerce, de plein droit, la presque totalité des fonctions régaliennes de l'État (diplomatie, justice, sécurité intérieure et extérieure). Les Îles autonomes sont des Autorités régionales décentralisées dotées d'organes exécutif et délibérant élus. Elles jouissent de l'autonomie financière et sont libres d'administrer comme elles l'entendent leurs affaires dans le cadre des compétences dévolues par la Constitution. Au plan financier, l'Union alloue chaque année aux Îles autonomes les moyens nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont dévolues dans le cadre de la loi de finances de l'Union.

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.

Le cadre juridique de la répartition des recettes publiques entre l'Union et les Îles autonomes n'a pas changé entre 2007 et 2013. La loi organique n° 05-001/AU du 16 janvier 2005 fixant la quote-part des recettes publiques à partager entre l'Union et les Îles est toujours en vigueur. Cette loi fixe les modalités de calcul des recettes à partager, la part revenant à chaque entité et les modalités de gestion et de transfert à chaque entité des recettes qui lui revient. Les quotes-parts définies par la loi organique de 2005 sont les suivantes : 37,5% pour l'Union, 27,4% pour Grande Comore, 25,7% pour Anjouan et 9,4% pour Mohéli. Le montant total des prévisions de recettes à partager est déterminé chaque année par la loi de finances de l'Union et les taux des quotes-parts y sont également rappelés.

Les produits des recettes à partager entre l'Union et Îles Autonomes sont versés en totalité et d'une façon exclusive, dans un compte unique ouvert à la Banque centrale et intitulé : «Compte des recettes publiques à partager ». Des comptes spécifiques à l'Union et aux Îles Autonomes sont également créés à la Banque centrale pour recevoir automatiquement les affectations des produits du partage des ressources se trouvant dans le Compte des recettes publiques à partager en fonction de la quote-part et après déduction des charges de la dette publique et des contributions aux organismes internationaux, des prestations de services et des pensions.

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations

Le montant prévisionnel des recettes à partager étant fixé par loi de finances, les autorités des différentes entités n'ont une connaissance exacte de leurs recettes qu'après le vote de la loi de finances de l'année, soit généralement au début de l'exercice budgétaire. Dans la pratique, les Îles autonomes fonctionnent au cours du premier trimestre de l'année sur la base du quart des crédits ouverts au titre de l'exercice précédent.

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

Dans la loi de finances de 2012, les prévisions de recettes sont consolidées et détaillées par entité suivant la nomenclature budgétaire. En ce qui concerne les dépenses, seules les dépenses de l'Union sont détaillées suivant la nomenclature budgétaire. Les dépenses des Îles autonomes sont présentées par grandes natures et par entité.

Le TOFE consolide les opérations de toutes les entités suivant les principales rubriques qui correspondent aux grandes natures économiques. L'exécution budgétaire n'est pas présentée suivant

une classification fonctionnelle du fait de l'inexistence de cette classification dans la structure de la nomenclature budgétaire actuellement utilisée aux Comores.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La situation n'a pas changé par rapport à 2007.

Synthèse des notations

NOTE PI 8	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS	
PI-8 : Transparence des relations intergouvernementales			
PEFA 2007 C	i)- A	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	L'affectation horizontale de la totalité des transferts aux entités est basée sur des règles claires
	ii)- D	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables.	Les Îles ne disposent pas d'informations fiables sur leurs allocations avant le début de l'année budgétaire. L'amélioration se fera à partir de 2010 avec un meilleur respect du calendrier budgétaire
	iii)- D	Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.	Les données sont consolidées mensuellement, mais non selon des catégories sectorielles. La production des données consolidées sur une base sectorielle se fera avec la production du TOFE sectoriel pour laquelle il n'y a pas de calendrier
PEFA 2013 C	i)- A	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	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.
	ii)- D	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables.	Les Îles autonomes ne disposent d'informations fiables sur la part des recettes qui leur revient qu'après le vote de la loi de finances de l'année, généralement au début de l'exercice budgétaire.
	iii)- D	Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.	Les données budgétaires des Îles autonomes ne sont pas consolidées avec celles de l'Union sur une base sectorielle, mais plutôt suivant une classification économique dans la TOFE

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations.

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.

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

Composantes à examiner (Méthode de notation MI) :

i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.

ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

Cadre législatif et réglementaire des entités autonomes, collectivités territoriales et entreprises publiques

Le cadre législatif et réglementaire des entreprises publiques est constitué :

- de la Loi du 2 janvier 2006 portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics et des établissements publics
- du Décret n°07-151 de 2007 fixant certaines modalités de gestion et d'administration des sociétés à capitaux publics et établissements publics à caractère industriel et commercial

S'agissant de la loi susmentionnée, son art. 6 précise que les règles comptables des sociétés à capitaux publics et établissements publics à caractère industriel et commercial doivent respecter les dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA du 24 mars 2000 portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises. Toutefois, aucun article ne fixe les dates et la périodicité de présentation des budgets et des états financiers aux conseils d'administration, ni au ministère des Finances.

La date butoir de dépôts des états financiers des entreprises privées est fixée dans le code général des impôts, le 31 mars. Aucun texte ne précise la date de dépôt des états financiers des entreprises publiques. Toutefois, cette date limite s'applique dans la pratique aux entreprises publiques.

S'agissant du Décret susmentionné, le texte précise notamment que :

- le Ministre des Finances de l'Union nomme un Commissaire aux comptes pour chaque société à capitaux publics ou établissement public à caractère industriel et commercial.
- la Direction Générale est chargée de veiller :
 - ✓ au respect des orientations de la politique de développement sectoriel de l'État ;
 - ✓ à la mise en œuvre des décisions du Conseil d'Administration ;
 - ✓ à la coordination des activités des directions régionales ;
 - ✓ à l'élaboration du programme de développement de la société ;
 - ✓ à l'élaboration de la réglementation interne et à son respect ;
 - ✓ à la consolidation de la comptabilité de la société ;
 - ✓ à l'élaboration et la publication des états financiers.
- Il nomme son personnel assistant, à l'exception du Comptable principal nommé par le Ministre des Finances de l'Union.
- Il est ordonnateur principal du budget de la société. Il peut, à ce titre, et à la demande du Directeur Régional, responsable du service au bénéfice duquel la dépense est effectuée, passer tout contrat ou marché dépassant le seuil d'un montant fixé par le Conseil d'Administration.

S'agissant des états financiers, un Commissaire aux Comptes est chargé de vérifier les livres, la caisse, le portefeuille et les valeurs de la société ou de l'établissement public à caractère industriel et commercial, de contrôler la régularité et la sincérité des inventaires et des bilans ainsi que l'exactitude des informations données sur les comptes de la société dans le rapport du Conseil d'Administration, conformément à la réglementation en vigueur.

Les Sociétés à capitaux publics et établissements publics à caractère industriel et commercial, sont soumises à la tutelle technique et financière de l'État. Il est créé dans chaque société à capitaux ou établissement public à caractère industriel et commercial, un Comité interministériel de tutelle chargé

d'examiner le rapport du Conseil d'Administration sur la marche de la société ou de l'établissement public et le rapport du Commissaire aux comptes.

Les deux textes ne précisent pas la nature, la périodicité, ni la date limite de remise des états financiers, au Conseil d'administration, au commissaire aux comptes et à la tutelle.

i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

Suivant les bonnes pratiques de gestion du portefeuille public et dans les cas où l'activité des entreprises publiques (EP) est susceptible d'entraîner des obligations financières pour l'État, leur situation budgétaire doit être examinée au moins une fois par an et les informations budgétaires essentielles consolidées.

En l'absence de dispositions légales, le ministère des finances n'est pas dans l'obligation de disposer d'un service chargé de consolider les états financiers certifiés des EP et de mesurer le risque budgétaire encouru par une accumulation de pertes ou de droits constatés non budgétés.

Malgré l'obligation de dépôt des états financiers annuels fixée au 31 mars de chaque année pour l'année précédente, aucune EP n'avait présenté son bilan et ses comptes de résultats au 30 avril 2013. Le tableau ci-dessous récapitule le chiffre d'affaires et les résultats de certaines entreprises publiques et établissements publics au titre des exercices 2010 et 2011.

Tableau 15: Consolidation des états financiers annuels

EP	EXERCICE 2011		EXERCICE 2010		ÉVOLUTION	
	Chiffre d'Affaires	Résultat	Chiffre d'Affaires	Résultat	Chiffre d'Affaires	Résultat
Comores Télécom	20 809 990 566	5 743 687 838	21 088 203 521	6 418 929 113	-278 212 955	-675 241 275
Comores Hydrocarbures	29 251 192 852	-1 266 292 249	26 717 115 545	-5 760 622 645	2 534 077 307	4 494 330 396
Mamwé	4 201 055 818	-2 872 746 964	5 020 140 687	-1 072 304 966	-819 084 869	-1 800 441 998
SNPSF	1 694 876 373	-800 037 445	1 391 952 040	-1 289 815 943	302 924 333	489 778 498
Onicor	2 533 915 228	-580 280 912	2 765 711 353	-4 795 956	-231 796 125	-575 484 956
Autorité Portuaire	215 452 118	9 616 294	224 115 902	4 718 946	-8 663 784	4 897 348
AIMPSI						
COM AIR						
TOTAL	58 706 482 955	233 946 562	57 207 239 048	-1 703 891 451	1 499 243 907	1 937 838 013
APA	SUBVENTION		SUBVENTION			
ANACEM						
AL WATWAN	100 000 000		80 000 000			
ANERTIC						
Université des Comores	756 331 525		756 331 525			
Caisse de retraite						
BCC						
Travaux Publics						
BDC						
Caisse de Prévoyance Sociale						
Hopital El-marouf						
Hopital Hombo						
Hopital Fomboni						
Agence Nat. Promotions des investissements	9 880 000		8 880 000			
ORTC	200 000 000		190 000 000			

Source AGID/DGI

Le Service de la Fiscalité des Entreprises de l'AGID compile les états financiers annuels des huit (8) entreprises publiques, mais ne consolide pas les bilans et ne réalise pas de matrice croisée entre les factures des EP impayées par l'État et les impôts à recouvrer sur les mêmes EP.

Malgré les observations de la mission d'évaluation PEFA de 2007, le ministère des Finances ne dispose toujours pas d'un agent chargé d'évaluer le risque budgétaire lié à la gestion des EP et y compris le risque lié aux garanties octroyées par le gouvernement qui ne semblent être référencées.

ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

Les services centraux de contrôle de l'Union et l'IGF n'ont pas encore exercé de vérifications sur la situation d'exécution budgétaire des entités insulaires autonomes (Grande Comores, Anjouan et Mohéli)

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

La mission PEFA 2013 a pu obtenir une liste incomplète des EP et des APA, mais la situation de l'évaluation du risque budgétaire lié aux entreprises publiques et aux Îles autonomes n'a pas réellement évolué par rapport à 2007. La détérioration de la note de cet indicateur de D+ à D résulte d'une divergence dans l'analyse de la situation par les deux missions.

Synthèse des notations

NOTE PI 9	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)		JUSTIFICATIONS
PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public			
PEFA 2007 D+	i)-D	Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	Le suivi des APA et EP est largement incomplet. Le gouvernement indique qu'il ne pense pas qu'une amélioration soit possible sans appui des bailleurs de fonds
	ii)-C	La situation budgétaire nette de l'échelon le plus important de l'administration décentralisée est contrôlée au moins tous les ans, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète.	La situation budgétaire des Îles est connue mensuellement, mais les risques ne sont pas consolidés. La mise en place d'une surveillance sur les entités décentralisées passe par la création d'une Direction générale de la comptabilité publique pour laquelle il n'y a pas d'accord politique et pas de financement
PEFA 2013 D	i)-D	Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	Seules 5 grandes EP font l'objet d'un suivi par les services fiscaux. Les analyses sommaires des états financiers ne portent que sur le caractère déclaratif fiscal. Le principe d'analyse de risque budgétaire est ignoré.
	ii)-D	La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	La situation budgétaire des Îles est connue avec du retard. Les états d'exécution budgétaire des Îles sont préparés en Excel. Ils ne présentent pas les garanties comptables requises et ne font pas l'objet d'une certification de conformité de reddition des comptes des comptables publics. La CREF présente une consolidation annuelle des engagements et des paiements effectués par les gestionnaires des Îles, sans pour autant être en mesure d'en analyser et de consolider le risque budgétaire encouru.

i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.

ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées

3.2.6. PI-10 - Accès du public aux principales informations budgétaires

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

i) Nombre des critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait¹⁰).

Suivant le cadre PEFA, le public doit avoir accès à six (6) éléments d'information. Le tableau ci-dessous rappelle la situation en 2007 et rend compte des résultats de l'évaluation de 2013.

Tableau 16 : Évolution 2007-2013 de la transparence budgétaire, par critère informatif

CRITÈRES INFORMATIFS	NIVEAU DE CONFORMITÉ Documentation 2007	NIVEAU DE CONFORMITÉ Documentation 2012
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet ¹¹ de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;	i) Introduction et loi faciles à comprendre. Annexes techniques et peu conviviales. Disponibles en principe au Ministère des Finances en quantité limitée, dans un lieu qui n'est pas ouvert au public	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union en vue du vote du budget 2012 n'est pas publiée. Seulement, la loi de finances de 2012 votée apparaît sur le site du Ministère des Finances. Le budget détaillé par entité n'est pas mis à la disposition du public. Non disponibles
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 ;	ii) Projections du TOFE, très technique. Non disponibles	Depuis 2012 la CREF publie les TOFE et les rapports trimestriels d'exécution budgétaire sur son site, se trouvent également sur le site du Ministère des Finances depuis juin 2013. Disponibles
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 ;	iii) Balance et situations auxiliaires ; rapports comptables. Non disponibles.	Les états financiers de l'état ne sont pas établis et par conséquent ne peuvent être mis à la disposition du public. Non disponibles
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'État sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;	iv) Balance et situations auxiliaires ; rapports comptables. Non disponibles	iv) Pour la période étudiée par la Mission, la section des comptes a émis un rapport de non-conformité pour l'année 2011 et des rapports d'audit externe qui sont actuellement publiés sur le site web du Ministère des Finances. Disponibles
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 ;	v) Texte abordable. Annexes techniques. Disponible en principe auprès de la CVC dans un lieu qui n'est pas ouvert au public	En raison de leur création récente, la direction nationale de contrôle des marchés (DNCMP) et l'ARMP ne disposent pas encore de sites web dédiés. Toutefois, toutes les informations disponibles relatives à la passation des marchés publics peuvent être directement téléchargées sur le site web du Ministère des Finances ¹² disponibles

¹⁰La liste des critères est présentée dans le tableau ci-dessous « Évolution de la transparence budgétaire par critère informatif

¹¹« Complet » signifie que les documents mis à la disposition du public contiennent toutes les informations citées au titre de l'indicateur PI-6, dans la mesure où ces informations sont disponibles.

¹² www.finances.gouv.km/v1

CRITÈRES INFORMATIFS	NIVEAU DE CONFORMITÉ Documentation 2007	NIVEAU DE CONFORMITÉ Documentation 2012
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	vi) Pas de publication systématique sauf si les procédures des bailleurs de fonds l'imposent. Non disponibles ; articles ad hoc dans la presse.	vi) Le public ne dispose pas d'information sur les prestations des services de base, parce qu'elles n'existent pas. Non disponibles

Source : mission PEFA 2013

Pour appuyer l'évaluation de cet indicateur, la Mission PEFA a rencontré des 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.

Pour ces acteurs, il n'y a pas un accès facile à l'information publique, ni aux documents budgétaires et financiers de l'État. Pour eux, l'État entretient une opacité totale en matière de gestion des finances publiques, par conséquent le public ne dispose pas d'informations –même les plus élémentaires- sur le budget de l'État.

Tous ces acteurs ne sont pas au courant du site de la CREF ni qui a été créé récemment, parce qu'il n'est pas ouvert au nom du Ministère des Finances qui n'a pas informé le public de l'existence de ce site sur lequel des données budgétaires peuvent être consultées.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

À partir de 2012, la publication sur le site web de la CREF des TOFE et des rapports d'exécution budgétaire trimestriels a légèrement amélioré la transparence du gouvernement vis-à-vis du public sur les questions budgétaires.

Synthèse des notations

NOTE PI 10	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS
PI-10 - Accès du public aux principales informations budgétaires		
PEFA 2007 D	i)- D L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'informations citées.	Les deux seuls éléments mis en principe à la disposition du public (spécialisé ou non) le sont dans des immeubles (Ministère des Finances et Présidence) qui ne sont pas largement accessibles au public. Les rares documents disponibles ne sont pas d'un accès facile
PEFA 2013 B	i)- B L'administration met à la disposition du public 3 à 4 des 6 éléments d'informations citées.	À partir de 2012, le gouvernement met à la disposition du public les TOFE et les rapports d'exécution budgétaire sur le site de la CREF. Et depuis juin 2013, toutes les informations budgétaires disponibles sont mises à la disposition du public sur le site du Ministère des Finances.

i) Nombre des critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait¹³).

¹³La liste des critères est présentée dans le tableau ci-dessous « Évolution de la transparence budgétaire par critère informatif

3.3. Budgétisation basée sur les politiques publiques

3.3.1 PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.*
- ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).*
- iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).*

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

Il n'existe pas toujours un calendrier fixe mis en vigueur par voie réglementaire pour baliser tout 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. Pour la préparation du budget 2013, le calendrier est contenu dans la circulaire n°12-36/VP-MFECBIP du 10 juillet 2012. Le tableau ci-dessous présente le calendrier budgétaire de 2013 avec les dates théoriques et effectives de réalisation des activités.

Tableau 17 : Calendrier budgétaire théorique et effectif – exercice 2013 -

N°	TACHES	PÉRIODE THÉORIQUE	PÉRIODE DE RÉALISATION
1	Diffusion de la circulaire budgétaire	À partir du 16-07-2012	11-07-2012
2	Remise des données/prévisions	30-08-2012	Du 18-08 au 03-10-2012
3	Conférences budgétaires	Du 1 ^{er} au 11-09-2012	Du 10 au 27-09-2012
4	Cadrage budgétaire des entités	Du 13 au 22-09-2012	Du 10 au 15-11-2012
5	Cadrage consolidé/finalisation du projet de loi de finances	24-09-2012	Non fourni
6	Présentation en Conseil des Ministres	25-09-2012	27-10-2012
7	Transmission à l'Assemblée du projet de loi de finances	05-10-2012	29-10-2012

Source : Direction Générale du Budget de l'Union des Comores

Le calendrier budgétaire établi pour la préparation du projet de budget de l'exercice 2013 accorde plus de six (6) semaines aux ministères et institutions pour l'élaboration de leurs prévisions budgétaires. Il fait partie intégrante de la circulaire budgétaire émise le 10 juillet 2012, diffusée le 11 juillet 2012 et qui a fixé la date limite de remise des propositions des ministères et institutions au 31 août 2012. Toutefois, malgré ce temps relativement long accordé pour la remise des propositions budgétaires de 2013, certains ministères ont accusé des retards importants allant jusqu'à cinq (5) semaines et d'autres n'ont pas pu déposer leurs prévisions budgétaires. Cette situation est due selon les services de la Direction Générale du Budget de l'Union à l'insuffisante capacité technique des services financiers des ministères et institutions. Ce retard enregistré dans le dépôt des propositions budgétaires des ministères et institutions s'est répercuté sur les dates de réalisation des autres activités d'élaboration du projet de loi de finances de 2013. Ainsi, la présentation du projet de budget en Conseil des ministres prévue initialement pour le 25 septembre 2012 n'a pu avoir lieu que le 27 octobre 2012, soit avec plus d'un mois de retard. Quant à la transmission du projet de loi de finances 2013 à l'Assemblée de l'Union, elle a été faite le 29 octobre 2012 au lieu du 05 octobre prévu par le calendrier budgétaire.

ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document)

La préparation du budget de l'État comorien est caractérisée par une dichotomie. Le processus d'élaboration du volet fonctionnement et du volet investissement sont conduits de façon parallèle : le Ministre en charge des Finances assure la préparation du budget de fonctionnement et du projet de loi de finances et le Commissariat Général au Plan (CGP) élabore le Programme d'Investissements Publics (PIP).

La circulaire n°12-36/VP-MFECBIP du 10 juillet 2012 émise en vue de la préparation du budget 2013 ne porte que sur le volet fonctionnement. Elle rappelle quelques agrégats du cadrage macro budgétaire, indique le taux d'accroissement global des dépenses de fonctionnement à observer (0,32% par rapport aux prévisions de 2012) et fixe la date limite de dépôt des propositions budgétaires. Elle transmet également de nombreuses fiches à remplir par les ministères et les institutions en vue de la justification de leurs prévisions budgétaires. En revanche, la circulaire budgétaire du budget 2013 ne contient aucune indication sur la démarche méthodologique à suivre pour l'élaboration des projections. Par ailleurs, le plafond d'augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,32% n'a pas été préalablement approuvé par le Conseil des ministres. C'est en fait lors du Conseil des ministres du 27 octobre 2012 que les plafonds de dépenses de chaque ministère sont communiqués au terme des arbitrages effectués sous la direction du Chef de l'État.

Aucune circulaire budgétaire n'est émise par le CGP à l'intention des ministères et institutions en vue de la préparation du budget d'investissement. Toutefois, les services en charge de l'élaboration du PIP adresse aux ministères et institutions des fiches à remplir et à retourner pour l'expression de leurs besoins en investissement. Mais aucun plafond ne leur est fixé.

iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années)

Les dates de réception et de vote des projets de loi de finances initiale des exercices 2010 à 2012 sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 18 : dates du vote par l'Assemblée de l'Union des lois de finances des exercices 2010, 2011 et 2012

BUDGETS	DATES DE RÉCEPTION DU BUDGET	DATES DU VOTE DU BUDGET
2010	25 janvier 2010	11 février 2010
2011	31 novembre 2010	15 décembre 2010
2012	24 novembre 2011	19 décembre 2011

Source : Assemblée de l'Union

De ce tableau, il ressort que sur les trois derniers exercices, les lois de finances de 2011 et de 2012 ont été votées avant le début de l'exercice, tandis que celle de 2010 l'a été le 11 février 2010, soit avec un retard de 41 jours.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Le processus annuel de préparation du budget s'est amélioré du fait notamment de l'allongement du temps alloué aux ministères et institutions pour la préparation de leurs propositions budgétaires, et du vote à temps des budgets 2011 et 2012

Synthèse des notations

NOTE PI 11	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS
PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget		
PEFA 2007 D+	i)- D	Aucun calendrier budgétaire n'est établi OU lorsqu'il existe, il n'est généralement pas respecté OU le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates.
	ii)- D	Aucune circulaire budgétaire n'est émise à l'intention des ministères, départements et agences OU la qualité de la circulaire laisse gravement à désirer OU le Conseil des ministres n'intervient dans l'approbation des allocations des fonds publics qu'immédiatement avant la présentation des estimations détaillées aux autorités législatives, ce qui ne lui permet pas d'y apporter des ajustements.
	iii)- C	Pendant deux des trois derniers exercices, les autorités législatives ont approuvé le budget

		dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire	finances a été approuvée moins de deux mois après le début de l'exercice budgétaire. Le budget 2009 devrait pouvoir être approuvé avant le début de l'année budgétaire
PEFA 2013 C+	i)-B	Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en œuvre. Le calendrier accorde aux MDA un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puissent établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées	Il n'existe pas toujours un calendrier budgétaire fixe. Le calendrier budgétaire est établi chaque année et incorporé dans la circulaire budgétaire. Celui de 2013 a accordé plus de six semaines aux ministères et institutions pour la remise de leurs propositions budgétaires. Toutefois, ce calendrier n'a pas été respecté pour plusieurs activités.
	ii)-D	Aucune circulaire budgétaire n'est émise à l'intention des ministères, départements et agences OU la qualité de la circulaire laisse gravement à désirer OU le Conseil des ministres n'intervient dans l'approbation des allocations des fonds publics qu'immédiatement avant la présentation des estimations détaillées aux autorités législatives, ce qui ne lui permet pas d'y apporter des ajustements.	La circulaire budgétaire émise pour la préparation du budget 2013 ne porte que sur le volet fonctionnement. Elle ne contient pas des directives relatives aux méthodes de projection et le plafond qui y est indiqué est global et n'est pas préalablement approuvé par le Conseil des Ministres. Aucune circulaire n'est adressée aux ministères et institutions pour la préparation du budget d'investissement. Les besoins en investissement sont exprimés au moyen de fiches transmises par le CGP, mais sans aucune indication de plafond. La couverture et le contenu de la circulaire budgétaire du budget 2013 sont incomplets et le plafond fixé n'est pas préalablement approuvé par le Conseil des Ministres.
	iii)-B	Les autorités législatives approuvent le budget avant le début de l'exercice budgétaire, mais un retard de jusqu'à deux mois a été constaté pendant l'un des trois derniers exercices.	Au cours des trois derniers exercices, les lois de finances ont été votées avant le début de l'exercice budgétaire sauf celle de 2010 qui a été votée avec un retard de plus d'un mois, mais de moins de deux mois.

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

ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).

iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).

Réforme en cours : Mise en œuvre de la loi n° 12/009 du 21 juin 2012 portant opérations financières de l'État.

3.3.2. *PI-12 - Perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques*

Composantes à examiner :

- i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.*
- ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.*
- iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.*
- iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme*

i)-Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Le processus de la préparation du budget de l'État comorien ne s'inscrit pas encore dans une perspective pluriannuelle. La loi sur les opérations financières de l'État (LOFE) prévoit l'élaboration de documents de programmation budgétaire : le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) qui correspond à un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et le document de programmation pluriannuelle de dépenses (DPPD) qui est assimilé à un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). L'échéance fixée pour la mise en œuvre de ces outils de programmation budgétaire est le 1^{er} janvier 2018. La programmation du PIP se fait sur une base annuelle. Enfin, l'inexistence d'une classification fonctionnelle dans la structure de la nomenclature budgétaire actuellement utilisée pour la présentation du budget ne permet pas la présentation des allocations budgétaires sur une base fonctionnelle. Toutefois, dans le cadre du programme avec le FMI, des prévisions budgétaires triennales sont faites au moyen du TOFE et suivant les principales catégories de la classification économique. Ces prévisions sont actualisées chaque année à l'occasion des missions de revue du FMI.

ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

La première analyse de la viabilité de la dette publique de la période couverte par l'évaluation a été réalisée en juin 2010 par les services du FMI et de la Banque Mondiale dans le cadre du point de décision de l'Initiative PPTE et de la première évaluation de l'accord triennal au titre de Facilité Élargie de Crédit (FEC). En 2011 et 2012, des analyses de la viabilité de la dette publique comorienne ont été réalisées par ces deux institutions toujours dans le cadre de l'Initiative PPTE.

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

Le Gouvernement a adopté le 10 septembre 2009 la stratégie de réduction de pauvreté et de croissance (SRPC) couvrant la période 2010-2014 et intégrant la prise en compte des objectifs du millénaire pour le développement. Cette stratégie de réduction de pauvreté et de croissance a été élaborée en concertation avec les institutions publiques, la société civile, les opérateurs économiques, et les partenaires techniques et financiers. La SCRCP comporte les 6 axes suivants:

- **Axe stratégique I** : stabilisation de l'économie et mise en place de la base d'une croissance équitable ;
- **Axe stratégique II** : renforcement des secteurs clés en se concentrant sur le renforcement institutionnel et en assurant un rôle plus élargi du secteur privé ;
- **Axe stratégique III** : renforcement de la gouvernance et de la cohésion sociale ;
- **Axe stratégique IV** : amélioration de l'état de santé du public en général
- **Axe stratégique V** : promotion de l'éducation et de la formation professionnelle
- **Axe stratégique VI** : promotion de la viabilité environnementale et de la sécurité civile.

Mais des stratégies sectorielles n'ont pas été élaborées à la suite de l'adoption de la SCRCP. Une stratégie sectorielle est élaborée pour le secteur de l'éducation (Plan Intérimaire de l'Éducation -2013-2015), mais elle n'est pas encore validée et ne sert pas à la préparation du Budget du secteur de l'éducation. Certes les dépenses primaires du secteur de l'éducation représentent 28% des dépenses primaires totales en 2012, mais étant donné que la stratégie de l'Éducation n'est pas encore validée, elle ne peut pas être prise en compte pour l'évaluation de cette composante.

iv) Liens entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme

Les charges récurrentes des investissements programmés au PIP ne sont pas systématiquement estimées. Le budget d'investissement et le budget de fonctionnement sont préparés suivant deux processus distincts et parallèles, ce qui ne permet pas la prise en compte des dépenses de fonctionnement induites par les investissements dans la programmation des dépenses de fonctionnement.

Description des progrès depuis l'évaluation PEFA 2008

L'amélioration de la note de cet indicateur est due à la régularité de la réalisation de l'analyse de la viabilité de la dette de 2010 à 2012 dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE.

Synthèse des notations

NOTE PI 12	CRITERES MINIMA METHODE M2	JUSTIFICATIONS	
PI-12 - Perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques			
PEFA 2007 D+	i)-C	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	Des prévisions budgétaires glissantes sont présentées sur la base de la classification économique (TOFE). Il n'y a pas de calendrier pour produire les données du TOFE sur une base sectorielle
	ii)-C	Une analyse de soutenabilité a été effectuée au moins concernant la dette extérieure une fois durant les trois dernières années.	Une analyse de la viabilité de la dette extérieure a été faite durant les 3 dernières années. Les moyens sont mis en place pour que la Direction nationale de la dette puisse effectuer cette analyse annuellement. La première analyse devrait être effectuée en 2009
	iii)-D	Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	Il existe un document stratégique pour la santé, mais il n'est pas budgétisé. Ces analyses dépendent de l'appui des bailleurs de fonds qui n'est pas disponible actuellement
	iv)-D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes	Le PIP et le budget de fonctionnement sont préparés séparément.. Un tel travail demande un appui des bailleurs de fonds qui n'est pas disponible actuellement
PEFA 2013 C	i)-C	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	Des prévisions budgétaires triennales glissantes sont faites au moyen du TOFE dans le cadre du programme FEC avec le FMI et ce, suivant les principales catégories de la classification économique.
	ii)-A	Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	Une analyse de la viabilité de la dette publique des Comores a été faite au cours de chacune des trois années couvertes par l'évaluation dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE par les services du FMI et de la Banque Mondiale.
	iii)-D	Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	Des stratégies sectorielles n'ont pas été élaborées à la suite de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté adoptée en 2009. La stratégie du secteur de l'éducation dont les dépenses primaires représentent 28% des dépenses primaires totales est disponible, mais n'est pas encore validée.
	iv)-D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à	Les charges récurrentes des investissements ne sont pas systématiquement estimées pour être prises en compte dans la programmation à moyen terme des dépenses.

		l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes	
--	--	--	--

i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.

ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.

iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

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

Réforme en cours : Mise en œuvre de la loi n° 12/009 du 21 juin 2012 portant opérations financières de l'État.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

3.4.1. PI-13 : *Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables*

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.

ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.

Cadre législatif et réglementaire de la fiscalité des Comores

- Loi n°11-07 du 3 mai 2011 portant Code général des impôts, promulguée par le décret N°11-151 du 23 juillet 2011 ;
- Ordonnance n° 92-008/PR du 7 septembre 1992 portant Code des Douanes
- Loi du 31 août 2007 portant Code des investissements

i)-Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.

La loi n°11-07 du 3 mai 2011 portant Code Général des Impôts (CGI) spécifie clairement les catégories d'impôts et taxes constitutives de la fiscalité intérieure aux Comores ainsi que les procédures fiscales applicables. Il s'agit notamment de l'impôt sur les sociétés (IS), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de la taxe sur la consommation. Pour chaque catégorie d'impôt et taxe, le CGI précise, entre autres, l'assiette, les modalités de calcul et de paiement, et les procédures applicables.

Les obligations fiscales sont également présentées de façon didactique dans la Charte du Contribuable vérifié, incluse dans la loi n°11-07 du 3 mai 2011 portant Code général des impôts et qui a pour objet de renseigner le contribuable sur ses droits et obligations en cas de contrôle. Sont développés dans la charte : (1) les divers types de contrôle ; (2) le déclenchement du contrôle sur place ; (3) le déroulement de la vérification ; (4) la fin de la vérification ; (5) le Contentieux et les voies de recours ; (6) les pénalités encourues ; (7) les mesures de poursuite ; (8) les garanties de recouvrement et (9) les prescriptions.

Les exonérations fiscales sont bien définies dans le CGI, généralement dans le champ d'application de chaque impôt. Le Ministre des Finances et la Direction générale de l'AGID/DGI ne disposent pas de pouvoirs discrétionnaires de dégrèvement fiscal¹⁴.

S'agissant de la fiscalité douanière, elle est bien définie dans le Code des douanes, dans un certain nombre de lois de finances initiales et rectificatives et dans un dépliant simplifié qui présente les opérations douanières de façon didactique.

La Direction générale des douanes dispose d'un cadre organique. Les pouvoirs de la Direction générale des douanes sont définis dans le code de douane et dans le cadre organique. Selon la DGD, il n'existe aucune disposition discrétionnaire dont pourrait se prévaloir la Direction générale des douanes qui ne soit prévue par la loi.

¹⁴Voir Art. L.131 et L.132, L.158 a L.164 du CGI, base de données PEFA2, Répertoire « AGID/DGI »

Tableau 19 : Statistiques des exonérations appliquées par la DGD 2010-2012
ANNEE 2010

BENEFICIAIRES	VALEUR CAF	TAXE PERCUE	TAXE NON PERCUE
GOUVERNEMENT	3 199 244 242	0	657 198 658
INVEST PUBLIC	1 274 949 156	151 006 340	344 585 457
INVEST PRIVE	3 667 166 771	44 877 481	1 082 380 228
MISSION DIPLO ET ORG ASSIMILE	1 210 648 205	0	374 784 148
DIVERS (ONG ET AUTRES)	1 208 060 597	19 391 705	497 098 668
TOTAUX	10 560 068 971	215275526	2 956 047 159

ANNEE 2011

BENEFICIAIRES	VALEUR CAF	TAXE PERCUE	TAXE NON PERCUE
GOUVERNEMENT	1 769 434 152	0	320 000 352
INVEST PUBLIC	236 362 169	5 207 073	55 325 496
INVEST PRIVE	708 571 629	35 444 491	284 591 196
MISSION DIPLO ET ORG ASSIMILE	828 175 592	0	228 617 864
DIVERS (ONG ET AUTRES ...)	327 824 813	16 858 289	109 768 750
TOTAUX	3 870 368 355	57509853	998 303 658

ANNEE 2012

BENEFICIAIRES	VALEUR CAF	TAXE PERCUE	TAXE NON PERCUE
GOUVERNEMENT	4 131 347 393	0	1 164 970 736
INVEST PUBLIC	505 710 946	122 616 998	198 735 647
INVEST PRIVE	2 798 262 996	40 086 774	1 065 784 659
MISSION DIPLO ET ORG ASSIMILE	2 139 915 564	0	739 476 247
DIVERS (ONG ET AUTRES ...)	1 208 516 107	43 409 378	431 933 293
TOTAUX	10 783 753 006	206113150	3 600 900 582

Source : DGD

ii)-Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.

En matière fiscale, la direction de l'AGID/DGI a mis en place une commission spéciale chargée de la vulgarisation des textes fiscaux. Des séminaires, des conférences-débats sur les textes fiscaux et des émissions radiotélévisées ont été régulièrement organisés dans le but de vulgariser ces nouveaux textes.

Le nouveau code général des Impôts a été distribué gratuitement au cours de sa vulgarisation en version papier et sur CDROM. L'AGID/DGI souligne que la plupart des utilisateurs l'ont reçu. Des exemplaires en version papier et sur CDROM sont disponibles au guichet unique de création des entreprises de la Chambre des Commerces. Un dépliant sur la taxe sur la consommation et un calendrier fiscal ont été publiés et disséminés.

Les informations relatives aux obligations fiscales et procédures administratives ne sont pas présentées sur un site web dédié de l'AGID/DGI et ne peuvent être téléchargées gratuitement.

Les informations relatives aux obligations douanières et procédures administratives afférentes sont présentées de façon très détaillées sur le site web www.douanes.km

iii)-Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière

En matière de fiscalité intérieure, les mécanismes de recours sont détaillés dans le CGI. Le CGI prévoit trois niveaux de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale, à savoir

- 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 L142à L150)

En matière contentieuse, le dégrèvement est prononcé en partie ou en totalité selon le cas par le Directeur Général des Impôts (article L130à 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).

À noter que la Cour suprême est désormais mise en place et fonctionnelle. Grace à la campagne de sensibilisation réalisée par la commission chargée de la vulgarisation des textes fiscaux, des décisions de l'administration fiscale ont été contestées au tribunal. Ce qui constitue une avancée significative en termes de compréhension des textes fiscaux par les usagers.

Ce mécanisme de recours prévu fonctionne et le tableau ci-dessous indique les statistiques sur le nombre de recours reçus et les suites de leur instruction.

Tableau 20 : Statistiques des réclamations faites auprès de l'AGID/ DGI 2010-2012

Année	Nombre de réclamations reçues	Dégrèvements total et d'office	Dégrèvements partiels	Réclamations rejetées	Réclamations en instance
2010	10	3	3	0	0
2011	13	0	5	0	2
2012	14	1	6	0	3

Source : AGID

En matière douanière, le contentieux douanier fait l'objet d'une description très détaillée dans le titre XIII du code des douanes, mais les procédures de recours ne sont pas vulgarisées et restent complexes pour les usagers.

La procédure dite « *de transaction négociée* » est toutefois possible en droit douanier. Les détails figurent dans le Code des douanes en ses sections suivantes :

SECTION II : Règlement des contestations portant sur l'espèce, l'origine ou la valeur des marchandises

SECTION III Art.84 : Extinction des droits de poursuite et de répression

À noter que lorsque l'infraction est de nature pénale, il n'y a pas de transaction possible.

Toutefois, les services douaniers n'ont pas fourni à la mission des statistiques sur les recours reçus et traités.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

Des progrès significatifs ont été réalisés par les autorités fiscales et douanières en matière de transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables, notamment par la rénovation du Code Général des Impôts, les campagnes de sensibilisation et l'ouverture de sites web très informatifs sur la fiscalité douanière.

En matière de recours et dans les deux cas, l'approche reste fondée sur des procédures administratives et juridiques faisant appel à des décisions peu discrétionnaires de l'administration (transactions négociées) ou de procédures complexes et longues devant la cour administrative ou la juridiction suprême.

Bien que la transparence fiscale et douanière soit en progrès, l'Union des Comores ne dispose pas encore de mécanisme de recours fondé sur une structure indépendante dotée de pouvoirs pour la mise en application de ses décisions en première instance, par l'AGID/DGI et la DGD.

Synthèse des notations

NOTE PI 13	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)		JUSTIFICATIONS
PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables			
PEFA 2007 D+	i)-D	La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires en ce qui concerne les principaux domaines de la fiscalité et/ou donnent un pouvoir discrétionnaire étendu aux administrations responsables de la fixation des dettes fiscales et douanières.	Le pouvoir discrétionnaire des administrations n'est pas limité. Il n'y a pas de projet de modification des textes.
	ii)-C	Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée, car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.	Accès difficile à une information incomplète et coûteuse. Les moyens manquent pour rendre l'information plus disponible et plus conviviale
	iii)-C	Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	Une procédure de recours existe, mais elle n'assure pas la transparence, l'efficacité et l'équité. Il n'y a pas de projet d'amélioration des procédures de recours
PEFA 2013 B	i)-B	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	La législation et les procédures fiscales et douanières sont clairement spécifiées par le CGI et le Code des douanes, et en cas de besoin, par des lois de finances. Le nouveau cadre législatif et réglementaire des impôts et l'amélioration des pratiques douanières laissent peu de place à des décisions discrétionnaires du ministre ou des deux directeurs généraux.
	ii)-C	Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée, car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.	Toutes les informations utiles et didactiques concernant le système douanier sont accessibles sur le site web www.douanes.km . En revanche, l'AGID/DGI n'a pas encore ouvert de site web, mais le CGI est téléchargeable sur le site des douanes
	iii)-B	Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, mais il est soit trop prématuré d'en évaluer l'efficacité, soit	Les mécanismes de recours sont bien décrits dans le cadre législatif et réglementaire des impôts et des douanes. La mise en place de la Cour suprême permet aux contribuables de

		certains problèmes liés à l'accès, l'efficacité, l'équité ou l'application effective de ses décisions doivent être traitées	bénéficiaire de procédures judiciaires complètes. Ces procédures de recours sont bien établies tant en matière fiscale qu'en matière douanière, mais sont cependant, complexes, et longues et coûteuses. Les statistiques de recours en matière fiscale sont disponibles, mais pas en matière douanière.
--	--	---	--

i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.

ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.

Réforme en cours : Informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI.

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

Composantes à examiner

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.

iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.

i)-Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Au plan fiscal

Le système d'immatriculation des contribuables est détaillé dans le «*Livre des procédures fiscales*» partie intégrante du Code général des impôts. Les contrôles à appliquer font l'objet des titres suivants:

- Titre 1 - Obligations des contribuables
- Titre 2 - Contrôle de l'impôt
- Titre 3 - Recouvrement de l'impôt

Le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) s'applique à tout contribuable personne physique ou morale. Il est devenu obligatoire pour tout dédouanement dont la valeur est supérieure ou égale à 1 000 000 FC. Le contrôle du NIF est réalisé systématiquement pour toute déclaration faite par un contribuable. Un quitus fiscal mensuel gratuit est introduit pour tout dédouanement. Il n'est livré qu'aux personnes immatriculées. Le Numéro d'Identification Fiscale est aussi contrôlé lors de la passation de marchés publics.

Toutefois, en l'absence de systèmes d'informations géographiques modernes (cadastre fiscal valorisé), l'AGID/DGI rencontre des difficultés à appliquer des méthodes d'investigations fondées sur les signes extérieurs de richesse.

Au plan douanier

Depuis Janvier 2009 la douane a créé un NIP (Numéro d'Identification Personnel) complémentaire au NIF pour identifier les usagers des douanes qui n'ont pas d'activités commerciales. Cette base de données est transmise à l'AGID/DGI par voie manuelle en l'absence d'interface entre les deux directions. Une brigade mixte douane-impôt est en gestation depuis 2010. Toutefois avec le lancement du PARAF avec le SCAC en 2012 la brigade mixte est en train de se mettre en place de manière effective.

ii)-Efficacité des pénalités prévues pour le cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Au plan fiscal

Les pénalités prévues en cas de non-respect des obligations fiscales sont également détaillées dans le «*Livre des procédures fiscales*», partie intégrante du Code général des impôts. Les titres précisent les procédures juridiques et administratives applicables:

- Titre 4 – Sanctions
- Titre 5 - Contentieux de l'impôt

Les pénalités sont divisées en plusieurs rubriques qui sont :

- Les pénalités d'assiette ;
- Les sanctions particulières ;
- Les pénalités de recouvrement ;
- Les sanctions pénales.

Les pénalités d'assiette prévues par le CGI sont les suivantes :

Insuffisance de déclaration, omissions, dissimulations ou inexactitudes :

- intérêt de retard de 1,5% par mois plafonné à 50%

- pénalité de 50% en cas de bonne foi, 100% en cas de mauvaise foi et 150% en cas de manœuvres frauduleuses

Absence de déclaration après mise en demeure :

- taxation d'office assortie d'une pénalité de 100% portée à 150% en cas de récidive sans préjudice de l'intérêt de retard. Toutefois la sanction est de 10.000 FC si la déclaration fait ressortir un impôt « néant »

Absence de demande d'immatriculation :

- pénalité de 10.000 FC

Absence de Numéro d'Identification Fiscale (NIF) :

- assujettissement à un minimum de perception de 5% du chiffre d'affaires
- interdiction d'obtenir des licences d'importation ou d'exportation
- possibilité pour l'administration d'interdire l'exercice de la profession pendant deux ans après mise en demeure infructueuse d'avoir à s'immatriculer

Absence de NIF sur une facture :

- pénalité égale à 10% du montant de la facture

Absence de facture ou fausse facture :

- amende de 100% du montant de la transaction ou de la fausse facture
- solidarité entre vendeurs et acheteur sauf si l'acheteur dénonce le vendeur

Non-respect des obligations déclaratives des sommes versées à des tiers (ces obligations concernent notamment la déclaration annuelle des salaires ainsi que des sommes diverses versées à des tiers, telles notamment que loyers, honoraires, sommes versées au titre de services rendus par des entreprises non implantées aux Comores)

- amende de 200.000 FC par omission ou inexactitude
- perte du droit à déduction des sommes non déclarées sauf réparation de l'omission à première demande de l'administration ou spontanément avant toute notification de vérification de comptabilité

De nouvelles sanctions sont apparues dans le CGI, notamment :

- Un acompte au cordon douanier au taux de 10% de la valeur CAF en lieu et en place du 1% pour les importateurs immatriculés (article 39 du CGI)
- Un minimum de 10% du chiffre d'affaires en lieu et en place du 1% pour les contribuables immatriculés (article 98 du CGI)
- non délivrance d'une licence d'importation ou d'exportation. Les personnes non immatriculées ne sont pas admises à soumissionner à un marché public.

La Direction générale de l'AGID/DGI confirme que les sanctions prévues sont appliquées et généralement dissuasives. Toutefois, cet avis n'est pas partagé par les représentants des opérateurs économiques qui doutent de l'application effective des pénalités et estiment qu'elles ne sont pas aussi dissuasives qu'on pourrait le penser. À noter que l'AGID/DGI a mis en place une brigade d'enquêtes et de recherches et des antennes dans les ports et à l'aéroport, chargées d'identifier les contribuables potentiels qui exercent leurs activités dans le secteur informel.

Au plan douanier

Le code des douanes prévoit les pénalités relatives à différentes infractions douanières.

CHAPITRE III-Procédure devant les tribunaux

SECTION I -Tribunaux compétents en matière de douane

iii)-Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal.

Au plan fiscal

L'AGID/DGI effectue deux sortes de contrôle ; à savoir :

- ***Le Contrôle sur pièces (systématique)*** : Ce type de contrôle est effectué systématiquement dès que les états financiers sont déposés par les contribuables. Des contrôles inopinés sont effectués parfois et ne peuvent concerner que les impôts et taxes qui sont retenus à la source. Des formations internes destinées aux agents chargés de ce type de contrôle ont été organisées

dans le but de renforcer l'efficacité de ce contrôle. Un manuel de procédures sur la manière d'effectuer ce contrôle a été élaboré par un consultant international et en cours de validation.

- **Le contrôle sur place** : Chaque année, l'AGID/DGI effectue des contrôles sur place. Des formations internes ont été organisées au profit des vérificateurs dans le souci d'améliorer le rendement de ces contrôles. Concernant, l'année 2013, le programme¹⁵ est déjà arrêté et la brigade chargée de faire ces contrôles est renforcée par un personnel qualifié. Une partie du manuel de procédures est destinée à décrire de façon claire les démarches à suivre, depuis la programmation des dossiers à vérifier, et ce, jusqu'à la fin de la vérification.

Au cours de deux derniers exercices, les statistiques sur les vérifications effectuées sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 21 : Statistiques des vérifications effectuées

Année	Nombre de Programme	Nombre de Dossiers vérifiés
2011	34	28
2012	45	41

Source : AGID/DGI

Au plan douanier

Il existe au sein de la Direction générale des douanes une Direction du contentieux. Elle révisé toute les déclarations effectuées dans les centres douaniers. Le délai de révision est de 3ans.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

Le nouveau CGI a amélioré le cadre juridique applicable aux pénalités qui sont en pratique appliquées. Toutefois, le réseau informatique ne permet pas une application systématique du droit de communication des informations prévu dans le CGI. L'AGID/DGI prépare un programme annuel de vérification.

Synthèse des notations

NOTE PI 14	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS	
PI-14 - Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douanes			
PEFA 2007 D+	i)-C	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Le système d'immatriculation est en principe contrôlé annuellement, mais les sanctions ne sont pas efficaces. Il n'y a pas de plan d'amélioration du contrôle des immatriculations à moins d'un appui des bailleurs de fonds
	ii)-D	Les pénalités pour les cas de contraventions sont généralement inexistantes ou inefficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).	Les pénalités ne sont pas appliquées et sont inefficaces. Il n'y a pas de plan d'amélioration des sanctions à moins d'un appui des bailleurs de fonds.
	iii)-D	Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.	Les contrôles (surtout les enquêtes douanières) sont effectués de manière peu systématique. Il n'y a pas de plan d'amélioration des programmes de contrôle fiscal et douanier à moins d'un appui des bailleurs de fonds
PEFA	i)-C	Les contribuables sont immatriculés dans	Le chapitre 2 « Droit de communication »,

¹⁵ Voir Programme de vérifications fiscales dans Base de données PEFA2, Répertoire « AGID/DGI »

2013 C		des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Art. L.44 à L.48 du CGI autorise les services fiscaux à disposer de toutes les informations qui concernent les assujettis fiscaux. La base des données NIF est utilisée par les douanes. Toutefois ces deux bases ne sont pas connectées à d'autres sources d'informations sur les contribuables.
	ii)-C	Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.	Selon les opérateurs économiques, les sanctions prévues par le CGI pourraient être dissuasives si elles étaient effectivement appliquées. En revanche, les douanes appliquent les sanctions prévues dans le code des douanes (1992), mais elles ne sont pas non plus réellement dissuasives
	iii)-C	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	L'AGID présente un programme annuel de vérifications fiscales basées sur le manuel en cours de validation ¹⁶ . Les montants des redressements effectués en 2012 restent confidentiels.

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.

iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.

Réforme en cours : Informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI.

¹⁶ Voir draft du manuel de vérification fiscale dans base de données PEFA2 « Répertoire AGID/DGI »

3.4.3. PI-15- Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Composantes à examiner

- i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).
- ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.
- iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxe bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts en cours d'un exercice donné (moyenne des deux derniers exercices)

Au plan fiscal

La Direction Générale des Impôts tient une comptabilité administrative permettant de ressortir des informations facilitant le calcul du taux de recouvrement des impôts et taxes liquidés. À savoir le montant liquidé, le montant recouvré ainsi que le reste à recouvrer.

Tableau 22 : État de recouvrement des titres de recettes émis en 2011 et 2012 (en millions de FC)

Désignation	2011	2012
Titres de recettes	6 653	6 821
Montants recouverts	6 271	6 416
Restes à recouvrer(RAR)	382	404
Taux de RAR	5,74%	5,93%
Taux de recouvrement	94,26%	94,07%

Source: AGID/DGI: service des Statistiques et des prévisions

NB: Les montants recouverts du tableau ci-dessus n'ont pas tenu compte des ceux recouverts par la douane au profit de la DGI

Ce tableau ne renseigne pas sur le stock des arriérés fiscaux, mais fournit des informations sur l'accumulation brute d'arriérés fiscaux au titre de chaque exercice. Il ne permet donc pas de noter la composante, car l'AGID/DGI n'a pas été en mesure de fournir les informations requises, à savoir « le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxe bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts en cours d'un exercice donné (moyenne des deux derniers exercices) ».

Au plan douanier

Le Système Sydonia++ ne permet pas d'enlèvement de marchandise (mise en marché) sans liquidation (paiement). Les recouvrements concernent uniquement les marchandises sous régimes économiques spéciaux (enlèvement provisoire sans paiement ou paiement partiels avec garantie bancaire) et les contentieux douaniers résultants de fausses déclarations, espèces, valeurs ou origine.

Les statistiques douanières sont disponibles au service Sydonia et en ligne sur le site internet de la Direction générale des douanes : www.douanes.km. L'Union des Comores (La Direction générale des douanes) est devenue le 146^{ème} pays membre de la Convention du Système Harmonisé en janvier 2013. La DGD s'est dotée d'une nouvelle nomenclature de classification des marchandises, en migrant du SH 2002 au SH 2012 ce qui permet, désormais, d'améliorer la qualité des statistiques douanières.

Problèmes identifiés sur l'efficacité des recouvrements :

En comptabilité générale et hors écritures d'opérations diverses (OD-Dettes, etc.), les arriérés d'impôts résultent du solde créditeur de la balance auxiliaire contribuables/assujettis. Le système d'émission des titres de recettes par l'AGID et par les Douanes n'est pas conforme aux principes de comptabilité générale en droits constatés. Si bien même, les bases NIF (AGID) et NIP (Douanes-opérations occasionnelles) pourraient représenter une identification comptable détaillée des contribuables dans le compte 410, ces bases ne sont intégrées dans le Grand Livre. Le Trésor ne présente pas de balance auxiliaire contribuable/assujettis en raison de l'absence de système informatique intégré.

ii) Efficacité du transfert sur le compte du trésor des montants d'impôts, taxe et droits de douane recouverts par les administrations fiscales et douanières

L'impôt est déclaratif (soit au 31 mars pour les entreprises à exercice expirant le 31 décembre, soit le 30 juin pour celles dont l'exercice est clôt le 31 mars). Un acompte doit être payé entre le 1^{er} janvier et la date de déclaration qui est en même temps date de paiement, sauf si le déclarant demande un étalement du paiement et propose un échéancier.

La déclaration fait l'objet d'un examen rapide au terme duquel un contrôle fiscal peut être déclenché si des anomalies sont décelées. Selon l'AGID, tous les contribuables doivent faire l'objet d'un contrôle tous les trois ans (délai de la prescription).

Le caissier édite chaque jour un état des recettes ; il est transmis chaque jour au Directeur Général des Impôts et au receveur central. Le receveur établit des bordereaux de versement (chèques et espèces) transmis à la Banque centrale. Le receveur central remet les bordereaux d'encaissement qu'il transmet au comptable centralisateur de l'AGID/DGI.

La procédure est informatisée au niveau des encaissements (mais en fait à cause des coupures d'électricité, la procédure est manuelle et fait l'objet d'une reprise informatique ultérieure). Le recouvrement des impayés se fait par le comptable. Il reçoit les prises en charge et suit l'évolution des arriérés (restes à recouvrer).

L'AGID/DGI transfère les recettes fiscales sur le compte du Trésor chaque semaine.

La totalité des recettes douanières est versée chaque jour sur le compte du Trésor à la Banque Centrale qui effectue la ventilation aux différentes administrations bénéficiaires (Union et Îles) conformément à la loi de finances.

iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes de liquidation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le trésor.

Un rapprochement entre l'AGID/DGI et le Trésor est fait chaque mois. Un état récapitulatif est établi. D'autres rapprochements sont faits dans le cadre des réunions du comité budgétaire et un procès-verbal est signé par la CREF. Mais ces documents n'ont pas été transmis à la mission PEFA.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

Les recettes recouvrées par les régies sont transférées aussi vite que possible sur les comptes du Trésor.

Synthèse des notations

NOTE PI 15	CRITERES MINIMA (MÉTHODE DE NOTATION M1)	JUSTIFICATION	
PI-15- Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières			
PEFA 2007 D	i)- D	i) Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2 % des recouvrements annuels).	Pas de données fiables fournies, mais le taux de recouvrement est certainement inférieur à 60%. La situation devrait s'améliorer avec la mise en place de la dernière version de SYDONIA durant 2008

	ii)- NN	Composante non notée	Transferts des recouvrements au Trésor au moins tous les mois. Transferts des recouvrements d'entreprises publiques en dehors du circuit normal. Notation impossible. Pas de changement envisagé
	iii)- D	iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.	Pas de rapprochement des liquidations et arriérés. Pas d'amélioration envisagée.
PEFA 2013 NN	i)- NN		En l'absence de comptabilité générale en droits constatés (balance auxiliaire contribuables /assujettis), le calcul d'un taux de recouvrement, fiable, au sens de la composante i), relève d'estimations extra-comptables. La mission n'a pas pu obtenir les informations nécessaires à la notation de cet indicateur.
	ii)- B	ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	Les recettes fiscales recouvrées sont transférées chaque semaine. Les recettes douanières chaque jour.
	iii)- D	iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.	Aucun changement par rapport à l'évaluation PEFA 1.

i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).

ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.

iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

Réforme en cours : Informatisation de la chaîne de la recette AGID/DGI.

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

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDAs sur les plafonds d'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 MDA.

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

En vue d'assurer une gestion ordonnée des dépenses publiques en les limitant rigoureusement aux ressources disponibles, le Gouvernement de l'Union des Comores a pris le décret n°09-081/PR du 20 juillet 2009, portant institution d'un Plan de trésorerie de l'État. Ce décret rend obligatoire l'élaboration des plans de trésorerie de l'État et en fixe les cadres technique et institutionnel. La périodicité retenue pour l'élaboration des plans de trésorerie est trimestrielle.

L'examen des plans de trésorerie trimestriels de l'exercice 2012 mis à la disposition de la mission révèle que bien que ces plans soient mensualisés, ils ne font pas l'objet de mise à jour mensuelle ou trimestrielle. À la fin de chaque mois, l'exécution des prévisions du mois est présentée, mais elle ne sert pas à l'actualisation des prévisions initialement faites pour le mois suivant. De plus, la situation de l'exécution d'un mois donné reprend le solde de trésorerie du mois précédent sans reprendre les restes à payer.

ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement des dépenses

Les plans de trésorerie élaborés ne sont pas utilisés à des fins de gestion budgétaire. Un mécanisme de régulation budgétaire n'est pas encore mis en œuvre pour limiter les engagements de dépenses aux prévisions de ressources. Les ministères ne reçoivent aucune information fiable en cours d'exercice pour l'engagement de leurs dépenses. Les seules limites à l'engagement de leurs dépenses sont les crédits ouverts au budget.

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA

Au cours de l'exercice 2012, des modifications ont été apportées aux dotations de la loi de finances initiale par des virements de crédits, des transferts de crédits et une loi de finances rectificative. Au total, cinq (5) arrêtés de transfert de crédits et trois (3) arrêtés de virement de crédits ont été pris par le Vice-Président chargé du Ministère des Finances, de l'Économie, du Budget, de l'Investissement et du Commerce Extérieur, chargé des Privatisations. Sur les cinq actes de transfert de crédits, trois ont été pris à la demande expresse des services gestionnaires de crédits, et les deux autres à l'initiative des Autorités de l'administration des finances et du budget de l'Union. Quant aux actes de virement de crédits, ils ont été pris à l'initiative de la DGB. Le tableau ci-dessous récapitule les modifications apportées au budget 2012 en cours d'exécution.

Tableau 23: Modifications apportées au budget 2012 en cours d'exécution

Nature de la modification	Nombre	Incidence financière (en KMF)
Transferts de crédits sollicités par les services	03	31 122 000
Transferts de crédits à l'initiative de l'administration des finances et du budget	02	805 385 906
Virements de crédits à l'initiative de l'administration des finances et du budget	03	383 874 668
Loi de finances rectificative	01	2 616 000 000
Total des modifications effectuées à l'initiative de l'administration des finances et du budget	06	3 805 260 574
Total des modifications effectuées à l'initiative des services gestionnaires de crédits.	03	31 122 000
Total de toutes les modifications	09	3 836 382 574

Source : Direction Générale du Budget de l'Union

En conclusion, neuf modifications ont été apportées formellement par voies réglementaire et législative aux dotations budgétaires du budget initial de 2012 : six (6) à l'initiative de l'administration des finances et du budget pour une incidence financière de 3 805 260 574 KMF et trois (3) à l'initiative des services gestionnaires de crédit pour une incidence financière de 31 122 000 KMF.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La planification de la trésorerie et son utilisation à des fins de gestion budgétaire ne s'est pas globalement améliorée. Toutefois, l'élaboration du plan de trésorerie annuel et mensualisé en 2012 a permis une amélioration de la note de la composante (i) de cet indicateur

Synthèse des notations

NOTE PI 16	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)	JUSTIFICATIONS	
PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses			
PEFA 2007 D+	i)-D	La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer.	Pas de plan de trésorerie. Une nouvelle procédure de plan de trésorerie sera appliquée à partir de 2008
	ii)-D	Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.	Les ministères ne disposent pas d'information fiable sur la disponibilité effective des ressources lors de l'engagement des dépenses. Pas de plan pour fournir des informations fiables sur les plafonds d'engagements.
	iii)-C	Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente.	Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont peu fréquents et relativement transparents. Pas de plan pour améliorer le système
PEFA 2013 D+	i)-C	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas (ou que partiellement et peu souvent) actualisées	Un plan de trésorerie mensualisé est élaboré pour l'exercice 2012, mais il ne fait l'objet d'aucune actualisation.
	ii)-D	Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.	Les ministères ne reçoivent aucune information fiable en cours d'exercice pour l'engagement de leurs dépenses
	iii)-C	Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente.	Des modifications ont été apportées aux dotations du budget initial de 2012 par voies réglementaires et législatives et ont eu une incidence financière significative

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'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 MDA.

Réforme en cours : Mise en œuvre du cadre institutionnel et technique du plan de trésorerie

3.4.5. PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) *Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents*
- ii) *Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale*
- iii) *Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.*

i)-Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents.

La version française du système d'enregistrement et de gestion de la dette, CS-DRMS2000+, livré gratuitement par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), a été installée à la Direction Nationale de la dette (DND) en 2012.

Le système produit des rapports détaillés et agrégés sur les prêts, les projections de l'encours et le service de la dette jusqu'à la maturité, qui peut atteindre 50 ans. Le calcul du degré de concessionnalité de chaque prêt et les autres éditions possibles satisfont les besoins d'analyse du portefeuille sous plusieurs aspects.

Le système permet également de transférer des données vers d'autres logiciels (logiciels de simulation notamment) ou autres systèmes (systèmes budgétaires ou de gestion des risques).

La base de données relative à la dette extérieure est aujourd'hui exhaustive. La Direction de la Dette reçoit régulièrement et dans des délais assez courts communication des informations sur les décaissements et les transferts qui lui permettent de la mettre à jour. En vue de mieux coordonner les opérations relatives à la dette extérieure et de fiabiliser les données, le Vice-président chargé des Finances, de l'Économie, du Budget, de l'Investissement et du Commerce extérieur, chargé des Privatisations a, par décision n°064/VP-MFEBICEP/CAB du 22 décembre 2011, créé une commission présidée par le secrétaire permanent de la CREF et comprenant la DND, le Trésor public de l'Union et la Banque Centrale des Comores. Cette commission se réunit régulièrement suivant une périodicité hebdomadaire et assure un certain rapprochement des données relatives à la dette publique extérieure.

Quant à la dette intérieure, sa gestion n'est pas encore prise en compte dans le nouveau système informatique CS-DRMS. Les données sur la dette intérieure sont incomplètes et ne sont pas fiables. (Voir PI-4).

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

Le Trésor de l'Union dispose de cinq (5) comptes à la banque Centrale des Comores. Ces comptes sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 24: Solde des comptes du Trésor de l'Union au 31-12-2012

COMPTE	TRESOR	BCC	SOLDE
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	passesports régie	TR 21	72 644 237
56001	cpte fonctionnement	TR 010	149 277 671

Source : Direction du Trésor de l'Union

Chaque Île dispose également d'un compte à la BCC. Les comptes du Trésor de l'Union ne sont consolidés dans un compte unique, ni avec ceux des Îles qui en la matière jouissent d'une totale autonomie de gestion.

iii)-Mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Les politiques de contraction des emprunts et d'émission des garanties sont bien 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. En vue de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique d'endettement public et gestion de la dette publique, un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été créé par décret n°08-027/PR du 18 avril 2008. La gestion de la dette relève donc du CNDP qui dispose d'une Commission technique et d'un Secrétariat permanent assuré par la Direction Nationale de la Dette.

Suivant les décrets cités ci-dessus, le CNDP doit être saisi avant toute négociation et est chargé d'émettre un avis sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur, ainsi que sur les demandes de garanties et de rétrocession adressées à l'État. Toutefois, cette procédure n'est pas toujours respectée : cas de la garantie accordée par l'État à Comores Télécom qui n'a pas été soumise à l'avis du CNDP.

Le Ministre des Finances est l'unique Autorité chargée par le Président de l'Union des Comores pour négocier et signer au nom du Gouvernement les conventions d'emprunts contractés et de garanties émises par l'Union.

Les Comores ne disposent pas encore d'une stratégie de la dette publique. Mais, dans la pratique, la décision en matière d'endettement est prise conformément à l'accord conclu avec le FMI au titre de la FEC.

Le décret n°08-017/PR 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. Mais cette disposition n'est pas observée.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

Le suivi, la gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties ne se sont pas améliorés entre 2007 et 2013.

Synthèse des notations

NOTE PI 17	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS
PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties		
PEFA 2007 D+	i)-D Les fichiers sur la dette sont dans une large mesure incomplets et peu fiables	Le rapprochement de la dette extérieure se fait tous les ans, mais il n'y a pas assez d'information pour que l'information puisse être considérée de qualité suffisante. Pas de plan d'amélioration de la périodicité du rapprochement de la dette extérieure
	ii)-D Le calcul des soldes de trésorerie se fait de manière irrégulière, voire pas du tout, et le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.	Pas de consolidation des soldes bancaires à cause de la structure du système de répartition des ressources. Le système ne peut être modifié pour des raisons quasi constitutionnelles
	iii)-C Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	Les prêts et garanties sont approuvés par un organisme, mais sans politique définie. Une politique d'endettement est en cours d'adoption
PEFA2013 D+	i)- D▲ Les fichiers sur la dette sont dans une large mesure incomplets et peu fiables.	Les données sur la dette extérieure sont exhaustives et gérées de façon fiable dans le système informatique ; en revanche, la dette intérieure est mal appréciée, car après l'audit 2009 sur la période 1995-2008, un mécanisme de suivi n'a pas été conçu et mis en place. Les données sur la dette intérieure ne sont pas encore gérées par le système informatique de

			gestion de la dette.
	ii)- D	Le calcul des soldes de trésorerie se fait de manière irrégulière, voire pas du tout, et le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.	Les soldes du Trésor de l'Union ne sont pas consolidés.
	iii)- C	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	Les politiques en matière d'endettement public sont bien établies. Le Ministre en charge des Finances est seul compétent pour négocier et signer les conventions d'emprunts ou d'émission de garanties. Le CNDP étudie les projets d'emprunts et les demandes de garanties sur la base de critères précisément définis. Toutefois les lois de finances ne fixent pas de limites claires à l'endettement et à l'émission des garanties.

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents

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

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.

3.4.6. PI-18 - Efficacité des contrôles des états de paie

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

- i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.*
- ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.*
- iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.*
- 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)-Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.

Le Gouvernement a mis en place un nouveau système informatisé de Gestion Intégrée des Structures et des Effectifs, (GISE) qui est installé sur les 3 sites, Fonction publique (FOP) – Budget – Trésor ; les 3 services utilisent, actuellement, le même fichier nominatif ; la FOP transmet les mouvements du mois au Budget qui édite, sur cette base, les états de paie et les transmet au Trésor pour paiement. Les rapprochements sont faits tous les mois à l'édition du salaire mensuel.

Le fichier administratif est tenu par la fonction publique ; l'état de paie détaillé et les mandats sont établis par le service de la solde à la direction du budget et les bons de caisse et les états d'épargne par le Trésor. Les trois services utilisent le même fichier depuis juillet 2011. Les mises à jour se font régulièrement au centre informatique du service de la gestion de la solde à la direction du budget avant de lancer le paiement.

Le fichier de la FOP a été assaini sur la base du recensement des agents de l'État¹⁷ effectué en 2011 ainsi que de l'opération de paiement par chèque (paiement manuel) réalisé par le Gouvernement en 2012, durant 3 mois, pour s'assurer que les effectifs payés correspondent aux effectifs existants. Les fantômes, décès, abandon de postes, doublons et autres irrégularités ont été effectivement éliminés du fichier FOP. La mise en œuvre des nouveaux Cadres Organiques de l'Union des Comores¹⁸ en Décembre 2012 a parachevé cet assainissement du fichier de la Fonction Publique. Toutefois, des études pour mesurer l'adéquation entre les attributions des postes et les cadres organiques définissant les compétences à qui y sont attachés sont en cours de réalisation.

Il n'existe toujours pas de Fichier Unique de la Fonction Publique, car le Statut Général des Fonctionnaires de l'Union des Comores de 2004¹⁹ a institué 4 fonctions publiques totalement indépendantes. Un organe « Régulateur » a été mis en place : Haute Autorité de la Fonction Publique (HAFOP). Il s'agit d'un organe d'appui technique et juridique qui n'a aucun pouvoir sur les Fonctions Publiques des 4 entités, qui dépendent directement des Exécutifs de l'Union et des Îles Autonomes.

Chaque entité dispose de son fichier, mais le système de gestion informatique GISE reste le même. Les services chargés de la gestion de la solde transmettent les fichiers à la HAFOP après chaque paiement. La consolidation des fichiers est subordonnée à la mise en réseau par liaison internet des centres informatiques. Il est prévu que le fichier consolidé soit logé dans le serveur de la HAFOP.

L'encadré ci-dessous décrit la procédure de mise à jour informatisée des dossiers du personnel de la FOP qui est actuellement appliquée depuis l'introduction du logiciel GISE.

¹⁷ Voir les rapports de contrôle dans la base de données PEFA « Répertoire RH et SOLDE ».

¹⁸ Voir Cadres organique dans Base de données PEFA2, Répertoire « RH et Solde »

¹⁹ Voir Loi 04-006/AU du 10 Novembre 2004, répertoire « RH et Solde »

Encadré : Procédure de mise à jour informatisée des dossiers administratifs

Après signature, l'acte est transmis à la Direction Générale de la FOP pour informatisation. Le Directeur Général autorise expressément l'informatisation de l'acte et le transmet au service Informatique à cet effet. Cette autorisation se fait par la mention portée sur l'acte « Pour informatisation » à l'attention du Centre Informatique. Le Responsable du Centre Informatique enregistre les informations nouvelles sur le terminal relié au système informatique GISE qui supporte la base de données.

La Situation administrative de l'agent concerné est alors mise à jour sur la base de données du GISE. La liste des changements de situation administrative est alors éditée par le GISE à la fin de la journée de travail et le traitement journalier est transmis chaque jour au DG-FOP pour confirmation de la concrétisation des décisions prises.

La liste des changements de situation administrative est éditée par le GISE et transmise chaque mois (en principe, le 15 du mois) au Service de la solde, accompagnée d'une copie des actes justificatifs des mouvements ayant une incidence financière en plus ou en moins sur la masse salariale. La transmission se fait par voie officielle par un courrier adressé au Directeur Général du Budget par le DG-FOP.

Source : Manuel de contrôle de la DG-FOP

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

Tous les 15 du mois, les modifications apportées au fichier nominatif sont transmis à la Direction Générale du Budget par la Direction Générale de la FOP pour mise à jour de l'état de paie mensuel.

Le système informatique GISE rejette automatiquement l'enregistrement des données ayant un effet antérieur à la date de prise de décision. Toutes les mises à jour font désormais l'objet d'un acte administratif tel que décrit dans le manuel de contrôle interne.

Toutefois, la mission n'a pas pu obtenir de la FOP, informatique GISE et DGB des données pouvant lui permettre de préciser la fréquence et les ajustements rétroactifs.

iii)-Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.

Selon la FOP, le Contrôleur Financier viserait la totalité des actes ayant une incidence financière sur la masse salariale signée par le Ministre de la Fonction Publique ou par les autres Ministres du Gouvernement, inclus les Vices Présidents de l'Union, avant leurs engagements.

La vérification des actes administratifs pourrait se faire aux Archives de la Fonction Publique et les pièces ayant une incidence financière seraient également jointes au Fichier informatique transmis au Budget pour contrôle et archivage. Selon la Direction de la Fonction publique, le système GISE éliminerait la majorité des cas de fraude.

Selon la HAFOP, la situation constatée par le PEFA 2007 resterait inchangé au niveau des contrôles internes. Le contrôleur financier de l'Union ne viserait pas toutes les modifications au fichier nominatif et à l'état de paie.

Le contrôleur financier interrogé a confirmé à la mission qu'il ne voyait pas toutes les décisions des modifications des fichiers nominatifs. Une mission du FMI (AFRITAC) évalue actuellement l'efficacité des contrôles effectués dans GISE.

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.

Plusieurs opérations ponctuelles ont été effectuées ces deux dernières années pour assurer la fiabilité du système de paie :

- 2011 : Recensement des agents de l'État;
- 2012 : Contrôle du Gouvernement, opération pilote paiements par Chèques (paiement manuel) des agents de l'État sur une période de 3 mois ;
- 2012 : Remplissage des nouveaux Cadres Organiques de l'administration de l'Union avec la liste des agents effectivement en poste ;

- 2012 : Manuel des contrôles de la Fonction Publique ;

Selon la HAFOP et s'agissant du recensement des agents de l'État de 2011, le comité de pilotage du recensement a proposé des mesures visant à assainir le fichier de la fonction publique lors de l'exploitation des résultats. Ces mesures ne seraient toujours pas mises en application. À noter que le gouvernement, se basant sur cette analyse, a procédé à un contrôle physique des paiements par chèque spécial au seul personnel de l'administration de l'Union.

Selon la FOP, ses services effectuent régulièrement des contrôles des agents en poste. Le contrôle interne du service de la solde devrait se fonder sur la régularité des pièces justificatives. Des vérifications seraient organisées par une commission composée des syndicats, du CF, de la FOP et des DAF des divers Ministères ; les comptes rendus des vérifications réalisées par cette commission n'ont pas été présentés à la mission PEFA.

La paye physique des fonctionnaires est assurée par la banque postale (SNPSF).

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

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 FOP. Des opérations ponctuelles de vérification du fichier nominatif ont été organisées en 2011 et 2012. Toutefois, selon la HAFOP des lacunes de contrôle interne persistent et nuisent à la fiabilité des rapprochements entre les états de paie et le fichier nominatif. Peu de progrès sont enregistrés quant à l'adéquation des compétences des fonctionnaires avec leur cadre organique.

Synthèse des notations

NOTE PI 18	Critères minima (Méthode de notation : M1)	Justifications	
PI-18 - Efficacité des contrôles des états de paie			
PEFA 2007 D	i)- D	L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes.	Les fichiers ne sont pas rapprochés et leur intégrité compromise. Pas de plan pour améliorer la situation à moins d'une aide/impulsion des bailleurs de fonds
	ii)- D	Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.	Les mises à jour ont plus de trois mois de retard ; les ajustements rétroactifs sont nombreux. Pas de plan pour améliorer la situation à moins d'une aide/impulsion des bailleurs de fonds
	iii)- D	Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement	Les mesures de contrôle sont peu efficaces et favorisent les erreurs. Pas de plan pour améliorer la situation à moins d'une aide/impulsion des bailleurs de fonds
	iv)- D	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années	Aucune vérification complète des fichiers n'a eu lieu durant les trois dernières années. Pas de plan pour améliorer la situation à moins d'une aide/impulsion des bailleurs de fonds
PEFA 2013 NN	i)- B	Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées aux fichiers nominatifs tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.	Les fichiers nominatifs de l'Union et des Îles ne sont encore reliés en réseau. Toutefois, le système GISE opère un contrôle informatisé ex ante entre les fichiers administratifs (nominatifs) et les états de paie, chaque mois.
	ii)- NN		La mission n'a pas pu obtenir de la FOP, informatique GISE et DGB des données pouvant lui permettre de préciser la fréquence et les ajustements rétroactifs.

	iii)-NN		La mission n'a pas pu obtenir des éléments probants relatifs à l'efficacité du système des contrôles internes de GISE. Une mission du FMI (AFRITAC) évalue actuellement l'efficacité des contrôles effectués dans GISE.
	iv)-C	Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	Plusieurs opérations ponctuelles ont été réalisées en 2011 et en 2012.

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.

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

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.

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.

Réformes en cours :

- Renforcement des capacités du logiciel GISE.
- Mise en œuvre effective des cadres organiques.

3.4.7. PI-19 - Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics

Composantes à évaluer (Méthode de notation M2)

- i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.*
- ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.*
- iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.*
- iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés. La composante (i) permet de juger de l'existence et de la portée du cadre juridique et réglementaire, les composantes (ii), (iii) et (iv) portent sur le fonctionnement du système.*

Cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés publics²⁰

- Décret N°12-027-PR, portant promulgation de la loi N°11-027/AU du 29/12/ 2011, portant passation des marchés publics et délégation de services publics.
- Décret N°12-031-PR, portant application de la loi N°11-027/AU du 29/12/2011, portant passation des marchés publics et délégation de services publics ;
- Décret N°12-198-PR, du 13/10/2012, portant nomination du Secrétaire permanent de l'autorité de contrôles des marchés publics (ARMP)
- Décret N°12-199-PR, du 13/10/2012, portant nomination du directeur national de contrôles des marchés publics ;
- Directive de l'autorité du COMESA, « Réforme du système de passation des marchés publics du COMESA », mars 2003 ;
- 30 décisions portant désignation des autorités contractantes au sein des entités administratives, dont 18 Union, 6 Anjouan, 5 Mohéli et une Grand Comores ;
- Décret N°12-182-PR, du 15/09/2012, portant nomination des représentants de l'administration publique au sein du Conseil de Régulation des Marchés Publics (CRMP)
- Décision N°1301/ARMP/PR, portant nomination des membres de la Commission des Règlements des Différends et des membres de la Commission de Discipline.

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

Le cadre législatif et réglementaire de la passation des marchés publics et délégation de services publics a été voté le 29 décembre 2011 et promulgué le 04 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. Le nouveau 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.

Tous les textes constitutifs du cadre juridique de passation des marchés publics sont aujourd'hui sur le site web²¹ du Ministère des Finances. Le code des marchés publics est applicable à l'ensemble des entités publiques de l'Union des Comores. Le code des marchés publics fait de l'appel d'offres ouvert au mode de passation des marchés à utiliser et spécifie les différentes dérogations possibles. Le cadre juridique de passation des marchés publics prévoit expressément la publication des informations suivantes concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés. Toutefois, la publication des informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché n'est pas prévue. Le Code des marchés publics prévoit la mise en place d'une Commission de Règlement des Différends au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et composés de quatre membres : le président du Conseil de régulation, un représentant de l'administration, un représentant du secteur privé et un représentant de la société civile

²⁰Voir base de données PEFA, répertoire «MARCHES PUBLICS »

²¹ Site web : www.finances.gouv.km/v1

(loi N°11-027/AU du 29/12/ 2011, portant passation des marchés publics et délégation de services publics). Il s'agit donc d'un organe distinct et paritaire.

Un manuel de passation des marchés²² est disponible et a été disséminé dans les 30 autorités contractantes créées en 2012. Des supports pédagogiques de formation ont été réalisés par un bureau d'études et des sessions des formations des autorités contractantes et des entités spécialisées ont été organisées en 2012 et 2013.

Cadre institutionnel en vigueur

- Autorités contractantes dans 13 entités publiques (Passation des marchés);
- Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics-DNCMP²³ (Contrôle à priori)
- Autorité de Régulation des Marchés Publics-ARMP²⁴ (Régulation du cadre législatif, vérification à postériori, formation des acheteurs, traitement des recours)

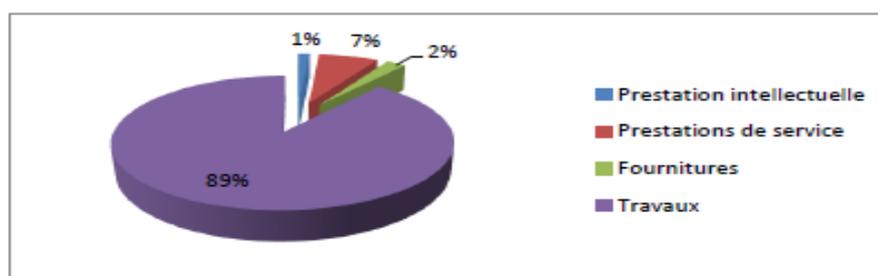
Le tableau ci-dessous évalue dans quelle mesure le cadre législatif et règlementaire de passation des marchés publics satisfait aux critères de promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence du cadre PEFA.

i) être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi;	OUI
ii) être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés ;	OUI
iii) s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics;	OUI
iv) 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;	OUI
v) 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 ;	NON parce la publication des décisions de l'instruction des plaintes n'est pas prévue.
vi) 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.	NON

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

La mise en œuvre du cadre législatif et règlementaire est récente, la plupart des autorités contractantes sont en formation, les contrôles ex ante assurés par la DNCMP et le contrôle financier sont encore faibles et les systèmes de vérification interne et externe relativement défaillants. L'ARMP et la DNCMP ont fait des efforts méritoires pour consolider le plan de passation des marchés 2013²⁵ et présenter les plus récentes statistiques sur les marchés.

Répartition des marchés 2012 (4^{ème} trimestre), par nature et mode de passation selon leur montant en %



Source DNCMP

²²Voir base de données, répertoire « MARCHES PUBLICS » S/Répertoire « MANUELS »

²³ Voir base de données PEFA, Répertoire « MARCHES PUBLICS », S/Répertoire « DNCMP »

²⁴ Voir base de données PEFA Répertoire « MARCHES PUBLICS », S/Répertoire « ARMP »

²⁵Voir plan consolidé de passation des marchés 2013, dans Base de données PEFA2, Répertoire « MARCHES PUBLICS »

Mode de Passation des Marchés	Nature des Marchés								Total	
	travaux		Fournitures		Prestations de services		Prestations intellectuelles			
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
Appel d'offres avec préqualification									0	-
Demande de proposition									0	-
Entente directe	2	2,942,020,287			3	625,882,000			5	3,567,902,287
Appel d'offres restreint	5	154,816,425	1	24,125,000					6	178,941,425
Appel d'offre ouvert	26	4,843,454,714	3	185,008,498			3	120,440,656	32	5,148,903,868
Total	33	7,940,291,426	4	209,133,498	3	625,882,000	3	120,440,656	43	8,895,747,580

Tableau 25 : Répartition des marchés

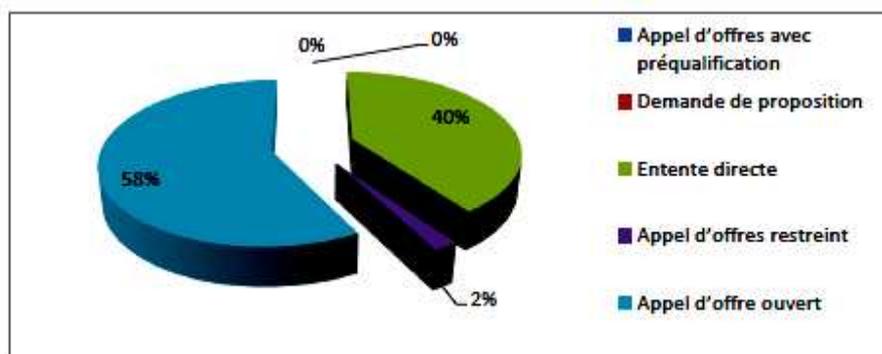
Répartition des marchés passés par nature (y compris les entreprises publiques)

nature de marche	Nombre	%	Montant	
Prestation intellectuelle	3	7%	120.440,656	1%
Prestations de service	3	7%	625.882.000	7%
Fournitures	4	9%	209.133.498	2%
Travaux	33	77%	7.940.29.426	89%
Total	43	100%	8.895.747.580	100%

Répartition des marchés passés par mode de passation

Mode de passation	Nombre	%	Montant	
Appel d'offres avec Pré qualification	0	0%	-	0%
Demande de proposition	0	0%	-	0%
Entente directe	5	12%	3.567.902.287	40%
Appel d'offres restreint	6	14%	178.941.425	2%
Appel d'offres ouvert	32	74%	5.148.903.868	58%
Total	43	100%	8.895.747.580	100

Sources DNCMP



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

En raison de leur création récente, la direction nationale de contrôle des marchés (DNCMP) et l'ARMP ne disposent pas encore de sites web dédiés. Les documents prévus pour être publiés par le cadre juridique des marchés publics ne le sont pas encore. Toutefois, un tableau de synthèse des avis d'attribution du 4^{ème} trimestre 2012²⁶ a été publié et présenté sur le site de la CREF.

iv)-Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.

Les articles 19 à 22 du code des marchés publics prévoient la création d'une autorité de régulation des marchés (ARMP), chargée, inter alia, de l'instruction, en première instance, des plaintes liées à la passation des marchés. Le décret N°12-198-PR du 13/10/2012 porte nomination du secrétaire permanent. À la date de l'évaluation PEFA 2, l'ARMP n'avait enregistré qu'une seule plainte²⁷.

Les plaintes sont examinées par la Commission de Règlement des Différends de l'Autorité de régulation des Marchés Publics (ARMP).

Tableau 26: Degré de satisfaction des critères

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;	NON « L'ARMP ne dispose pas encore de professionnels expérimentés, mais les représentants du secteur privé et de la société civile ont été nommés »
ii) ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés;	OUI
iii) ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées ;	OUI
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 pas mise à la disposition du public ».
v) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés;	OUI
vi) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation ;	NON Une seule plainte enregistrée en novembre 2012, mais elle n'était pas encore instruite le 29 avril 2013, alors qu'elle devrait l'être dans un délai de 15 jours à compter de la date de dépôt, soit le 19 novembre 2012.
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).	OUI , mais aucune décision n'est encore rendue

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Un cadre législatif et réglementaire moderne et conforme aux meilleures pratiques internationales de la passation des marchés publics a été promulgué. Le cadre institutionnel correspondant est également mis en œuvre, quoique pas encore totalement opérationnel, en raison des besoins de formations. Il s'agit de progrès très importants qui méritent d'être soulignés. L'amélioration notée résulte de la réforme du cadre juridique de passation des marchés publics intervenue en 2012.

Synthèse des notations

NOTE PI 19	CRITERES MINIMA METHODE M2	JUSTIFICATIONS
PI-19 - Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		
PEFA 2007 D	i)- D le cadre juridique ne remplit aucune des six conditions énoncées	Il n'y a pas de données disponibles. La mise en place effective en 2008 du code des marchés 2005 et de l'Autorité de régulation des marchés publics devrait remédier cette situation

²⁶Voir tableau dans la base de données PEFA, répertoire « MARCHES PUBLICS »

²⁷Voir plainte EGT dans base de données-répertoire marchés publics-

	ii)- D	pour moins de 60 % de la valeur des marchés attribués, OU aucune donnée fiable n'est disponible.	Les données ne sont pas collectées, mais le code des marchés de 2005 établit clairement que l'appel d'offres ouvert est le mode privilégié
	iii)- D	L'administration ne dispose pas d'un système permettant véritablement de générer des informations fiables sur les principaux aspects de la passation des marchés publics, OU ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics	Pas de mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations
	iv)- N/A en 2007	N/A	N/A
PEFA 2013 D+	i)- B	le cadre juridique remplit quatre ou cinq des six conditions énoncées	Le cadre juridique de passation des marchés publics est bien établi et satisfait à cinq des six critères exigés par le cadre PEFA.
	ii)- C	Lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques : pour au moins 60 % de la valeur des marchés attribués.	Compte tenu de l'absence de vérifications sur les opérations financières des EP, il est probable qu'une part significative des marchés échappe au contrôle ex ante de la DNCMP
	iii)- D	L'administration ne dispose pas d'un système permettant véritablement de générer des informations fiables sur les principaux aspects de la passation des marchés publics, OU ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics.	Quoiqu'incomplètes, les informations sur les marchés existent, mais ne sont pas accessibles au public.
	iv)- D	Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les critères (i) et (ii) et un des cinq autres critères.	Le système d'instruction des plaintes ne remplit pas encore le critère (i), mais quatre autres critères.

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

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

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

iv) *Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés. La composante (i) permet de juger de l'existence et de la portée du cadre juridique et réglementaire, les composantes (ii), (iii) et (iv) portent sur le fonctionnement du système.*

Réforme en cours : Mise en œuvre du cadre juridique de passation des marchés publics

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

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

- i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.*
- ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.*
- iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions*

Cadre législatif et réglementaire des contrôles internes

- Décret N°12 -159/PR, portant institution et organisation du contrôle financier des dépenses budgétaires de l'Union des Comores ;
- Décret N°12-161/PR, portant attributions et organisation de la Direction Générale du Contrôle Financier ;
- Décret N°12-160/PR, portant création de la Direction Générale du Contrôle Financier.
- Manuel des contrôles internes dans les Trésoreries Générales
- Article 71 du décret N°12-152/PR, portant promulgation de la loi N°12-009/AU du 21 juin 2012. Relative à la loi abrogeant la loi N°05-11/AU du 17/06/05, portant opérations financières de l'État.
- Décret N°09-082/PR, portant réglementation des opérations de la dépense publique de l'État à l'exception des dépenses du personnel.

i)-Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.

Les procédures normales de la dépense et les contrôles internes sont aussi définis dans le manuel des procédures budgétaires²⁸, les contrôles administratifs sont décrits aux articles 78-83 du décret N°12-152/PR, portant promulgation de la loi N012-009/AU- (LOLF).

Le contrôle de l'engagement des dépenses effectué par le Contrôleur Financier consiste à vérifier :

- l'imputation de la dépense ;
- la nature de la dépense ;
- la disponibilité de crédits ;
- l'exactitude de l'évaluation de la dépense ;
- la qualité de l'administrateur de crédits ;
- (les conditions d'attribution de marché) le respect des lois et règlements ;
- le rythme de consommation des crédits.

Le contrôle financier ex ante a été réorganisé en 2012. Auparavant, il était intégré dans la Direction du Budget et en conflit d'intérêt manifeste. Le service est désormais opérationnel, mais n'assure qu'une partie de ses attributions. Il ne vise pas les marchés publics et ne peut assurer le contrôle du service fait par manque de moyens financiers et logistiques. À noter que, en raison des difficultés de trésorerie, la plupart des fournisseurs exige un paiement d'avance de leurs factures.

Par ailleurs, en l'absence d'un mécanisme de régulation budgétaire basé sur une planification efficace de la trésorerie, le contrôle préalable de la disponibilité des ressources avant tout engagement de dépenses n'est pas effectué. La conséquence de cette insuffisance est l'accumulation brute d'arriérés de paiement constatée sur la période couverte par l'évaluation.

²⁸Voir Base des données PEFA, Répertoire « BUDGET »

Tableau 27: Récapitulatif des engagements du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012

Classification	Nature	Dossiers reçus	Dossiers rejetés	Dossiers traités	Montant	Pourcentage
Salaires	6111	186	3	183	2 772 615 274	17,75
Dettes	6511/ 6512	65	0	65	635 253 515	4,07
Mission à l'extérieur	6281	312	4	308	1 124 566 729	7,20
Loyer	6261	146	8	138	177 282 072	1,13
Mobilier	6221	19	0	19	37 002 500	0,24
Frais de formation	6232	4	0	4	34 033 500	0,22
Conférence et séminaire	6233	4	0	4	987 000	0,01
Réhabilitation	2301	66	8	58	810 121 691	5,19
Amortissements dette multilatérale	1711	63	0	63	2 093 000 188	13,40
Amortissements dette bilatérale	1712	3	0	3	111 499 802	0,71
Achat de biens et services civils	6293	143	7	136	621 033 696	3,97
Evacuation	6432	69	8	61	93 829 182	0,60
Secours médicaux	6433	98	0	98	103 454 663	0,66
Frais de gardiennage	6235	36	0	36	219 883 920	1,41
Autres biens et services	6211-6212 6214-6215	320	44	276	116 680 813	0,75
Frais de réception	6283	69	2	67	95 565 113	0,61
Subventions	6311	92	17	75	1 603 287 228	10,26
Achat des biens pour la sécurité	6294	27	1	26	1 166 987 384	7,47
Transport à l'intérieur	6282	67	0	67	132 002 800	0,84
Subventions des projets	6314	19	3	16	61 852 000	0,40
Carburant	6217	6	0	6	508 163 750	3,25
Véhicules	6222	8	0	8	81 313 628	0,52
Fêtes et cérémonies officielles	6291	4	0	4	95 600 050	0,61
Imprévues	6911	83	4	79	979 715 833	6,27
Entretien des routes	2201	6	0	6	692 680 500	4,43
Acquisitions et grosses réparations	2401	27	0	27	164 371 036	1,05
Autres prestations des services	6239	108	18	90	710 337 547	4,55
Achats des timbres et documents administratifs	6295	2	0	2	158 374 800	1,01
Contributions aux organismes internationaux	6451	13	0	13	186 169 717	1,19
Intérêts et frais financiers avance statutaire	6571	1	0	1	15 665 167	0,10
Subvention aux handicapés	6391	4	0	4	20 800 000	0,13
TOTAL		2070	127	1943	15 624 131 098	100

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

Outre le contrôle a priori des engagements de dépenses, le Contrôleur Financier effectue un contrôle ex-ante des liquidations et des ordonnancements des dépenses. Ces contrôles consistent notamment à vérifier :

- L'existence du service fait ;

- L'exactitude de la liquidation et de l'ordonnancement ;
- La régularité de l'opération du point de vue de la réglementation ;
- La validité des pièces justificatives.

Toutefois, en raison de la perte de confiance des fournisseurs vis-à-vis de l'État, ceux-ci exigent de se faire payer avant toute livraison de fourniture ou de service. De ce fait, au moment où l'acte d'engagement est soumis au visa du Contrôleur Financier, il est accompagné en même temps de la facture, du bordereau de livraison, du mandat de paiement et du bordereau d'émission que le CF vise alors que le service n'est pas encore fait. Cette pratique qui est évidemment contraire à l'orthodoxie financière limite l'utilité des contrôles de la liquidation et de l'ordonnancement par le CF.

Avant de payer la dépense, le Trésor public effectue un contrôle comptable qui porte sur :

- la régularité de l'assignation de la dépense ;
- l'imputation des dépenses;
- la disponibilité des crédits,
- la validité de la créance;
- la régularité en la forme des pièces produites;
- l'observation des dispositions particulières à certaines dépenses;
- l'absence d'opposition au paiement.

Il importe de faire remarquer que certains contrôles effectués par le Contrôleur Financier au stade de l'ordonnancement de la dépense sont redondants des vérifications faites par le comptable avant le paiement de la dépense. De plus, l'efficacité du contrôle comptable est également limitée en raison de la pratique de paiement avant service évoquée supra,

Les textes ne prévoient pas encore la mise en œuvre de structures de contrôle de gestion ou de contrôle budgétaire dans les ministères sectoriels.

Les marchés publics sont contrôlés a priori par la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP).

En outre, dépenses des projets financés sur ressources extérieures et exécutées suivant les procédures des bailleurs de fonds ne sont pas soumis, aux différents contrôles de la chaîne de la dépense.

Enfin, il n'existe pas un manuel de contrôle interne de la chaîne de la dépense.

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

Le contrôle de vérification du service fait n'est pas appliqué par le contrôle financier. Ce dysfonctionnement est lié à un déficit de financement des activités du contrôle financier et à certaines pratiques (conflits d'intérêts) qui confient la vérification du «service fait» au même service chargé de la commande.

La comptabilité budgétaire qui devrait être tenue contradictoirement par les ministères sectoriels, le CF et le Trésor public n'est pas exhaustive et manque de fiabilité du fait de la pratique de procédures non orthodoxes et du recours à des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses. En effet, les dépenses exécutées suivant les procédures d'exception ne sont pas soumises au CF, donc ne sont prises en compte dans la comptabilité des engagements et des ordonnancements qu'au moment de leur régularisation.

Les dépenses payées avant ordonnancement sont enregistrées dans la comptabilité générale du Trésor au compte 477 : Règlements effectués avant ordonnancement. Ce compte est débité des montants des dépenses payées avant ordonnancement et crédité des montants des dépenses régularisées. Dans la balance générale des comptes du Trésor au 31-12-2012, les opérations enregistrées sur ce compte au titre de l'exercice 2012 s'équilibrent en débit et en crédit à 8 544 764 876 FC, ce qui dégage un solde

nul à la clôture de l'exercice 2012. Toutefois, la mission a constaté que le compte « 422 : Paiements à imputer » a dégagé à la clôture de 2012 un solde débiteur de 3 437 148 300 FC qui correspond en fait au montant des dépenses non régularisées. Rapportées aux dépenses totales de l'exercice 2012, soit 38 173 600 000 FC les dépenses exécutées par réquisition et les réquisitions non régularisées représentent respectivement 22,38% et 9,00%.

Il apparaît donc que le recours à la procédure exceptionnelle de réquisitions continue d'être fréquent porte sur des montants élevés et les dépenses ne sont pas régularisées avant la clôture de l'exercice budgétaire.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Le contrôle financier a été détaché de la DGB où il se trouvait en conflit d'intérêts. Il ne dispose toujours pas de manuel des contrôles internes de la chaîne de la dépense.

Synthèse des notations

NOTE PI 20	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS	
PI-20 - Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales			
PEFA 2007 D	i)- D	Les systèmes de contrôle des engagements font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes.	Les mesures de contrôle des engagements existent, sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas toutes les dépenses et font l'objet de violations courantes. Pas de plan d'amélioration à moins d'un appui des bailleurs de fonds
	ii)- D	Des règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut dans d'autres domaines importants.	Des procédures importantes font défaut dans d'autres domaines (service fait). Pas de plan d'amélioration à moins d'un appui des bailleurs de fonds
	iii)- D	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.	Recours systématique à des procédures simplifiées et les règles de base ne sont pas observées. Pas de plan d'amélioration à moins d'un appui des bailleurs de fonds
PEFA 2013 D	i)- D	Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.	Le contrôle des engagements de dépenses est assuré par le CF par rapport aux prévisions budgétaires, mais pas par rapport aux ressources disponibles. Toutefois, il ne dispose pas encore des moyens logistiques qui lui permettraient d'assurer l'intégralité de ses attributions
	ii)- D▲	Des règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut dans d'autres domaines importants.	Le Contrôle financier n'est plus sous la tutelle de la DGB. Les contrôles internes ne font pas l'objet de manuels détaillés, y compris pour le contrôle financier. Le contrôle du service fait n'est pas effectué par le CF ou est souvent réalisé par les services acheteurs en situation de conflit d'intérêts. Certains contrôles effectués par le CF sont redondants de ceux réalisés par le Trésor public.
	iii)- D	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.	Le recours à la procédure exceptionnelle de réquisitions continue d'être fréquent, porte sur des montants élevés et les dépenses ne sont pas régularisées avant la clôture de l'exercice budgétaire.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.

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

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

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.4.9. PI-21 - Efficacité du système de vérification interne

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

i)-Couverture et qualité de la vérification interne.

ii)-Fréquence et diffusion des rapports.

iii)-Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.

Cadre législatif, règlementaire et institutionnel de l'Inspection Générale des Finances (IGF)

Un nouveau texte portant réorganisation de l'I.G.F. est finalisé et en cours de validation par le Gouvernement. Malgré le vide juridique, l'I.G.F. est opérationnelle depuis 2009 et comprend 2 inspecteurs et un inspecteur général.

Pour intervenir, les inspecteurs des finances doivent obtenir un mandat préalable délivré par le ministre des finances. Bien que cette pratique limitative ne soit inscrite dans aucun texte comorien et contraire aux meilleures pratiques internationales, l'IGF ne peut s'autosaisir d'une mission de vérification.

i)Couverture et qualité de la vérification interne.

La mission n'a pas pu obtenir la définition du champ d'intervention de l'IGF en l'absence de texte fixant l'organisation et le fonctionnement de cette institution. En l'absence de manuel de contrôles internes de la chaîne de la dépense (hors manuel de contrôles internes des trésoreries destiné à l'inspection du Trésor), l'IGF n'est pas en position de vérifier la qualité et la conformité des contrôles internes appliqués par tous les services financiers de l'Union et des Îles. Et de ce fait, il est impossible de déterminer le temps et le nombre d'interventions dédié aux audits systémiques par les inspecteurs des finances. Toutefois les vérifications effectuées jusqu'ici ont porté sur les transactions. Par exemple, à la DGI les vérifications ont porté essentiellement sur les opérations de caisse. La mission n'a pas pu identifier un référentiel validé des normes d'audit utilisées. En l'absence de manuel de contrôle interne, l'IGF ne peut pas encore procéder à la vérification de l'effectivité des contrôles internes.

Des audits internes ont été effectués en 2011/2012 au niveau des organismes suivants :

- A.M.P.S.I.
- A.N.A.C.M.
- O.N.A.C.S.A.
- M.A.M.W.E.
- D.G.I.
- Vérification des comptes des Régies du T P I et de la Cour d'Appel de MORONI

Programme de travail 2013

Objectif	Activités Prévués	Indicateur Prioritaire	Cible décembre 2013
Renforcer la vérification des Contrôles internes des services	Participer à la préparation des manuels de contrôles internes des chaînes de la dépense et de la recette.		Manuels disponibles et validés
Opérationnaliser l'Inspection des Finances	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un manuel des procédures de vérification ; • Appliquer les textes mis à jour ; • Équiper l'IGF et compléter les ressources humaines ; • Élaborer, en collaboration avec le Secrétariat général des Finances, un plan de formation annuel ; 	<ul style="list-style-type: none"> Manuel disponible Textes mis à jour appliqués Inspection équipée et complétée en ressources humaines Plan de formation disponible 	<ul style="list-style-type: none"> Régies de certains services inspectés 75% des services à contrôler inspectés Besoins en formation identifiés
Inspecter Services départementaux	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle ONICOR ; • Inspection à l'INRAPE ; • Contrôle des préfectures ; • Contrôle des hôpitaux de référence ; 	Rapports	Services contrôlés

	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de certaines rubriques du Budget 2013 ; 		
--	--	--	--

Ce programme de travail ne semble pas avoir été préparé en collaboration étroite avec la Section des Comptes de la Cour Suprême (SDC). Des chevauchements d'interventions ont été constatés en 2011/2012, et notamment, DGI, MAMWE, ANACM, ONICOR. Les deux institutions n'appliquent pas encore le standard ISA 600 « Utilisation des travaux d'un autre auditeur » et 610 « Prises en compte des travaux de l'audit interne ».

ii) Fréquence et diffusion des rapports.

Les rapports de vérification des contrôles internes sont inexistantes du fait de l'absence de manuels de contrôle interne qui ne permet pas à l'IGF d'effectuer ce type de vérification.

Les rapports produits après chaque audit sont remis au Ministre des Finances avec copie à chaque structure contrôlée, mais ne sont pas systématiquement adressés à la Section des Comptes de la Cour suprême (SDC).

En outre, l'IGF effectue semestriellement un rapport d'avancement de la mise en œuvre de la feuille de route du Ministère des Finances qu'elle adresse au Secrétaire Général du Ministère. L'IGF ne dispose pas de site web dédié.

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.

L'I.G.F. émet des recommandations dans chaque rapport produit; ces observations sont présentées et suivies dans le rapport d'activité annuel de l'IGF²⁹. Toutefois, le cadre législatif de la vérification interne ne prévoit pas d'obligation de mise en œuvre.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

L'IGF ne dispose toujours pas de cadre législatif et réglementaire, mais ses effectifs ont été légèrement améliorés. L'Inspection n'intervient pas encore en matière de vérification des pratiques de contrôles internes appliquées par les services, mais a réalisé, malgré un effectif inapproprié, depuis 2010, un nombre significatif d'audits internes.

L'IGF présente un programme de travail et un rapport d'activités annuel faisant apparaître les recommandations proposées aux entités auditées.

Synthèse des notations

NOTE PI 21	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS	
PI-21 - Efficacité du système de vérification interne			
PEFA 2007 D	i)- D	Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.	Pas d'activité. L'IGF devrait fonctionner en 2008
	ii)- D	Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.	Pas de rapport. L'IGF devrait fonctionner en 2008
	iii)- D	Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).	Pas de suivi. L'IGF devrait fonctionner en 2008
PEFA 2013 D+	i)- D▲	Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.	L'IGF fonctionne, mais ne dispose pas de référentiels présentant les contrôles internes devant être appliqués par les services ;
	ii)- D	Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.	Les rapports de vérification des contrôles internes sont inexistantes. Les rapports d'audit sont adressés au Ministre des Finances, mais ne sont pas diffusés auprès de la Section des Comptes.

²⁹ Voir rapport d'activité 2012 dans la Base de données PEFA 2, Répertoire « IGF »

	iii)-C	Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard	Le rapport d'activités 2012 souligne certaines mises en œuvre des recommandations de l'IGF figurant dans les rapports d'audit interne. Toutefois, le cadre législatif de la vérification interne ne prévoit pas d'obligation de mises en œuvre.
--	--------	---	---

i)-Couverture et qualité de la vérification interne.

ii)-Fréquence et diffusion des rapports.

iii)-Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.

Réformes en cours :

- Renforcement de l'organisation de l'Inspection Générale des Finances.
- Élaboration des manuels de contrôle interne.

3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

3.5.1 PI.22-Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

i) Régularité du rapprochement bancaire

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires.

Le Trésor suit quotidiennement la situation de ses comptes à la BCC et procède aux enregistrements périodiques de leurs mouvements en débit et en crédit sur la base des relevés de compte qu'il reçoit de la BCC, ce qui lui permet de disposer à son niveau et à tout moment de la situation des comptes du Trésor à la BCC. Étant donné que les comptes de disponibilité bancaire du Trésor sont mouvementés sur la base des informations fournies par la BCC, les soldes ne sont pas rapprochés au sens comptable en l'absence du journal de banque dans la comptabilité du Trésor.

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les dépenses payées suivant la procédure dite de « réquisition » sont comptabilisées sur deux comptes d'attente : 422 : Paiements à imputer et 477 : Règlements effectués avant ordonnancement.

Sont comptabilisés au compte 477 les décaissements effectués par la BCC sur instruction du Ministre des Finances avant réception d'un titre de dépense approprié. Le Trésor est informé quotidiennement des opérations sur ce compte. L'émission de titre pour régulariser ces dépenses intervient s'il y a une disponibilité de crédit pour couvrir la dépense. En cas d'indisponibilité de crédit, le solde du compte 477 au 31 décembre est transféré au compte d'attente 422. Au 31 décembre 2012, le solde du compte 422 était débiteur de 3 437 148 300 FC.

Le rapprochement et l'ajustement de ces comptes sont réalisés en fin d'exercice selon une procédure peu orthodoxe, contraire au principe de l'annualité budgétaire.

Synthèse de l'évolution de la performance depuis le PEFA 2007

La situation est inchangée. Des rapprochements ne sont pas réalisés au sens comptable du terme et les opérations des comptes d'attente ne sont pas intégralement régularisées en fin d'année.

Synthèse des notations

NOTE PI 22	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS	
PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes			
PEFA 2007 D	i)- D	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait moins souvent que par trimestre OU avec des retards de plusieurs mois.	Les rapprochements bancaires ne sont pas effectués. Pas de plan d'amélioration
	ii)- D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Pas de rapprochement et d'ajustement des comptes d'avance. Pas de plan d'amélioration
PEFA 2013 D	i)- D	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait moins souvent que par trimestre OU avec des retards de plusieurs mois.	Les rapprochements bancaires ne sont toujours pas effectués au sens comptable.
	ii)- D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Les opérations aux comptes d'attente ne sont pas toutes régularisées dans le cadre de l'année contrairement au principe de l'annualité budgétaire.

i) Régularité du rapprochement bancaire

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.5.2. PI-23 - Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.

Le secteur de la santé

La création de la direction de la statistique au sein du ministère de la Santé, par le décret 10-093/PR du 14 août 2010, a initié la collecte des informations dans les centres de santé, les centres médico-chirurgicaux, hors hôpitaux de référence insulaire.

La carte sanitaire divise le pays en région ; les Îles, en pôle ; nord-centre-sud, et en district.

Dans le Grand Comore, il existe un Centre Hospitalier National El Maarouf, 3 Centres Médico-chirurgicaux (CMC), 8 Centres de Santé de District (CSD), 3 Centres de Santé Familiale et 24 Postes de Santé. Quand à Anjouan, nous comptons un CHR de Hombo, 2 CMC, 5 CSD et 17 Postes de Santé. Enfin, à Mohéli nous comptons le CHR de Fomboni, un CMC, 4 CSD et 5 Postes de Santé.

Les hôpitaux de référence insulaires jouissent d'une autonomie de gestion et sont sous la tutelle du ministère de la Santé. Ils préparent leur budget annuel qui est inclus dans le budget du ministère de la Santé, et reçoivent les frais du personnel et des subventions de l'Union pour combler le déficit budgétaire. Ses subventions budgétisées ne sont pas toutes accordées et souvent versées avec retard. Les hôpitaux envoient les données statistiques et financières à la direction des hôpitaux. Après consolidation de ces données, la direction les envoie à son tour à la direction de la planification au sein du ministère de la Santé.

Les centres de santé appelés centres de santé de district (CSD), Centres de Santé Familiale (CSF) et postes de santé (PS), sont au nombre de 35 en Grande Comores, 22 à Anjouan, et 9 à Mohéli. Ces centres ou postes sont sous la tutelle des commissariats de la santé des Îles. Ils jouissent également d'une autonomie de gestion, les dépenses en personnel sont à la charge du gouvernement par le biais du commissariat et reçoivent de même une subvention du gouvernement.

La collecte des informations se réalise à travers la direction des statistiques pour tout genre de soins et consultations effectuées par mois. Un questionnaire est rempli et envoyé chaque mois à la direction de la statistique, et ceci pour les années 2011 et 2012 couvrant en premier lieu les CMC et certains CSD. L'enquête étant en continu pour retracer toute épidémie qui pourrait avoir lieu, et par conséquent, prendre les mesures nécessaires.

Les directions régionales des Îles viennent d'entamer la collecte des données financières pour 2013.

Les soins, les consultations et les opérations chirurgicales sont payés en totalité par le patient, si ce dernier n'a contracté aucune assurance ou mutuelle. Les tarifications de consultations et de soins relèvent de la décision de l'hôpital ou du centre de santé. Il n'existe pas une tarification unique ni au niveau de l'Île ni au niveau de l'Union.

Il n'existe pas de statistiques sur les ressources effectivement reçues par les centres de santé primaire au niveau des Îles et de l'Union.

Le secteur de l'éducation

Le service primaire de l'éducation relève de l'autorité de l'Île pour l'enseignement primaire et secondaire. Les établissements scolaires reçoivent les droits d'inscription des classes primaires et secondaires. Chaque établissement élit un conseil d'administration, et possède un compte dans une banque privée, dans lequel les droits d'enregistrement sont versés.

Le compte est géré par le directeur de l'établissement scolaire, en recettes et dépenses. Les corps pédagogique et non pédagogique reçoivent leurs salaires par des virements du commissariat de l'Île. Les recettes de ces comptes ne sont ni contrôlées, ni comptabilisées par le Trésor de l'Île.

Les recettes récoltées pour l'inscription aux examens officiels, les certifications et les transferts des dossiers d'une école à une autre sont transmises par le régisseur de l'Île au Trésor de l'Île, après déduction des frais des correcteurs des examens sur certaines Îles.

La direction de la planification mène des enquêtes statistiques. En se basant sur ces statistiques et en reprenant le nombre d'élèves par Île et par cycle scolaire pour l'année 2010-2011, la mission a élaboré le tableau suivant :

Tableau 28: Estimation des recettes non comptabilisées

	Grande Comore	Anjouan	Mohéli
Nombre d'élèves			
Primaires	53 749	54 197	8 618
Secondaire 1er Cycle	13 570	15 066	5 489
Secondaire 2eme Cycle	9 809	7 457	1 223
Total élèves par Île	77 128	76 720	15 330
Recettes de scolarisation en milliers de FC			
Primaires	53 749	54 197	8 618
Secondaire 1er Cycle	67 850	75 330	27 445
Secondaire 2eme Cycle	78 472	59 656	9 784
Total recettes par Île	200 071	189 183	45 847

Source : Mission PEFA

La mission a affecté à ce nombre d'élèves une tarification des droits d'inscription utilisée sur les Îles, tel que 1000FC pour le cycle primaire, 5000FC pour le secondaire 1^{er} cycle et 8000FC pour le secondaire 2eme cycle, et a obtenu une estimation des recettes qui figurent sur le tableau ci-dessus sous la rubrique Recettes de scolarisation. Or, d'après la loi portant orientation sur l'éducation, l'enseignement primaire est gratuit et obligatoire. Il s'adresse aux enfants âgés de 6 à 11 ans pour une durée de 6 ans. À noter que certains établissements scolaires n'enseignent que le cycle primaire, et par manque de ressources, les directeurs sont contraints de demander un droit d'inscription s'élevant à 1000FC par élève.

Ces enquêtes ont été effectuées sur les trois Îles, consolidées et analysées par la direction de planification pour une politique de développement de l'enseignement primaire et secondaire dans l'Union des Comores. Le Rapport d'État du Système Éducatif National (RESEN), un document fait l'état des lieux du secteur de l'éducation en mettant l'accent sur l'analyse des problèmes. Le RESEN a mené à l'élaboration du Plan Intérimaire de l'Éducation (PIE) en février 2013. Ce dernier a suivi un processus participatif qui a impliqué les principaux acteurs de l'éducation aux niveaux des Îles et de l'Union, ainsi que les partenaires techniques et financiers, y compris les organisations non gouvernementales et la société civile.

Le présent plan constitue donc l'instrument de référence des efforts à conduire dans le secteur pour les trois années à venir 2013 à 2015, et s'inscrit aussi dans le cadre du Partenariat Mondial pour l'Éducation (GPE). Ce plan intérimaire présente un exercice CDMT pour le secteur de l'Éducation.

Le financement du système éducatif comorien est aussi assuré par des programmes et projets multilatéraux et bilatéraux.

En résumé, les ressources de prestation du service primaire éducatif ne sont pas collectées par le ministère de l'Éducation puisque ceci ne relève pas de ses compétences, mais des compétences du

commissariat de l'Île. Tous les comptes ouverts par les conseils d'administration des établissements scolaires ne sont si contrôlés ni répertoriés.

D'après le DAF du commissariat de l'Île de la Grande Comore, suite à un arrêté du commissariat de l'Île, à partir de 2013, tous les comptes seront contrôlés par le commissariat, ainsi que toute ouverture d'un nouveau compte, l'établissement devant obtenir l'autorisation préalable du commissariat.

Il n'existe pas de statistiques sur les ressources effectivement reçues par les écoles primaires au niveau des Îles et de l'Union.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La note est invariable, pour les années étudiées, puisque la situation au niveau de la collecte des informations n'a pas changé.

Synthèse des notations

NOTE PI 23	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)	JUSTIFICATIONS
PI-23 - Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires		
PEFA 2007 D	i)- D Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	Les systèmes ne produisent pas l'information. Aucune enquête n'a été faite sur ce point.
PEFA 2013 D	i)- D Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	En ce qui concerne la santé, sur la période étudiée par la Mission, il n'existe pas des données recueillies sur les ressources de la santé au niveau des Îles, mais par contre les données existent au niveau de l'Union, les hôpitaux de référence insulaire recueillis par la direction des hôpitaux, pour les dernières années. En revanche, il existe des enquêtes statistiques pour les CSD et les CMC établies depuis 2011, et à partir de 2013 les directions régionales des Îles recueilleront des données financières sur les ressources. Pour ce qui est de l'éducation, les ressources de prestation du service éducatif ne sont pas recueillies par le ministère de l'Éducation puisque ceci ne relève pas de ses compétences, mais des compétences du commissariat de l'Île. Tout en sachant que le ministère effectue depuis 2010 des statistiques détaillées. Tous les comptes ouverts par les conseils d'administration des établissements scolaires ne sont si contrôlés ni répertoriés.

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.

3.5.3. PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Composantes à examiner (Méthode de notation MI) :

- i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires**
- ii) Émission dans les délais des rapports**
- iii) Qualité de l'information**

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Aux termes des dispositions de la loi n°12-009/AU du 26 juin 2012 modifiant et abrogeant la loi n°05-11/AU du 17 juin 2005 portant opérations financières de l'État, le gouvernement a l'obligation de présenter chaque trimestre à l'Assemblée de l'Union un rapport budgétaire détaillé, et ce, avant la fin du mois suivant la fin du trimestre. À noter que cette disposition figurait déjà dans la loi de juin 2005. Mais cette exigence légale n'est pas respectée.

Les rapports d'exécution budgétaire sont élaborés trimestriellement par la CREF à des fins de suivi du programme conclu avec le FMI. Ces rapports décrivent l'évolution, par rapport aux prévisions du programme FEC, des principaux agrégats du TOFE qui sont issus de la classification économique des recettes et des dépenses. Ils ne présentent donc pas l'exécution du budget suivant le format de la nomenclature budgétaire et aux étapes de l'exécution de l'opération (émission et recouvrements pour les recettes, et engagements, liquidations, ordonnancements et paiements en ce qui concerne les dépenses). Les données relatives à l'exécution budgétaire contenues dans les rapports trimestriels ne sont pas non plus classées suivant la classification administrative. Les rapports d'exécution budgétaire établis par la CREF ne rendent pas compte de l'exécution des investissements financés sur ressources extérieures.

ii) Émission dans les délais des rapports

Des échanges que la mission a eus avec les services de la CREF chargés de la production de rapports, il ressort que ces rapports sont généralement établis vers la fin du trimestre suivant le trimestre concerné, soit donc dans un délai maximum de quelque douze semaines.

iii) Qualité de l'information

Les données qui servent à l'élaboration des rapports trimestriels par la CREF sont issues des statistiques collectées auprès des acteurs de l'exécution budgétaire et non de documents comptables. Par ailleurs, la comptabilité budgétaire qui devrait être la source des informations nécessaires à la production des rapports budgétaires n'est tenue que suivant la classification économique. De plus, la comptabilité budgétaire souffre d'un manque de fiabilité et d'exhaustivité. Les informations relatives aux ordonnancements et aux paiements qui y sont enregistrées ne sont pas fiables du fait notamment de la généralisation aux opérations de biens et services de la procédure exceptionnelle de paiement avant service fait. L'engagement et l'ordonnement de ces dépenses se font simultanément, et le paiement intervient avant la livraison effective des prestations. En outre, l'exécution des investissements financés sur ressources extérieures n'est pas couverte par les rapports d'exécution budgétaire. L'importance du solde du compte d'imputation provisoire « 422 : Paiements à imputer » à fin 2012, soit 3 437 418 300 KMF affecte également la fiabilité de l'information budgétaire rapportée.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Globalement, la note de cet indicateur ne s'est pas détériorée. Toutefois, entre 2007 et 2013, le délai d'émission des rapports est passé de huit à douze mois, ce qui a fait passer la note de la composante (ii) de C à D.

Synthèse des notations

NOTE PI 24	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)		JUSTIFICATIONS
PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année			
PEFA 2007 D+	i)- D	La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives.	Rapports trimestriels sur la base ordonnancement seulement et sans données selon la classification administrative. Les travaux du Comité budgétaire peuvent inclure les données administratives sur base engagement et caisse dès 2008.
	ii)- C	Les rapports sont préparés tous les trimestres (probablement pas pour le premier trimestre), et émis dans les 8 semaines suivant la fin du trimestre.	Rapports trimestriels émis dans les huit semaines. Le délai peut être amélioré dès 2008
	iii)- C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire	Données statistiques et non comptables ; les faiblesses ne sont pas signalées. Une amélioration doit attendre la mise en place de la Direction générale de la comptabilité publique
PEFA 2013 D+	i)- D	La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives..	Les rapports sont élaborés trimestriellement sur base ordonnancement, ne sont pas présentés suivant la nomenclature budgétaire, mais selon les principaux agrégats du TOFE – donc suivant une classification économique. Ils ne fournissent pas une comparaison avec les prévisions budgétaires, mais plutôt avec les prévisions du programme avec le FMI. L'exécution détaillée suivant la classification administrative n'est pas fournie.
	ii)- D	Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard.	Les rapports sont établis dans les douze semaines qui suivent la fin du trimestre.
	iii)- C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire	Les insuffisances quant à la fiabilité des données relatives à l'exécution budgétaire ne sont pas signalées dans les rapports. Toutefois, ces lacunes ne remettent pas en cause l'utilité de ces rapports.

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

ii) Émission dans les délais des rapports

iii) Qualité de l'information

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.5.4. PI-25 - Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Composantes à examiner (Méthode de notation M1)

- i) État complet des états financiers
- ii) Soumission dans les délais des états financiers
- iii) Les normes comptables utilisées

i)-État complet des états financiers

Les projets de loi de règlement³⁰ et le compte général de l'administration des finances de l'Union ne sont pas élaborés. Toutefois, en 2012 un premier projet de loi de règlement de l'exercice 2011 appuyé d'un état d'exécution budgétaire a été soumis à la Section des Comptes de la Cour Suprême qui, après examen, a délivré un certificat de non-conformité.³¹

Ce document très limite, de 13 pages, rend compte par grandes masses des recettes et des dépenses du budget de l'État. Ce projet de loi de règlement n'est pas justifié par les journaux de reddition de comptes validé préalablement par une inspection de Trésor et un compte de gestion.

Ce projet sommaire de loi de règlement n'est pas accompagné d'un compte général de l'administration des finances.

ii)-Soumission dans les délais des états financiers :

Le projet de loi de règlement n°12-288/PR-SGG du 10 novembre 2012 portant sur l'exercice 2011 a été présenté à la SDC le 14 novembre 2012, soit dix mois et demi après la clôture de l'exercice, mais cinq mois et demi après la date butoir légale de dépôt des états financiers fixée à fin juin.

iii)-Normes comptables utilisées

Le nouveau plan comptable est conforme aux normes OHADA, mais le Trésor n'utilise pas de comptabilité générale en partie double sauf pour la balance générale du grand livre.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La situation de la reddition des comptes n'a pas évolué depuis 2007 malgré l'introduction du nouveau plan comptable inspiré de la norme OHADA.

Synthèse des notations

NOTE PI 25	NOTE	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS
PI-25 - Qualité et respect des délais des états financiers annuels			
PEFA 2007 D+	i)-D	L'administration centrale ne prépare pas d'état financier consolidé chaque année, OU des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers OU les dossiers financiers sont trop médiocres pour pouvoir faire l'objet d'une vérification externe.	L'administration ne prépare pas d'états annuels consolidés. Une amélioration doit attendre la mise en place de la Direction générale de la comptabilité publique
	ii)-A	L'état financier est soumis à la vérification externe dans les six mois suivant la fin de l'exercice.	Les états financiers annuels produits sont disponibles dans les 6 mois après la fin de l'exercice. Pas d'amélioration envisagée
	iii)-C	Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables	Les états sont présentés selon le même format depuis 2006. La norme comptable est connue. Pas de changement envisagé
PEFA 2013 D+	i)-D	L'administration centrale ne prépare pas d'état financier consolidé chaque année, OU des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers OU les dossiers financiers sont trop médiocres pour pouvoir faire l'objet d'une vérification externe.	Des états financiers complets ne sont pas préparés en raison de l'absence du système de comptabilité générale. Le projet de loi de règlement 2011 est très sommaire.

³⁰ Voir document dans base de données « Répertoire Loi de Règlement ».

³¹ Voir certificat de non-conformité dans base de données PEFA 2, répertoire « Vérification externe ».

	ii)-C	Les états sous soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice	Le projet de Loi de règlement de 2011 a été soumis à la SDC dix mois et demi après la fin de l'exercice 2011.
	iii)-D	Les états ne sont pas présentés selon le même format d'une année à l'autre ou aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées	Le plan comptable de l'État est inspiré de la norme OHADA, mais il n'est pas encore appliqué intégralement. Les normes IPSAS et IFRS ne sont pas connues.

i) État complet des états financiers

ii) Soumission dans les délais des états financiers

iii) Les normes comptables utilisées

Réforme en cours : Modernisation du système de comptabilité publique

3.6 Surveillance et vérification externes

3.6.1 PI-26 - Étendue, nature et suivi de la vérification externe

Composantes à examiner (Méthode de notation M1)

- i)-Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).*
- ii)-Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.*
- iii)-Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.*

En 2007, la vérification externe était assurée par une Commission de vérification des comptes (CVC), institution mieux connue sous l'appellation d'Inspection Générale d'État (IGE) dans de nombreux états d'Afrique francophone. La CVC était placée sous la tutelle de la Présidence de la République et, selon le PEFA 2007, disposait d'un budget de fonctionnement très limité (8000 € par an) ; les moyens de la CVC ont été continuellement réduits jusqu'à € 200000 par an, en 2011.

En 2013, la vérification externe relève de la section des comptes (SDC) de la Cour suprême et assure le rôle d'institution supérieure de contrôle (ISC) des finances publiques de l'Union des Comores. Si bien même, la SDC est désormais institutionnellement détachée du pouvoir exécutif, elle reste toutefois rattachée au pouvoir judiciaire et, de ce fait, ne rentre pas dans la définition d'institution indépendante, au sens de la norme « indépendance de l'ISC ³² » de l'INTOSAI. (Elle dispose toutefois de plus de moyens que la CVC.

Cadre législatif et réglementaire de la vérification externe

- L
loi organique n°05-012/AU du 27 juin 2005, relative à la Cour Suprême ;
- D
décret n°12-152/PR, portant promulgation de la loi N° 12-009/AU, du 21 juin 2012, relative à la loi modifiant et abrogeant la loi N°05-11/AU du 17/06/05 portant Opérations Financières de l'État ;

i)-Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).

La SDC comprend un effectif de trois conseillers et neuf auditeurs. Le budget de fonctionnement alloué pour le dernier semestre 2012 était de 4.000.000 FC (8.000 €).

PROGRAMME 2010 :

Le programme de la CVC a porté sur les audits de :

- Autorité portuaire des Comores (APC) ;
- Projet SWIOFP de la Banque mondiale ;
- Direction générale des Impôts ;
- MAMWE ;
- Poste et services financiers (SNPSF)

PROGRAMME 2011 :

Le programme a porté sur les audits de :

- ANACM ;
- Service de la dette ;
- Centre hospitalier El-Maarouf ;
- Centre médicochirurgical de Foubouni ;

³²ISSAI 10 *Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC*-Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) www.intosai.org.

PROGRAMME 2012 (CVC 1^{er} semestre, SDC 2^{ème} semestre)

Le programme a porté sur les audits de :

- Agence nationale de régulation des titres (ANRTIC) ;
- SNPSF ;
- Société Comorienne des Hydrocarbures (SNH) ;
- Office national d'importation et de commercialisation du riz (ONICOR) ;
- Audit des aides extérieures relatives aux catastrophes naturelles ;
- Rapprochement loi de finance rectificative 2011/Projet de loi de règlement 2011 ;

Les rapports d'audit sont présentés, en général, selon les normes de reporting et présentent de nombreuses recommandations pertinentes.

À noter que le cadre législatif ne fait pas obligation aux commissaires aux comptes des entreprises publiques et à l'Inspection générale des finances (IGF), de transmettre leurs rapports de vérifications ou d'audit à la SDC.

En l'absence de données budgétaires consolidées des ministères et institutions couverts par la loi de finances avec celles des Établissements et Agences Publics autonomes, la mission n'a pas pu déterminer la portée relative en termes de pourcentage des vérifications réalisées par la SDC en 2012.

ii)-Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.

Le rapport annuel sur l'exécution du budget reste la préoccupation majeure de l'administration comorienne qui ne peut que constater, en l'absence de système informatisé fiable de comptabilité générale en partie double, les difficultés de consolidation et le retard important de transmission du projet de loi de règlement par les services du ministère des Finances.

Des balances générales et des comptes de gestion sont préparés, en Excel, par les trésoriers des Îles et par l'Union. Ces documents sont consolidés, mais, la SDC 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 en février 2012³³ et un dossier d'appel d'offres pour la fourniture d'un système informatique intégré est prêt à être lancé en 2013.

En l'absence de système comptable fiable, le ministère des Finances n'a jamais été en mesure de présenter un projet de loi de règlement certifié au Parlement.

L'Article 51 de la LOLF« fait obligation aux ministères, aux commissariats et éventuellement aux institutions gestionnaires de programme de produire, à la fin de chaque exercice, leurs rapports annuels de performance et de les transmettre au ministre ou commissaire chargé des finances au plus tard le 30 juin de l'année suivante. Ces rapports de performance annuels doivent être transmis à la Chambre des Comptes pour faire l'objet d'audit de performance et à l'Assemblée de l'Union et aux Conseils des Îles pour information ». En dehors de ce texte, la mission PEFA n'a pas pu identifier le texte qui fixe la date butoir de dépôt du projet de loi de règlement à la SDC.

Tableau 29: Diligence de certification de la Loi de règlement (LdR) ou déclaration de conformité

Années	Références	Date de dépôt projet LDR à la CVC/SDC	Délais	Certification CVC/SDC Dépôt au Parlement	Délais	LDR voté par le Parlement
2011	n°12-288/PR-SGG du 10 novembre 2012	14/11/2012	5 mois	27/11/2012 ³⁴	15 jours	N/A
2010	Pas de projet de loi de règlement	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2009	Pas de projet de loi de règlement	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

³³Voir DECRET N° I2/047/ PR, Relatif à la Direction Générale de la Comptabilité publique et du Trésor, répertoire « Trésor » base de données PEFA 2013

³⁴Voir Déclaration de **non-conformité** 12/01/2012, répertoire « vérification externe » base de données PEFA 2013

2007	Pas de projet de loi de règlement	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2006	Pas de projet de loi de règlement	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2005	CGG-Pas de projet de loi de règlement	03/2006	12 mois	11/2006	8 mois	N/A

Source Section des comptes

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.

Les recommandations présentées dans les rapports d'audit de la CVC/SDC ainsi que le point de leur mise en œuvre sont retracés dans le rapport d'activité 2012³⁵. Le plan de travail 2013 de la SDC prévoit une procédure systématique de relance des recommandations. Toutefois, le cadre législatif de la vérification externe ne prévoit pas d'obligation de mise en œuvre des recommandations de la SDC.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La transformation de la CVC en section des comptes (SDC) de la Cour suprême n'a pas fondamentalement amélioré les performances de la vérification externe. L'intégration de la SDC au sein de la juridiction de cassation du pouvoir judiciaire et la dépendance budgétaire de l'exécutif ne lui assurent pas l'indépendance nécessaire à une Institution Supérieure de Contrôle (ISC) au sens des normes INTOSAI.

Synthèse des notations

NOTE PI 26	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS	
PI-26 - Étendue, nature et suivi de la vérification externe			
PEFA 2007 D+	i)-C	Les entités de l'administration centrale représentant au moins 50 % du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification.	Plus de 50% des dépenses, fait l'objet de vérification, selon des normes connues et les problèmes importants sont soulevés. L'amélioration doit attendre la création de la Cour Suprême et de sa Chambre des comptes qui aura plus de moyens que la CVC.
	ii)-B	Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	Les rapports sont soumis au parlement moins de 8 mois après réception par la CVC. L'amélioration doit attendre la création de la Cour Suprême et de sa Chambre des comptes qui aura plus de moyens que la CVC.
	iii)-D	Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi	Pas de preuve de suivi des recommandations. Amélioration doit attendre la création de la Cour Suprême et de sa Chambre des comptes qui aura plus de moyens que la CVC
PEFA 2013 NN	i)-NN		La mission n'a pas pu déterminer le pourcentage des dépenses de l'administration centrale vérifiées par la SDC en 2012.
	ii)-A	ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 4 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement dans les 4 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	Avant 2012, aucun projet de loi de règlement n'avait été présenté et voté par le parlement. Le projet de loi de règlement 2011 a été déposé à la SDC en novembre 2012. Le document a fait l'objet d'un certificat de non-conformité par la SDC. Le rapport d'exécution des lois de finances 2011 et la déclaration de non-conformité reçus le 14 novembre 2012 ont été déposés au

³⁵ Voir base de données PEFA : « répertoire vérifications externes »

			parlement le 29 novembre 2012, soit moins d'un mois .
	iii)-C	Une réponse formelle est donnée, quoique avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Il existe peu de preuve quant à un suivi quelconque.	Les recommandations de la SDC relatives aux audits ainsi que le point de leur mise en œuvre sont présentés dans le rapport annuel d'activités. Le plan de travail 2013 prévoit une procédure systématique de relance des recommandations. À noter que le cadre législatif de la vérification externe ne prévoit d'obligation de mise en œuvre des recommandations de la SDC.

i)-Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).

ii)-Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.

iii)-Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.

3.6.2. PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

i)-Portée de l'examen par le parlement.

ii)-Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.

iii)-L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).

iv)-Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement.

Cadre législatif et réglementaire

- La constitution
- Règlement Intérieur de l'Assemblée de l'Union des Comores du 14 Décembre 2012
- Loi cadre N°05-011/AU Portant Opérations Financières de l'État du 17/06/05

Le Budget de l'Union des Comores est voté par l'Assemblée nationale. Chaque Île, fait l'objet d'une enveloppe globale éclatée par grandes rubriques de dépenses (personnel, achats de biens et services, transferts, et dépenses d'investissement sur ressources internes). Une fois approuvées par l'Assemblée nationale de l'Union, les dotations budgétaires insulaires sont détaillées au niveau de chaque entité. Cette seconde ventilation est soumise à délibération du Conseil de L'Île qui débat sur la base d'un budget équilibré en recettes et en dépenses sans recours à des concours financiers extérieurs.

i) Portée de l'examen par le parlement

Selon le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, la discussion et le contrôle de la loi de finances relève des compétences de la Commission des finances de l'économie et du plan au sein de l'Assemblée Nationale. Les débats portant sur le projet de loi de finances se font sur la base de la documentation budgétaire transmise par le gouvernement et les auditions des responsables de l'Exécutif.

La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée de l'Union en vue du vote de la loi de finances de 2013 est détaillée dans le narratif de l'indicateur PI-6.

Des échanges que la mission a eus avec les responsables de la Commission des Finances de l'Assemblée de l'Union, il ressort que l'examen du projet de budget ne porte que sur les grandes masses budgétaires de dépenses et la crédibilité des prévisions de recettes. L'examen du projet de la loi de finances ne porte pas sur la politique budgétaire, celle-ci étant déterminée par le programme FEC conclu avec le FMI, ni sur les détails des prévisions de recettes et de dépenses.

ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées

À part le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il n'existe pas des procédures à suivre pour l'examen des lois de finances, exceptée la LOFE qui, dans ses articles 50, 51, 54 et 65, précise la procédure du vote de la loi de finances et le rôle de la commission de finances au sein de l'Assemblée. Le règlement intérieur spécifie les compétences et le rôle de la commission des finances au sein du parlement dans son article 17. La Commission des Finances, de l'Économie et du Plan est compétente dans les matières suivantes :

- Programme avec les Institutions de Brettons Wood et les autres Institutions financières internationales ;
- Commerce intérieur et extérieur ;
- Indice de prix à la consommation ;
- Recettes et dépenses de l'État (lois de finances) ;
- Contrôle de l'exécution du budget ;
- Monnaie et crédit ;
- Activité financière intérieure et extérieure ;
- Contrôle financier des entreprises publiques et mixtes, et des Sociétés d'État ;
- Contrôle du domaine de l'État ;
- Travail et emploi ;

- Pensions civiles et sécurité sociale ;
- Réorganisation des services financiers de l'État ;

Outre, les documents à fournir lors des missions d'enquête et de contrôle de l'Assemblée, le Ministre des Finances communiquera à la Commission des Finances dans le courant du premier mois de chaque trimestre pour le trimestre précédent les documents suivants :

- la situation des dépenses engagées et ordonnancées ;
- la situation des arriérés des paiements ;
- la situation de la dette publique ;
- la situation des recettes totales et la part revenant à l'Union et aux Iles Autonomes ;
- les titres de recettes émis et non recouverts ;
- la balance générale des comptes du trésor ;
- la situation des effectifs ;
- la situation du commerce extérieur ;
- la situation du secteur réel ;
- la situation de la circulation monétaire

Il n'existe pas de manuel de procédures d'examen du projet des lois de finances par l'Assemblée de l'Union. Les documents budgétaires et financiers prévus par le cadre juridique en vigueur ne sont pas intégralement mis à la disposition du pouvoir législatif.

iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

La date limite de transmission du projet de loi de finances de l'année N à l'Assemblée est fixée au 31 octobre de l'année N-1, ce qui laisse deux mois au législatif pour examiner et voter le projet. Mais dans la pratique, cette échéance légale n'est pas respectée, ce qui réduit le temps imparti à l'Assemblée qui a été de 17 jours pour le budget 2010, 15 jours pour 2011 et 25 jours pour 2012.

Tableau 30: Dates de réception et de vote des projets de budget 2010-2012

		Date de reception	Date de vote
2010	Loi de Finances Initiale	25 janvier 2010	11 février 2010
	Loi de Finances Rectificative	18 mai 2010	9 juin 2010
2011	Loi de Finances Initiale	31 novembre 2010	15 décembre 2010
	Loi de Finances Rectificative		27 juin 2011
2012	Loi de Finances Initiale	24 novembre 2011	19 décembre 2011
	Loi de Finances Rectificative		21 juin 2012

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement

La LOFE précise en ses articles 40 et 41 les modifications qui peuvent être apportées au budget en cours d'exercice par voie réglementaire : les virements et les transferts de crédit.

- Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Ils ne peuvent être autorisés que par arrêté du ministre chargé des Finances et/ou du Budget.
- Les transferts qui peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts sont autorisés par décret du Président pris en Conseil de Ministres.

Cinq (5) arrêtés portant transfert de crédits ont été pris en 2012 en lieu et place des décrets prévus par la loi.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La note est invariable, pour les années étudiées

Synthèse des notations

NOTE PI 27	CRITERES MINIMA METHODE M1	JUSTIFICATIONS	
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif			
PEFA 2007 D+	i)-C	Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.	Le contrôle parlementaire s'exerce sur les agrégats, mais non sur les politiques et priorités budgétaires. Pas d'amélioration envisagée
	ii)-D	Les procédures pour l'examen par le parlement sont inexistantes ou non respectées.	Pas de procédure formelle d'examen. Pas d'amélioration envisagée.
	iii)-D	Le temps alloué à l'examen par le parlement est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (sensiblement moins d'un mois).	Le parlement dispose de moins d'un mois pour l'examen. L'amélioration du calendrier budgétaire devrait donner plus de temps au parlement dès 2008
	iv)-C	Des règles claires existent, mais ne sont pas toujours observées OU elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.	Règles de modifications existent, mais sans limites. Pas d'amélioration envisagée
PEFA 2013 D+	i)-D	Le contrôle parlementaire est non existant ou extrêmement limité, OU il n'existe pas de parlement en activité.	L'examen réalisé par le parlement sur les lois de finances n'est pas détaillé et extrêmement limité
	ii)-D	Les procédures pour l'examen par le parlement sont inexistantes ou non respectées	Il n'existe pas un manuel de procédures d'examen des lois de finances par le Législatif.
	iii)-C	Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.	Le projet de loi de finances de 2012 a été transmis à l'Assemblée de l'Union le 24 novembre 2011, soit un peu plus d'un mois avant le début de l'exercice. Mais les parlementaires l'ont voté le 19 décembre.
	iv)-D	Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice peuvent exister, mais sont très rudimentaires et peu claires OU ne sont pas généralement respectées.	Les règles qui régissent les modifications budgétaires par voie réglementaire sont bien définies, mais ne sont appliquées.

i)-Portée de l'examen par le parlement.

ii)-Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.

iii)-L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).

iv)-Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement.

3.6.3. PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Composantes à examiner (Méthode de notation MI)

- 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).
- ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.
- iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.

Cadre législatif et réglementaire

- Règlement Intérieur de l'Assemblée de l'Union des Comores du 14 Décembre 2012
- Loi cadre N°05-011/AU Portant Opérations Financières de l'État du 17/06/05

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)

Jusqu'en 2012, aucun de projet de loi de règlement n'avait été présenté et voté par le parlement. Le projet de loi de règlement 2011 a été déposé à la SDC en novembre 2012. Le document a fait l'objet d'un certificat de non-conformité par la SDC. Le projet de loi de règlement de 2011, le rapport d'exécution des lois de finances 2011 et la déclaration de non-conformité ont été soumis au parlement le 29 novembre 2012³⁶. L'examen de ce rapport de vérification de la SDC par le Parlement n'a pas été réalisé.

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.

Puisque les rapports de vérification ne sont pas transmis, aucune audition n'est tenue dans ce sens.

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.

Les rapports de vérification externe n'étant pas transmis à l'Assemblée, aucune recommandation n'a été portée à la connaissance de l'Exécutif jusqu'à présent.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

La note est invariable vu que la situation n'a pas changé.

Synthèse des notations

NOTE	CRITERES MINIMA METHODE MI:	JUSTIFICATIONS	
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif			
PEFA 2007 D	i)-D	L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois.	Le parlement ne reconnaît pas recevoir les rapports. L'examen par le parlement devrait s'effectuer dès 2008
	ii)-D	Le parlement ne conduit aucune audition approfondie.	Pas d'audition sur les rapports. Des auditions parlementaires devraient commencer dès 2008
	iii)-D	Le parlement ne formule aucune recommandation.	Pas de recommandations et pas de suite. Des recommandations pourraient être formulées dès 2008
PEFA 2013 D	i)-D	L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois	Le parlement a bien reçu le projet de loi de règlement de 2011 et les rapports y afférents de la SDC, mais ne l'a pas examiné.
	ii)-D	Le parlement ne conduit aucune audition approfondie	Pas d'audition sur les rapports.
	iii)-D	Le parlement ne formule aucune recommandation	Pas de recommandations et pas de suite.

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).

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.

³⁶ Voir preuve de réception par le Parlement dans base de données PEFA 2, répertoire Loi de Règlement.

3.7. Pratique des bailleurs de fonds

3.7.1. D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les Bailleurs de fonds, au moins six semaines avant la présentation du projet de budget au parlement.

i) Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

Ces appuis budgétaires sont dans le cadre spécifique des aides d'urgence aux pays fragiles/sortie de crise. Aucune de ces aides n'a été programmée à l'avance dans le budget.

Suite à la conférence de Doha, les pays de la ligue arabe ont créé un comité arabe qui veille à reprendre et valoriser l'infrastructure du pays dans le domaine de la construction ; route, port, aéroport, hôpitaux, etc. Le montant décidé était de 680 millions de dollars sur 5 ans. Parmi ces aides 120 millions d'US dollars ont été versés en aide du Qatar en 2010 et 2011 pour solder les arriérés de salaires. Le Kuwait a versé 2 millions de dollars au ministère des Finances et l'Arabie Saoudite 3 millions.

Les appuis budgétaires de l'AFD sont négociés par la France et l'Union des Comores, puis soumis à validation. Il n'y a pas d'écart entre des montants prévisionnels puis réels puisque la somme négociée est décaissée en une seule fois. Les aides budgétaires sont décaissés en une seule fois après signature des dites conventions et levée des conditions suspensives

La Banque Islamique de Développement communique ses prévisions d'appui budgétaire en décembre ou janvier de l'année suivante.

i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds, au moins six semaines avant la présentation du projet de budget au parlement.

Éclatement appuis budgétaires année 2010 (En millions de FC)

Bailleurs/Périodes	Janv	Fevr	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill	Août	Sept	Oct	Nov	Dec	TOTAL
ABU DHABI						244,7							244,7
ARABIE SAUDITE			965,8	2,7									968,5
UNIDN EUROP	3 576,5												3576,5
LYBIE	34,9			167,1				147,6					349,6
KOWEÏT										100,0			100,0
France													0
QUATAR					9 839,3								9839,3
CHARDJAH										2 480,0			2480,0
GOLF-HOLDING													0
Post-Conflicts	464,0	878,0				37,9	920,5	454,0	321,1	42,0	1 124,9	696,8	4939,2
B.A.D													0
F.M.I													0
TOTAL	4 075,4	878,0	965,8	169,8	9 839,3	282,6	920,5	601,6	321,1	2622,0	1 124,9	696,8	22 497,9

Source : Trésor public de l'Union

L'aide d'urgence reçue de l'UE s'élève à 4 075,4 millions de FC, dont 3 576,5 ont servi à payer les arriérés de salaires des mois de février et mars 2009 des fonctionnaires de l'État. L'aide budgétaire du Qatar s'élève à 9 839,3 millions de FC, servant à payer six mois d'arriérés de salaires pour les mois d'avril, mai et juin 2009 et janvier, février et mars 2010 ainsi que les arriérés de pensions.

Le total des aides budgétaires s'est élevé à 22 498 millions de FC en 2010, portant pour la moitié aux paiements des salaires et des arriérés.

Éclatement appuis budgétaires année 2011 (En millions de FC)

Périodes / Bailleurs	Abu Dhabi	Arabie Saoudite	UE	Lybie	Koweït	France	Qatar	Sharjah	Post-Conflic	B.A.D	F.M.I	AUTRE	TOT
JANVIER												953,9	953,9
FÉVRIER												28,2	28,2
MARS												201,5	201,5
AVRIL												72,8	72,8
MAI												43,6	43,6
JUIN													
JUILLET													
AOÛT												500,0	500,0
SEPTEMBRE													953,9
OCTOBRE													28,2
NOVEMBRE													201,5
DÉCEMBRE													72,8
TOTAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 800,1	1 800,1

Source : Trésor public de l'Union

Pour l'année 2011, l'appui budgétaire s'est élevé à 1 800 millions de FC, sans vraiment savoir à quoi a servi la majorité de ces appuis.

Couverture du Gap de Financement FEC		2011	2012		2013	
		Aide budgétaire reçue en M° FC	Prévus dans la cadre de la FEC en M° FC	Prévus dans la cadre de la FEC en M° \$	Prévus dans la cadre de la FEC en M° FC	Prévus dans la cadre de la FEC en M° \$
I	Besoin de financement global	931	6,980	18.2	9,000	21.8
II	Financements identifiés	931.4	6980.0	18.2	4300	11.3
	FMI	878.4	1829.0	4.8	1800.0	4.8
	BAD		585.0	1.5	600.0	1.5
	France		984.0	2.6	0.0	0.0
	Banque Mondiale		1100.0	2.9	1900.0	5.0
	Partenaires du Golfe et autres	53	2482.0	6.4	0.0	0.0
	FMI					
III	Financement résiduel à rechercher	0.0	0.0	0.0	4,700	10.5

Source CREF

En ce qui concerne 2012, l'appui s'est élevé à 7 millions de FC. Notons que le FMI n'applique pas des appuis budgétaires, mais des appuis monétaires pour appuyer les réserves en devises auprès de la BC.

ii) Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

Comme la plupart des appuis sont des aides d'urgence, donc pas de prévisions, ni engagement, mais le versement se fait au moment nécessaire.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Pas d'amélioration de la note puisque la situation n'a pas changé.

Synthèse des notations

NOTE D1	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)		JUSTIFICATIONS			
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct						
PEFA	i)-D	Au cours des trois dernières années, l'appui	Aucune	prévision	complète	n'a été

2007 D		budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieures de plus de 15 % aux prévisions OU aucune prévision complète et ponctuelle pour un ou des exercices n'a été communiquée par les bailleurs de fonds.	communiquée par les bailleurs de fonds pour le décaissement de l'appui budgétaire direct.
	ii)- D	Les exigences pour l'obtention de la note C (ou au-dessus) ne sont pas satisfaites.	Les décaissements trimestriels n'étaient pas convenus avant l'exercice budgétaire.
PEFA 2013 D	i)- D	Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieures de plus de 15 % aux prévisions OU aucune prévision complète et ponctuelle pour un ou des exercices n'a été communiquée par les bailleurs de fonds.	Aucune prévision complète n'a été communiquée par les bailleurs de fonds pour le décaissement de l'appui budgétaire direct.
	ii)- D	Les exigences pour l'obtention de la note C (ou au-dessus) ne sont pas satisfaites.	Les décaissements trimestriels n'étaient pas convenus avant l'exercice budgétaire.

i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds, au moins six semaines avant la présentation du projet de budget au parlement.

i) Respect des délais de décaissement des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

3.7.2. D-2 : Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

L'ONU, le PNUD et l'UE ont financé un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide, baptisé Development Assistance Database (DAD). C'est un système informatique mis à la disposition de tous les bailleurs pour remplir tous les détails des conventions des projets prévisionnels et effectués aux Comores. Cette plateforme sera coordonnée avec le CGP pour éviter une redondance des travaux et projets des bailleurs afin que les fonds soient versés efficacement.

Tableau représentant les montants des bailleurs de fonds projets confondus, la participation de chaque bailleur et le taux d'exécution pour les années consécutives 2010- 2011 et 2012.

Tableau 31 : la répartition des bailleurs de fonds dans les appuis projets

En millions de FC		France	Chine	Fonds Arabes	Union Européenne	IDA et fonds mondial	BAD	Organismes des NU	Autres	Total
2010	Programés	3069.3	5263.3	2876.0	6760.2	2375.2	2161.0	5878.4	1239.7	29623.0
	Exécutés	1598.2	838.3	485.4	1037.1	1329.6	1497.3	3292.1	757.0	10834.9
2011	Programés	5814.0	2271.3	1516.4	1644.0	1656.8	2418.5	7609.4	1783.8	24714.3
	Exécutés	3806.1	1972.1	1219.8	881.4	1098.7	669.2	4266.6	1735.1	15649.0
2012	Programés	3624.0	5743.6	19914.4	5211.0	2967.5	2183.9	10120.4	1479.2	51244.0
	Exécutés	3357.5	5156.2	6426.0	1525.8	1467.4	1075.5	4854.8	1409.9	25273.1
2010	% par rapport au total programés	10.4%	17.8%	9.7%	22.8%	8.0%	7.3%	19.8%	4.2%	100.0%
2011	% par rapport au total programés	23.5%	9.2%	6.1%	6.7%	6.7%	9.8%	30.8%	7.2%	100.0%
2012	% par rapport au total programés	7.1%	11.2%	38.9%	10.2%	5.8%	4.3%	19.7%	2.9%	100.0%
2010	% d'exécution par rapport au programme annuel	52.1%	15.9%	16.9%	15.3%	56.0%	69.3%	56.0%	61.1%	36.6%
2011	% d'exécution par rapport au programme annuel	65.5%	86.8%	80.4%	53.6%	66.3%	27.7%	56.1%	97.3%	63.3%
2012	% d'exécution par rapport au programme annuel	92.6%	89.8%	32.3%	29.3%	49.4%	49.2%	48.0%	95.3%	49.3%

Source : Commissariat Général du Plan

i) État complet et respect des délais dans la communication des bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

Les bailleurs envoient leurs estimations au commissariat général du plan pour l'introduire dans le PIP. Mais ceci ne s'achève pas avant la fin de l'année, ce qui fait le PIP n'est envoyé à la direction du budget à la fin de l'année.

Les estimations ne suivent pas la classification du budget, c'est une seule ligne qui apparaît dans le budget sous l'intitulé Investissement sur ressources extérieures, avec le montant global des projets mentionnés au commissariat et enregistrés dans le PIP.

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

À part l'AFD qui envoie des rapports d'activité au commissariat général au Plan tous les 6 mois, les autres bailleurs n'envoient pas des rapports d'activité aux ministères concernés ou au commissariat général du plan.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Pas d'amélioration de la note puisque la situation n'a pas changé.

Synthèse des notations

NOTE D-2	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M2)	JUSTIFICATIONS	
D2-Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents			
PEFA 2007 D	i)- D	Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	Tous les bailleurs de fonds ne donnent pas d'estimations au moins trois mois avant le début de l'année budgétaire.
	ii)- D	Les bailleurs de fonds ne soumettent pas de rapports trimestriels sur les flux réels d'appui aux projets.	Les rapports périodiques sur les flux réels ne sont pas fournis.
PEFA 2013 D	i)- D	Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	Tous les bailleurs de fonds ne donnent pas d'estimations au moins trois mois avant le début de l'année budgétaire.
	ii)- D	Les bailleurs de fonds ne soumettent pas de rapports trimestriels sur les flux réels d'appui aux projets.	Les rapports périodiques sur les flux réels ne sont pas fournis.

i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

3.7.3. D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Composantes à examiner (Méthode de notation M1):

i)-Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est géré sur la base des procédures nationales.

Cet indicateur considère la proportion des fonds de bailleurs qui utilisent les procédures nationales de passation des marchés, de la chaîne de la dépense, d'audit et de reporting des états financiers.

D'après les informations recueillies, les bailleurs de fonds suivent encore leurs propres procédures dans tous les domaines, excepté l'AFD qui utilise les procédures nationales de passation des marchés publics. Pour chaque projet, un compte est ouvert dans une banque commerciale et géré par le bailleur et par le ministre sectoriel.

Synthèse de l'évolution des performances depuis le PEFA 2007

Pas d'amélioration de la note puisque la situation n'a pas changé.

Synthèse des notations

NOTE D3	CRITERES MINIMA (MÉTHODE M1)	JUSTIFICATIONS
D-3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales		
PEFA 2007 D	i)- D Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.	Moins de 50% des fonds versés à l'administration sont géré selon les procédures nationales
PEFA 2013 D	i)- D La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	Excepté l'AFD qui utilise les procédures nationales de passation des marchés publics, les bailleurs continuent d'utiliser leurs propres procédures

i)-Proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est géré sur la base des procédures nationales.

TABLEAU RECAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE

Indicateur	Note 2007	Note 2013	Explication succincte
PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	B	De 2004 à 2006, les écarts des dépenses primaires effectives par rapport aux prévisions initiales étaient de moins de 5% alors que de 2010 à 2012, les deux années ont enregistré des écarts de plus de 5%.
PI-2 Composition des dépenses par rapport au budget initial	D	NN	Indicateur non noté par manque d'informations.
PI-3 Recettes réelles par rapport au budget initialement approuvé	C	C	La situation n'a pas varié
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	D	Le stock des arriérés a été réduit, mais reste supérieur à 10% des dépenses totales
PI-5 Classification du budget initialement approuvé	C	C	La situation n'a pas varié
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	D	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée ne satisfait qu'à deux critères contre trois en 2007
PI-7-Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C	NN	Les informations relatives aux opérations des régies de recettes et aux EPA ne sont pas disponibles
PI-8-Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C	C	La situation n'a pas varié
PI-9-Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D	La situation budgétaire des quatre entités est consolidée, mais ne fait pas l'objet d'analyse de risque
PI-10-Accès du public aux principales informations budgétaires	D	B	Amélioration significative dans la mise à disposition du public des informations financières
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	D+	C+	Les délais accordés aux ministères pour la remise de leurs propositions budgétaires sont supérieurs à six semaines et les budgets de 2011 et 2012 ont été votés avant le début de l'exercice budgétaire
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D+	C	Amélioration liée à l'analyse de soutenabilité de la dette réalisée au cours de chacun des trois exercices dans le cadre de l'IPTE
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	B	L'assujettissement et les obligations, ainsi que les mécanismes de recours contribuables sont transparents
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+	C	Les mesures d'immatriculation se sont améliorées. Les sanctions prévues sont dissuasives, mais non appliquées
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D	NN	Le reversement des recettes fiscales recouvrées est transféré chaque semaine et les recettes douanières chaque jour. Le stock des arriérés fiscaux est mal connu.
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	D+	La situation n'a pas varié
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D+	D+	La situation n'a pas varié
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D	NN	La mise en œuvre du progiciel GISE aurait dû apporter une certaine amélioration des contrôles des dépenses salariales. Toutefois

Indicateur	Note 2007	Note 2013	Explication succincte
			la mission n'a pas pu obtenir tous les éléments probants devant nous permettre d'apprécier l'efficacité du système actuel.
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D	D+	Le cadre juridique de passation des marchés publics est conforme aux normes
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D	D	Le contrôle des engagements est effectué, mais ne couvre pas l'ensemble des dépenses
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	D	D+	Des améliorations sont constatées au niveau de la mise en œuvre des recommandations de l'IGF
PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	D	D	La situation n'a pas varié
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D	La situation n'a pas varié
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	D+	La situation n'a pas varié
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	La situation n'a pas varié
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	NN	Un projet de loi de règlement a été déposé à la SDC en novembre et examiné le même mois
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	D+	La situation n'a pas varié
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D	La situation n'a pas varié
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	D	La situation n'a pas varié
D2-Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents	D	D	La situation n'a pas varié
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D	La situation n'a pas varié

IV. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME

4.1 Facteurs institutionnels contribuant à 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)³⁷ qui se décline en plans d'actions prioritaires (PAP) triennaux. Le premier PAP couvre la période 2010-2012. Le suivi du PSRGFP est assuré par une structure ad hoc dénommée CREF.

La Cellule technique de suivi des Réformes Economiques et Financières (CREF) a été créée par le décret N° 07-018/PR du 11 février 2007. Elle est chargée de suivre et de coordonner les réformes économiques et financières.

La CREF a pour missions:

- le suivi et la négociation du programme avec le FMI, la collecte et la compilation des informations économiques, financières et fiscales émanant des différentes structures du Ministère des Finances de l'Union et des Îles autonomes, de la banque centrale et des services des autres ministères, ainsi que leur vérification, leur traitement, leur consolidation et leur analyse ;
- l'élaboration et le suivi du tableau des opérations financières de l'État (TOFE) ;
- le suivi des réformes structurelles en relation avec les services techniques des différents ministères ;
- la production des notes relatives aux dossiers en charge.

La Cellule dispose d'un effectif permanent de quatre cadres du Ministère des Finances et d'un personnel d'appui constitué de deux assistants techniques :

- le premier expert, financé par la Banque Islamique de Développement (BID) est chargé d'appuyer la CREF notamment dans les tâches liées à la production et l'analyse des statistiques des finances publiques dont l'élaboration du TOFE (recettes, dépenses, financement), à l'évolution de la position nette du Gouvernement vis-à-vis du système bancaire, au suivi de la dette extérieure et en matière de réaménagement de la dette extérieure et intérieure.
- le deuxième expert, financé par la Banque Africaine pour le Développement (BAD), est chargé d'un appui général vis-à-vis des partenaires techniques et financiers et des différentes structures du Ministère des finances.

La Cellule travaille en étroite collaboration avec le comité budgétaire³⁸ dont les fonctions sont de:

- valider les travaux de la CREF et orienter son programme d'actions ;
- fixer les délais de réalisation des travaux à fournir par la CREF ; et
- faciliter les liaisons nécessaires à l'exécution des travaux entre les services concernés et la CREF.

³⁷Voir PSRGFP dans base des données PEFA2, Répertoire « REFORME GFP »

³⁸Voir rapports du comité budgétaire, base de données PEFA 2, Répertoire « BUDGET »

4.2 Description des réformes récentes et en cours

La CREF et la mission PEFA ont préparé une matrice d'avancement³⁹ destinée à présenter les réalisations des réformes prioritaires identifiées dans le PAP 2010-2012.

ETAT D'AVANCEMENT DU PLAN D' ACTIONS 2010-2012 DE LA SRGFP (Avril 2013)

OBJECTIFS STRATÉGIQUES

1) Le cadre organique de la GFP -Actualiser la Loi sur les opérations financières

Finalisée : Décret N°12-151/PR portant promulgation de la loi N°12-009/AU, du 21 juin 2012 relative à la loi modifiant la loi N°05-11/AU des 17/06/05 portant opérations financières de l'État.

2) Loi sur l'Institution supérieure de contrôle (Cour ou chambre des Comptes).

- Le contrôle juridictionnel de la Cour suprême fait l'objet de l'article 84
- Certification de la loi des règlements : article 49, 50 et 51 de la loi sus mentionné
- Article 172 de l'article 172 de la loi organique n°05-012/AU du 27 juin 2005.
- Mise en place de la Cour suprême Avril 2012 et transfert des agents du CVC fin mai 2012

3) Loi sur la décentralisation

- Décret N°11-148 portant promulgation de la loi
- Décret N°11-006/AU du 02 mai 2011 portant organisation territoriale de l'Union des Comores
- Décret N°11-149 portant promulgation de la loi N°11-007/AU du 9 avril 2011 portant organisation du scrutin communal.
- Ordonnance N°09-003/PR portant application de certaines dispositions de la loi référendaire.

4) Règlement général de la comptabilité

- Décret N°09-82/PR Portant réglementation des opérations de la dépense publique de l'État à l'exception du personnel
- Décret N°12-152/PR portant promulgation de la loi N°12-009/AU, du 21 juin 2012 relative à la loi modifiant la loi N°05-11/AU des 17/06/05 portant opérations financières de l'État.
- Ordonnance N°10-004/PR du 15 novembre 2010 portant fonctionnement du nouveau plan comptable de l'État.
- Décret N°12-047/PR relatif à la DGCPT
- Arrêté N°12-93/VP-MFEBICEI /CAB portant application du décret N°&é-047/PR relatif à la DGCPT
- PRCI : programme de formation : Projet N° : P-KM-KFO-001 Appui au trésor Public dans le processus de la reforme comptable et formation des comptables publiques

5) Codes des Impôts, des Douanes et des marchés publics.

- Décret N°11-151/PR du 23 juillet 2011 promulguant la loi N°11-°7 du 3 mai 2011 portant CGI.
- Projet du Code des douanes
- Mise en place du Sydonia++ février 2009
- Mise en place de la Brigade mixte douane-impôt
- Signature de la Convention du Système Harmonisé, mise en place et application du SH
- Déclaration de Partenariat avec les douanes françaises
- Décret 12-027/PR promulgation Code des marchés publics et le 12-131/PR
- Décret 12-198/PR portant nomination du Secrétaire permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

³⁹ Voir Synthèse avancement dans base des données PEFA2, Répertoire « REFORME GFP »

- Décret 12-199/PR portant nomination du Directeur National de Contrôle des Marchés Publics
- Manuel de passation des marchés 2011, plus les DAO type et support pédagogique.

6) Nomenclatures budgétaires et comptables.

- L'ordonnance N°10-004 du 15 novembre 2010 portant nouveau plan comptable de l'État présente la nomenclature économique et comptable.
- Une nomenclature administrative est utilisée. La nomenclature fonctionnelle du MFSP n'est pas encore appliquée.
- Décret N° 09-083, nomenclature des pièces justificatives de la dépense

7) Textes portant statuts des entités publiques autonomes.

- Pas d'avancement notoire dans ce domaine.

Programme 2 : Organiser les administrations

- Rapport R. Gazel

Programme 3 : Renforcer les capacités humaines

- PRCI : programme de formation : Projet N° : P-KM-KFO-001 Appui au trésor Public dans le processus de la réforme comptable et formation des comptables publics

Programme 4 : Améliorer les outils statistiques

- Décret N°11-142/PR portant promulgation de la loi N°11-003/AU du 26 mars 2011, portant organisation et réglementation des activités statistiques aux Comores.

Programme 5 : Organiser et améliorer la programmation à moyen terme

- Pas d'avancement notoire sur l'objectif

Programme 6 : Organiser et améliorer l'encadrement des budgets des entités publiques autonomes

- Pas d'avancement notoire sur l'objectif

Programme 7 : Organiser et améliorer la prévisibilité de l'aide

- Absence de plateforme d'harmonisation de l'aide.

Programme 8 : Rationaliser la préparation et l'adoption des lois de finances

- Décret N°12-152/PR portant promulgation de la loi N°12-009/AU du 21 juin 2012 relative à la loi modifiant la loi N°05-11/AU du 17/06/05, portant opérations financières de l'État.

Programme 9 : Organiser les comptabilités administratives et de gestion

- Décret N°12-047/PR relatif à la Direction général de la Comptabilité publique et du trésor

Programme 10 : Optimiser la mobilisation des ressources budgétaires internes et les capacités d'endettement

- Rapport DeMPA 2011 sur la gestion de la dette
- Rapport sur la dette publique décembre 2011
- Mise en place du logiciel CSDRMS2000. Informatisation de la gestion de la dette.

Programme 11-Transparence de la passation des marchés publics

- Code des marchés publics
- Décret N°12-027/PR portant promulgation de la loi N°11-027/AU du 29 décembre 2011 portant passation des marchés publics
- Décret N°12-131/PR portant promulgation de la loi N°11-027/AU du 29 décembre 2011 portant passation des marchés publics
- Manuel d'utilisation du code des MP
- DAO types
- Support pédagogique destiné aux autorités contractantes

- Décret N°12-199/PR portant nomination du Directeur National de Contrôle des MP
- Décret N°12-198/PR portant nomination du Secrétaire permanent de l'Autorité de Régulation des MP

Programme 12 : Optimiser la gestion de la solde et la maîtrise de la masse salariale

- Installation du logiciel GISE
- 2 Manuels de procédure d'utilisation de GISE
- Mise en œuvre des nouveaux cadres organiques

Programme 13 : Optimiser l'exécution du Budget et la gestion de la trésorerie

- Mise en œuvre du plan de trésorerie

Programme 14 : Renforcer le Contrôle financier

- Décret N°12-159/PR portant institution et organisation du contrôle financier
- Décret N°12-161/PR portant attribution et organisation du contrôle financier

Programme 15 : développer les capacités de production et de diffusion des informations budgétaires et des statistiques sur les finances publiques

Sites WEB :

<http://www.eregulations.org/>

<http://www.douanes.km/v1/>

<http://www.cref-comores.org/index.php/component/content/?view=featured>

Programme 16 : Renforcer les capacités des institutions de contrôles internes et externes

- Décret N°12-159/PR portant institution et organisation du contrôle financier
- Décret N°12-161/PR portant attribution et organisation du contrôle financier
- Projet de texte portant organisation et fonctionnement de l'Inspection générale des finances (IGF) ;
- Décret N° 12-047/ PR, relatif à la Direction Générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

La mise en œuvre du PAP 2010-2012 du PSRGFP a essentiellement porté sur la modernisation et le renforcement du cadre législatif et règlementaire de l'Union et des Îles. Si bien même, les textes ont été promulgués, le fonctionnement des services administratifs reste encore très imprégné de pratiques déficientes, notamment sur le plan de l'exécution budgétaire et en matière de recrutement de fonctionnaires dont le profil ne correspond pas forcément aux attributions qui leurs sont confiés, et ce, malgré l'introduction récente de cadres organiques.

Lors de l'évaluation PEFA, la CREF n'avait toujours pas introduit le PAP 2013-2015. Selon les autorités rencontrées, les objectifs de réforme de la GFP, pour la période triennale 2013-2015, pourraient porter, en priorité :

- sur la mise en œuvre effective d'une comptabilité publique en droits constatés organisée en réseau, et fondée sur un système informatique intégré (SIGFP) ;
- sur la mise en place effective des systèmes de contrôles internes au sein des services ;
- sur le renforcement de l'indépendance, des attributions et des moyens, des institutions de vérification interne et externe ;

TABLEAU RESUME COMPARATIF DES NOTATIONS 2007 ET 2013

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes 2007 par composante				Notes 2013 Par composante				Note 2007	Note 2013	Variation +/-
			i.	ii.	iii.	iv.	i.	ii.	iii.	iv.			
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				A	B	-
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	D				NN	NN			D	NN	
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	B			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				C	D	-
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	C	C			NN	D			C	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	C			D	D			D+	D	-
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1	D				B				D	B	+
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	D	C		B	D	B		D+	C+	+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	C	C	D	D	C	A	D	D	D+	C	+
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget													
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	D	C	C		B	C	B		D+	B	+
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	C	D	D		C	C	C		D+	C	+

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes 2007 par composante				Notes 2013 Par composante				Note 2007	Note 2013	Variation +/-
			i.	ii.	iii.	iv.	i.	ii.	iii.	iv.			
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D	NN	D		NN	B	D		D	NN	
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	D	D	C		C	D	C		D+	D+	=
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	D	D	C		D▲	D	C		D+	D+	=
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	D	B	NN	NN	C	D	NN	
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	D	D	D	N/A	B	C	D	D	D	D+	+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	D	D	D		D	D▲	D		D	D	=
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	D	D		D▲	D	C		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	C	C		D	D	C		D+	D+	=
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D	A	C		D	C	D		D+	D+	=
C (iv) Surveillance et vérification externes													
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	C	B	D		NN	A	C		D+	NN	
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C	D	D	C	D	D	C	D	D+	D+	=
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			D	D	=
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			D	D			D	D	=
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D				D				D	D	=

COMPARAISON DES RESULTATS DE L'ÉVALUATION PEFA 2007 ET 2013

Situation 2007	Situation 2013	Variation
1 x A	0X A	-1
0x B	3X B	+3
5 x C	6X C	+1
25 x D	17X D	-8
	5X NN	+5

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA MISSION PEFA.

NOMS ET PRENOMS	FONCTION/DEPARTEMENT	Téléphone	Adresse Email
ALI MLINDE	Contrôleur Financier	3334540	mlantrede200@yahoo.fr
DJOHAR BOINARIZIKI	Trésorier Payeur Général de l'Union	3320175	elirnadjo@yahoo.fr
ALI Hamissi Moussa	Directeur Général des Douanes	3338289	alihamissi.moussa@douanes.Km
MOUSSA HAMADA	Directeur Général des Impôts	3331146	abyanissa@yahoo.fr
HOUSEINE HASSANE	DGCPT	3387131	jeannot0424@yahoo.fr
SAID MHAMADI	Directeur Général du Budget	3331660	Saidmadi@yahoo.fr
CHEICK ALLAOUI	Secrétaire Exécutif HAFOP	3355123	cheikhallaoui_anj@yahoo.fr
NIDHOIM HALIDI	Secrétaire Permanent ARMP	3346960	nhalidi_soilihi@yahoo.fr
ISSOUF HAIDAR	DN ARMP	3320946	boinaissoufi@Gmail.Com
DAIME ABDEREMANE	Directeur de la DETTE	3310666	
KOULTHOUM DJAMADAR	Directrice de la Fonction Publique	3329520	kdjamar@yahoo.fr
ABDOU ISSA	Inspecteur Général des Finances	7738534	aimo@comorestelcom.Km
ELARIF HAMIDI	PRESIDENT de la Section des Comptes		
ALI BOINA MZE	Conseiller de la Section des Comptes		
SAID ABDALLAH Cheikh s	Conseiller Technique Vice-Président	3335900	sacheikhsoilihi@yahoo.fr
YOUSOUF YAHAYA	Conseiller Spécial Vice-Président	3322332	yousfyahaya@Gamail.Com
AHMED SAID MADI	PRESIDENT du Conseil ARMP	3337271	said_mai2@yahoo.fr
ABASSE Cheikh Allaoui	Fondé du Pouvoir Trésor de l'Union	3331810	abasseallaoui@gmail.com
ASSOUMANI OUSSEINE	Chef de la Fiscalité des Entreprises	3325203	assoumani_ousseine@yahoo.fr
HASSANI ALI HADJI	Membre du Conseil ARMP	3340691	alihadji2@yahoo.fr
ALI AhamadaAbderemane	Trésorier Payeur Général de l'ILE	3328290	abderemane1330@yahoo.fr
AHMED ADAME	C.S.LIQUIDATION Trésor de l'Union	3336644	adame.ahmed@yahoo.fr
MHOMA SAID	C.de Gestion et d'Assiette	3339147	mhosaid5@yahoo.fr
AHMED ABDOUSSALAM	C.de la DETTE	3239093	
LALA Nour Abdallah Alnour	CHARGE D'ETUDES-CREF	3375444	sabooraadn@Gmail.com
SOILIHI ALI MOUSSA	C.S.Informatique Trésor de l'Union	3342410	yayaibou@Gmail.com
AHMED SOILIHI	VERIFICATEUR Section des Comptes	3361597	soiliahamed@yahoo.fr
TOURQUI ELGALIB	Point Focal DOUANES	3310696	tourqui.2elgalib@douanes.Km
MOHAMED MOINDZE	Point Focal DGI/PRCI	3251806	m.moindze@yahoo.fr
HADIDJA MOHAMED DAROUECHE	Point Focal DGB/PRCI	3347305	harad_68@yahoo.fr
HASSANI MOHAMED	Chef de Division Recettes de Ngazidja	3318558	ramour2007@yahoo.fr
HUMBLOT KOUDOUROI	Chef de service dépenses	3338259	chandza@yahoo.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION/DEPARTEMENT	Téléphone	Adresse Email
ISSA MOEVA	Inspecteur des Finances	3327482	moevaissa@hotmail.fr
OUMOURI SCHEICK	DSI MFBI	3250931	scheick@gmail.com
FAHARDINE ISSA	Membre du Conseil ARMP	3380691	fahadka2002@yahoo.fr
SAID YOUSOUF	Membre du Conseil ARMP	3317784	sindanou07@yahoo.fr
Mme HAMIDA B.ABDALLAH	Chef de Service Informatique DGB	3330792	hamidable@yahoo.fr
DEPUTE DJAE ALIAMADA	Vice-Président de l'Assemblée Nationale		
DEPUTE ABDOU DEJNETE	Président de la Commission des Lois à l'Assemblée Nationale		
DEPUTE HASSAN II ALI TABIBOU	Président de la Commission des Finances à l'Assemblée Nationale		
DEPUTE ATTOUMANI ALLAOUI	Vice-Président de la Commission des Finances à l'Assemblée Nationale		
Said MAHAMADI	Directeur Général du Budget (DGB)		
SALIM ALI SOILIH	Directeur Général Adjoint du Budget		
HAMIDA BINT ABDALLAH	Chef Exploitation Traitement des Salaires/ DGB		
NOURDINE MOHAMED MOEVA	Directeur du Département des Études, Synthèses et Prévisions/DGB		
AHMED ABDOU SALIME	Responsable de la Base de données/ Direction de la Dette/Direction Générale de la Comptabilité et du Trésor		
DAIME ABDEREMANE	Directeur de la Dette/DGCT		
SOALIHY HAMADI	Directeur de la Coordination de l'Aide/Commissariat Général au Plan		
MOUHIDDINE KAAMBI	Directeur de la Statistique/CGP		
SALIM MMADI	Direction de la Planification et de la Population/CGP		
BIECHA ALI	Service PIP/CGP		
HADIDJA BOINA	Service PIP/CGP		
DJAZMATI DJAMAL	Service PIP/CGP		
SAID ALI	Service PIP/CGP		
ALI MLINDE	Contrôleur Financier		
ALI MCHANGAMA	Contrôleur Financier Adjoint		
SOILIH ALI AHMED	Chef Service de la Comptabilité/Trésorerie Générale des Comores		
TAANCHIKI HASSANE	Service de la dépense/TGC		
HADIDJA MOHAMED	Direction Générale du Budget de l'Union des Comores		
SALIMA HAMIDI	Conseillère Technique/TGC		
ALI SAID MBAE	Chef Division Recettes/TGC		
AHMED ADAME	Chef de Service Liquidation/TGC		
ABASSE CHEIKH ALLAOU	Fondé de Pouvoir/TPG		
SOILIH ALI MOUSSA	Chef Service Informatique/TGC		

NOMS ET PRENOMS	FONCTION/DEPARTEMENT	Téléphone	Adresse Email
DR. AHAMADA ALY GODA	Directeur General des Etudes, de la Planification et des Statistiques Sanitaires		
DR.FAZUL			
AHAMADA KAMARIA	Responsable de la Tutelle Hospitalière à la Direction des Etats des Soins Publics et Privés		
MSAIDIE	Directeur de l'Information et des Statistiques Sanitaires		
HAIRA ALI SAID	Chargée des NTICs à la Direction de l'Information et des Statistiques Sanitaires		
MOHADJI ISSA	Secrétaire Général Adjoint de l'Assemblée de l'Union des Comores		
ANZIMATA ABDOU			
ATTOUMANI ALI	Directeur General de la Planification de l'Education Nationale		
ALI MOHAMAD FOUMA	DAF du Ministère de l'Education Nationale		
DAOUD SAIDALI TOIHIR	Directeur General de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements		
ARZEL FAHARI	Commissaire aux Affaires Sociales de Mohéli		
SEIF MALIDA	Directeur du Budget de Mohéli		
ZAKARIA DAYADJI	Directeur du Plan de Mohéli		
ZIDINI MADI	DAF à la Direction Régionale de la Santé		
ASSADILLAH IBRAHIM	Infirmier d'État- Centre de Santé de Miringomi à Mohéli		
NATHARATIE ALI SAID	Directrice du Trésor de Mohéli		
MOUSSA MADI ABDOU	Caissier de Mohéli		
SOIBAHAR MDERE BACAR	Directeur de l'Hôpital de Fomboni à Mohéli		
NAKKI-EDDINE BACAR	Directeur du Budget d'Anjouan		
CHAMOUENE MHADJI	Contrôleur financier d'Anjouan		
ANSOUFAH ABDALLAH	Trésorier d'Anjouan		
DR. ZOULEIKA ABDALLAH	Directrice Régionale de la Santé de Ngazidja		
IBOUROI MADI	DAF a l'Education de Ngazidja		
SAID ALI SAID ATHOUMAN	Secrétaire Général de l'Union des Chambres de Commerce d'Industrie et d'Agriculture des Comores		
ITIBAR AICHAM	Responsable du Service Juridique Chambre de Commerce		
YOUSRA SAID ALI DAINANE	Responsable de la Formation de la Chambre de Commerce		
BOUTHAINATA ABDILLAHI	Responsable analyse Economique et Statistique de la Chambre de Commerce		
SALIM SOULEIMANA	Président de la Fédération des Organisations de la Société Civile		
ALI ABDOU AHAMADA	Trésorier General de la Confédération des Travailleurs des Comores		
MOHAMAD MBECEZI	Membre de l'Organisation Patronale des Comores		

NOMS ET PRENOMS	FONCTION/DEPARTEMENT	Téléphone	Adresse Email
JEAN MICHEL BERGES	Attaché de Coopération, Service de Coopération et d'Action culturelle		
ANTHONY CAUBIN	Economiste à l'Agence Française de Développement		
HERVE ALONCLE	Charge de projets à l'Agence Française de Développement		
RENÉ FIÉVET	Représentant Résident FMI		
MOINAFATIMA CHARANI	Coordinatrice du projet ABGE		
ANNA COSTANTINI	Attache au Bureau de l'Union Européenne en Union des Comores		
MARIE ANGE DE LESPINOIS	Chargée de Coopération et Aide Internationale au Bureau de l'Union Européenne en Union des Comores		
MOUNIR MOUHIDINE	Responsable Suivi-Evaluation au PRCI		

LISTE DES DOCUMENTS ANALYSES AU COURS DE LA MISSION

ABGE

Étude diagnostic LOFE avril 2011
Étude gestion solde et application GISE
Étude informatisation financière état juillet 2011
Étude réseau trésor septembre 2011
Appui technique pour l'informatisation financière de l'État décembre 2011
Manuel de procédures direction administrative et financière octobre 2012
Manuel de procédures pour la mise en œuvre des cadres organiques juin 2012
Rapport final d'aide à la rédaction et à la mise en œuvre d'une nouvelle LOFE
Rapport final d'assistance technique à la commission chargée de la validation des paramètres de la paie calculés sur le GISE janvier 2012
Rapport final appui à la réforme du contrôle financier – phase II décembre 2011
Rapport final appui à la réforme du trésor septembre 2011
Rapport mission DAF version7

AGID-DGI

Mission 10 janvier - 17mars 2012 - Rapport général - V6 avril 2012
Mission IV - Rapport général mission Ph.L -BS – V 16août 2012
Rapport 2011-2012 – V 23octobre 2012
Rapport BS - Sensibilisation CGI – décembre 2011
Rapport mission Ph.L – V 19 février 2013
Modernisation administration fiscale FMI
DGI Dossier technique DAO – Travaux Pré requis V3
Draft Manuel Procédures AGID-DGI

AGRICULTURE

Financement du Secteur Agro Comores

ANTI CORRUPTION

Stratégie contre Corruption septembre 2012

ASSEMBLÉE NATIONALE

Règlement Intérieur VF 4ème lecture octobre 2012

BANQUE CENTRALE

Rapport Banque Centrale avril 2011
Note de conjoncture avril 2013
Communiqué des banques off shore 2008
BCC Note de conjoncture septembre 2012
BCC Note de conjoncture septembre 2011

BUDGET

Principes de gestion budgétaire
Note DGB – Situation DGB
Nomenclature budgétaire
Prévision recettes Loi des Finances 2009
Exposé des motifs du budget 2010 du 25 janvier 2010
Rapport exécution du budget 2010
Loi des finances rectificative 2011
Exécution budgétaire de l'union 2011
Exposé de motif du budget 2011 du 25 novembre 2010
LF 2011
Note de présentation en conseil - loi des finances 2011

Rapport exécution du budget 2011
Rapport n°1 exécution du budget 4è trimestre 2011
Rapport exécution budget juin 2012 définitif
Rapport ex budget mars 2012 définitif
Organigramme DGB
Gestion axée sur les résultats
Manuel de procédures budgétaires DGB
Manuel de procédures budgétaires idea Africa
Programmation 2013 DGB
Rapport DGB 2013

CGPlan

Liste des principaux partenaires actuels et leurs domaines

CONJONCTURE ECO

Position nette gouvernement
Note des comptes nationaux
Publication IPC Comores janvier 2013

CREF

Rapport d'activité CREF

DETTE

Rapport dette intérieure Comores 2010
Rapport de gestion de la dette du gouvernement BM avril 2011
Point d'achèvement initiative PPTE renforcée
Banque mondiale-FMI (2010) Comores-Point de décision PPTE
Comores - Rapport PPTE DD FMI-BM
Comores lettre MDRI Debt Relief Delivery
Lettre du Club de Paris
Comoros 2011 Debt Sustainability Analysis
Comores Rapport DeMPA VF
Comoros HIPC Completion Point final
Rapport sur la Dette publique 2011
Rapport final Contract 2009 217882 Comoros 405-11 (30-03-2010)

DGI

Modernisation administration fiscale FMI
Comores DGI Dossier Technique DAO Travaux Prérequis V3

DOING BUSINESS COMORES

Doing business Comores

DOUANES

Organigramme douanes
Notes sur Sydonia
Projet réorganisation douanes 2006 appliqué modifié

EÉDUCATION

Convention appui langue française
Plan intérimaire de l'éducation VF du 9 février 2013
Rapport PASEC Comores 2010
RESEN 2012 Diagnostic du système éducatif comorien pour une politique nouvelle dans le cadre de l'EPT

ENERGIE

Plan d'action version finale 05 02 13
Plan d'action MAMWE
Rapport final BAD et PA énergie
Stratégie énergie électrique et produits pétroliers
Stratégie version finale

ENTREPRISES PUBLIQUES

AMI 1 FR

FMI

2 Revue FEC FMI 2011
3 Revue FEC 02-2013 EN
ART IV FMI 2009
Cadrage macro 4eme revue
Déclaration FMI mars 2012
Déclaration FMI octobre 2012 FR
Lettre intention FMI
PPTTE 02-2013 EN
Prior action FEC_FMI_2011 EN
Réduction pauvreté FMI 01-2013 EN
Union of the Comoros Poverty Reduction Strategy Paper 13-39

GENERAL

Convention CIRDI
OCDE Rapport 2011 Etat fragile COMORES

IGF

CR-formation contrôle 2e phase - septembre 2012
Issa Moeva mission PRAIA
Rapport aviation civile
Rapport MAMWE dernière version
Rapport MAMWE HAM
Rapport contrôle MAMWE eau et électricité
Rapport de mission, régies du tribunal de Moroni
Rapport IGF au 31 décembre 2012

INFORMATIQUE

Rapport Février 2013 sur l'informatisation des Finances Publiques de l'état Comorien V1.0
Note de synthèse du rapport sur l'informatisation des Finances Publiques V1
Informatisation du MFBI - Présentation et validation du CdC Matériel Budget & Trésor V1
SDI-D3-Comores V1.3

LOLF

Étude diagnostic LOFE avril 2011
Rapport Gazel diagnostic LOFP avril 2011 ABGE LOFE
Règlement des opérations des dépenses publiques 2009

MACRO ECONOMIE

Rapport sources croissance BAD CGP 13 mai 2010

MARCHES PUBLICS

Méthode d'évaluation de passation des marchés
Support pédagogique manuel code MP final COMESA
Consolidation plans passation marchés publics 2013

Rapport de marché public

PECHE

Accord 2004 pêche avec l'Union Européenne
Accord ANABAC
Accord de pêche Comores AGAC
Accord partenariat pêche
Protocole Accord Pêche

PRIVATISATION

CT-Rapport final aspects sociaux de la privatisation de CT-SGGROUP 6 mars 2013

PRO POOR

Rapport EIM Comores 1

PTF

BAD Appui 2009 Mallberg appui PARE GF AR Comores 02 fr
PRCI DDP Proposition appui au Trésor public dans le processus de la réforme comptable
Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles
Rapport verification BAD PROJET
BAD CSP 2011-2015 (English)
BAD PARSEGF - Rapport d'évaluation
Banque mondiale-FMI Juillet 2010 Comores-Point de décision PPTE Document relatif à l'initiative PPTE
BM 2010 appui gouvernance
BM project appraisal document 2010 technical support
Note stratégie pays IDA 2010-2012 avril 2010
Réduction pauvreté et stratégie de croissance joint IDA-IMF staff advisory note March 2010
Note technique PAREGF
Note coopération bilatérale France 2010
Note coopération bilatérale France 2011
Note coopération bilatérale France 2012
PEFA COMORES 2008

REFORME GFP

Plan d'actions final SR GFP
Point sur la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques
Stratégie finances publiques SR-GFP version finale

RH ET SOLDE

FOP Version finale Concept Note 2ème phase CO
HAFOP Rapport sur le remplissage des cadres organiques
Étude sur la gestion de la solde et application GISE
Manuel de procédures administrative et financière
Manuelle d'utilisation
Topologie et installation

RISQUES

Plate forme gestion des risques

SANTE

Plan de développement du SIS mars 2010
Plan de développement des ressources humaines santé 2010-2015 13 avril 2010
Plan national développement sanitaire avril 2010
Plan stratégique lutte contre la tuberculose

Plan système informatique santé mars 2010
Plans PEV avril 08
Plan stratégique Comores 2007-2014
Politique nationale de santé version finale adoptée CM version de janvier 07
PPAC COMORES 2011-2014 final
SPSR final 26 01 2011
Rapport exécution BP 2012 2013 02 15
Evaluation PASCO 2012

SCRIP

Plan d'action 2011 2014
Rapport de mise en œuvre de la SCRIP-2010
Plan d'actions SCRIP 2011 2014
État avancement mise en œuvre 2012 SCRIP
Étude préalable politique sectorielle transports 2008
Rapport source croissance 13 mai 2010
Rapport OMD février 2010

SIGFP

Étude informatisation financière état juillet 2011

TOFE

TOFE 2012
TOFE consolide décembre. 2012
TOFE 2011
TOFE décembre 2010

TRANSFERTS DIASPORA

Dossier transfert diaspora Comores

TRANSPORTS

Étude préalable politique sectorielle transports 2008

TRESOR

BALANCE 2010
BALANCE 2011
BALANCE 2012
Les réformes comptables intro
Instruction nouveau plan comptable version 4 2007
Comptabiliser en droits constatés
Plan comptable OHADA
Étude réseau trésor septembre 2011_DIENG
Manuel contrôle interne trésoreries générales 2007
Manuel procédures trésoreries générales 2007

VERIFICATION EXTERNE

Déclaration de conformité 2011 version finale
Rapport final exécution lois de Finances 2011
Rapport de contrôle gestion de l'APC 2009-2010
Rapport de contrôle ANACM 2010 et 2011
Rapport de contrôle service de la Dette 2011
Rapport SNPSF 2010 2011
Rapport d'activité 2012

BASE DE DONNEES PEFA 2

Les documents figurants dans la base de données PEFA 2 sont téléchargeables directement sur le site du Ministère des Finances www.finances.gouv.km/v1

REPERTOIRES DE LA BASE

 ABGE	 GENERAL	 TRESOR
 AGID-DGI	 IGF	 VERIFICATION EXTERNE
 AGRICULTURE	 INDICE RISQUE FIDUCIAIRE	
 ANTI CORRUPTION	 INFORMATIQUE	
 APPUIS BUDGETAIRES	 INVESTISSEMENTS	
 ASSEMBLEE NATIONALE	 JUSTICE	
 BANKING COMORES	 LETTRE DE MISSION	
 BANQUE CENTRALE	 LOIS DE FINANCE	
 BUDGET	 LOLF	
 COMMISSARIAT AU PLAN	 MACRO ECO	
 CONJONCTURE ECO	 MARCHES PUBLICS	
 CONSTITUTION	 ORGANIGRAMMES	
 CONTROLE FINANCIER	 PECHE	
 COUR SUPREME	 PRIVATISATIONS	
 CREF	 PRO POOR	
 DECENTRALISATION	 PTF	
 DETTE	 REFORME GFP	
 DOING BUSINESS COMORES	 RH ET SOLDE	
 DOUANES	 RISQUES	
 EAU	 SANTE	
 EDUCATION	 SCRP	
 ENERGIE	 SIGFP	
 ENTREPRISES PUBLIQUES	 STATISTIQUES	
 ENVIRONNEMENT	 TEXTES LEGISLATIFS	
 FACILITATEUR	 TOFE	
 FMI	 TRANSFERTS DIASPORA	
 FORMATION	 TRANSPORTS	