



UNION DES COMORES

Unité – Solidarité – Développement

Ministère des Finances, du
Budget et du Secteur Bancaire

Direction Générale du Budget

Budget Citoyen 2023

« Mieux comprendre la Loi de
Finances et ses dispositions »





Extrait du discours sur l'état de la Nation, 30 décembre 2022

“ Le Gouvernement a mis en place des réformes fondamentales pour assurer les équilibres budgétaires, financer les dépenses sociales et les infrastructures, renforcer la viabilité de la dette, maîtriser les dépenses publiques, et à terme, accroître la résilience des Comores aux catastrophes naturelles. ”

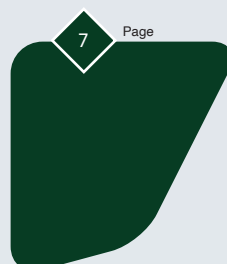
SEM AZALI Assoumani

Président de l'Union des Comores

Sommaire



AVANT - PROPOS



INTRODUCTION



**Notions Essentielles
Liees à La Réforme
Budgetaire**



**Quelques Principes
Budgetaires**



**Processus
d'Élaboration
du Budget**



**Quelques Mesures
pour 2023**



**Contenu du Budget
2023 : Quelques
Chiffres Clés**



**Les priorités
phares de 2023**



MZE ABDOU MOHAMED CHAFIOU

Ministre des Finances, du Budget et du
Secteur Bancaire

Avant - Propos

Le budget de l'Etat est consacré par la Loi de finances qui correspond à l'ensemble des ressources provenant essentiellement des impôts et des taxes payés par les citoyens et les entreprises, en vue de permettre à l'Etat de financer l'action (éducation, santé, justice, forces publiques, ...) et des investissements nécessaires pour le développement du pays.

Comme toute Loi, la Loi des Finances votée par le Parlement doit être respectée par tous les contribuables et par les institutions en charge de son exécution. La fraude fiscale et les détournements des fonds publics sont lourdement sanctionnés aussi par la Loi.

Pour une meilleure compréhension de la loi de Finances et de ses dispositions, le gouvernement comorien a entrepris l'élaboration de ce document simplifié pour permettre aux citoyens non-initiés de se familiariser à la gestion des finances publiques.

La bonne gouvernance de l'État implique une transparence dans la gestion des finances de l'État, que ce soit à travers une prise de connaissance de la répartition des dépenses publiques, mais aussi à travers l'origine des recettes de l'État.

La bonne gouvernance est en effet une source de confiance de la population et des contribuables envers ses dirigeants qui impacte la situation des finances publiques. Il nous a donc semblé primordial de renforcer cette confiance via l'élaboration de cet outil d'éducation civique et de transparence budgétaire pour permettre un accès équitable à l'information budgétaire et garantir une gestion des finances publiques juste et efficace. Notre pays présente le taux de pression fiscal le plus bas du continent

africain, source de sa forte dépendance aux ressources financières extérieures, en dépit de son potentiel de ressources capables de contribuer au financement des priorités de son développement, le Plan Comores Emergent.

En effet, bâtir un nouveau lien de confiance avec la population et avec les contribuables est d'autant plus urgent que les Comores se relèvent de trois crises majeures successifs (Cyclone Kenneth en 2019, Covid-19 en 2020-2021, guerre en Ukrainienne en 2022) qui continuent d'impacter sa situation économique et sociale, marquée par une baisse de la croissance, une forte hausse de l'inflation, et un accroissement du déficit budgétaire et du déficit commercial.

La question de la bonne gestion des deniers publics est au cœur des préoccupations des comoriens et ce document en constitue un premier élément de réponse.

Je souhaiterais donc exprimer ma profonde gratitude à la Directrice Générale du Budget et ses équipes techniques pour la rédaction de ce document.

Je souhaiterais exprimer mes remerciements aux partenaires au développement tels que l'UNICEF pour leur soutien et accompagnement dans l'élaboration de cet ouvrage de vulgarisation de la loi de finances.

Enfin, je salue l'engagement de la société civile, et notamment l'Initiative Citoyenne pour la Transparence Budgétaire (ICTB), qui ne ménage aucun effort pour aider le Gouvernement à rendre l'élaboration du budget davantage participatif, afin que cet outil ne soit plus seulement l'affaire des spécialistes.

MZE ABDU MOHAMED CHAFIOU

Ministre des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire

Introduction

En 2019 et 2020, l'Union des Comores a été frappée successivement par deux crises majeures, l'une régionale avec le passage du cyclone Kenneth en 2019, et l'autre mondiale en 2020 avec la survenue de la pandémie de Covid 19.

Mais grâce à une extrême résilience d'une part et une prise de décisions fermes et rapide du gouvernement quant à la situation sanitaire d'autre part, une reprise de la croissance économique a été amorcée dès 2021, avec un taux passant de -0,2% en 2020 à 2,1% en 2021.

2021 a donc été historique en termes d'échanges extérieurs. Ceux-ci étant exceptionnellement excédentaires avec un compte courant de la balance des paiements estimé à 0,5% du PIB.

Quant aux recettes intérieures, exceptionnellement élevées, elles sont passées de 48,2 milliards KMF en 2020 à 56,7 milliards en 2021. Cette amélioration de la situation des finances publiques a aussi donné suite à la négociation par le gouvernement d'un programme de référence avec le Fonds Monétaire International (FMI).

La guerre en Ukraine avec ses impacts a cassé cette dynamique de reprise de la croissance et les conséquences ont été autrement plus désastreuses que les deux crises précédentes réunies. En effet, cette guerre a sapé tous les progrès réalisés en 2021, entraînant dès le début de l'année 2022, un ralentissement de la croissance, évaluée à 1,7%, accompagné d'un fort accroissement du niveau général des prix. L'envolée des prix des hydrocarbures et des denrées de première nécessité, la chute de l'euro, la détérioration des comptes extérieurs (-4,5% du PIB du compte courant) et la baisse des recettes intérieures ont porté le taux d'inflation à deux chiffres (12%), niveau historiquement le plus élevé.

Le Gouvernement comorien s'est donc trouvé face à une situation exceptionnelle et lourdement difficile pour l'économie comorienne :

- Hausse des dépenses de l'État du fait des subventions accordées aux entreprises en difficultés,
- Baisse des recettes fiscales en raison du ralentissement économique,
- Hausse de l'endettement pour financer les pertes des entreprises publiques et les subventions.

Pour 2023, les perspectives économiques laissent présager des lendemains heureux à la crise actuelle.

Tout comme la majorité des économies africaines, un rebond de l'activité économique est attendu. Rebond soutenu par la demande intérieure, notamment la consommation privée et les investissements publics.

Ainsi, le gouvernement prévoit entre autres, la mise en place des réformes pour la restructuration et la modernisation des opérations fiscales, une amélioration du taux de pression fiscale qui passerait de 8,5% à 10,5%, un ratio masse salarial / recettes fiscales inférieur ou égale à 60%, un ratio investissements / recettes internes supérieur ou égal à 27%, un changement du point d'indiciaire salarial pour améliorer le pouvoir d'achat des employés.

Cette année, le gouvernement comorien vise un taux de croissance de 3,5% alors qu'il était de l'ordre de 1,8% en 2022, un objectif économique prometteur pour l'économie comorienne.

I.

Notions essentielles liées à la réforme budgétaire

◆ Qu'est-ce que le budget de l'État ?

Le budget de l'État est l'instrument qui permet au Gouvernement de mettre en œuvre son programme économique, social et environnemental. C'est le support à travers lequel sont autorisées, chaque année budgétaire et qui correspond à l'année civile, les prévisions des dépenses et des recettes de l'État. Le budget de l'État comprend deux sections, l'une pour le budget de l'Union et l'autre pour le budget des Iles.

La section pour le budget de l'Union comporte :

Le budget général :

Le budget général qui comporte l'ensemble des recettes provenant des impôts et taxes et des dépenses pour l'action publique tels que l'Éducation Nationale, la Santé, la justice, les forces de sécurité, les institutions de la république telles que le parlement, la Cour suprême et le financement des investissements pour le développement.

Les budgets annexes :

Les budgets annexes concernent les opérations financières des services de l'Union qui ne sont pas dotés de personnalité juridique par la loi et dont l'activité tend essentiellement à la production de biens et services notamment les sociétés d'État (11) et établissements publics (19) comme respectivement, la SONEDE, l'INJS ...).

Ils bénéficient d'une autonomie financière, du fait qu'ils offrent des prestations de services et/ou des produits donnant lieu à une rémunération fixée par voie réglementaire.

◆ Qu'est-ce que la Loi de Finances ?

La Loi de Finances est un document juridique qui traduit l'autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement, pour exécuter le Budget de l'État, selon des prévisions chiffrées des recettes et des dépenses. L'année fiscale (exercice budgétaire) court du 1er janvier au 31 décembre de chaque année.

◆ Qu'est-ce que le budget citoyen ?

Le budget citoyen est un document simplifié qui résume les principaux chiffres du Budget de l'État, et informe le citoyen des différentes mesures budgétaires, fiscales et douanières proposées dans ce cadre. Ce document est conçu par le ministère des Finances à travers la Direction Générale du Budget (DGB). Pour cette première édition 2023, la DGB a travaillé en collaboration avec l'Initiative Citoyenne pour la Transparence Budgétaire (ICTB) et l'UNICEF. Le budget citoyen est diffusé dans l'objectif de :

1. Vulgariser davantage le contenu de la Loi de Finances pour le citoyen, en utilisant un langage simple et accessible ;
2. Impliquer le citoyen dans le débat sur les politiques publiques et leur gouvernance, notamment en ce qui concerne la programmation du Budget de l'État ;
3. Informer le citoyen sur les sources des recettes de l'État et les dépenses qui en sont faites.

III.

Quelques principes budgétaires

◆ Principe de sincérité

Le principe de sincérité traduit une exigence de réalisme affirmé dans l'évaluation des recettes et des dépenses financières de l'État en tenant compte des informations disponibles. Les prévisions sont faites sur des bases solides, claires, réelles et précises.



◆ Principe de transparence

Ce principe assure l'accès à une bonne information sur la préparation, l'exécution et le contrôle du budget de l'État. Cela renforce la redevabilité de l'État envers le citoyen. Le citoyen est associé au processus budgétaire, du début jusqu'à la fin. Les contrôles sont renforcés, notamment ceux de la Section des Comptes et de l'Assemblée de l'Union.

III.

Processus d'élaboration du budget

◆ Comment le Gouvernement prépare-t-il le projet de budget ?

Le budget de l'Etat se prépare en déroulant les principales phases ci – après:

Phase de programmation : le cadrage budgétaire

Étape où l'on définit le coût des activités réalisées durant l'année précédente, ceux de l'année en cours, ainsi que les projections des montants que l'État compte dépenser sur une période de trois ans. Ce cadrage se déroule entre la Direction du budget et les Ministères sectoriels entre avril et septembre de chaque année. Les services restent en interaction permanente durant tout le processus.

Phase de formulation

Cette étape se déroule souvent en comités restreints, au niveau du pouvoir exécutif. Le gouvernement détermine la façon dont les ressources financières seront assurées et affectées dans l'ensemble des programmes et activités. Le budget proposé constitue la traduction des priorités de la politique générale de l'État en un document financier.

Phase d'examen et adoption

Une fois formulée, le gouvernement porte la proposition du budget à la connaissance du Parlement et du public. Ceci déclenche un processus d'examen par les députés, d'abord en commission de finances et ensuite en session plénière pour adoption (vote). Durant cette phase, le parlement débat des propositions faites, et demande parfois plus de précisions voire des justifications sur les choix optés, de la part des membres du gouvernement. Des représentants du public peuvent être invités à ces discussions comme ce fut le cas en 2023, avec l'ONG ICTB.

Phase de promulgation

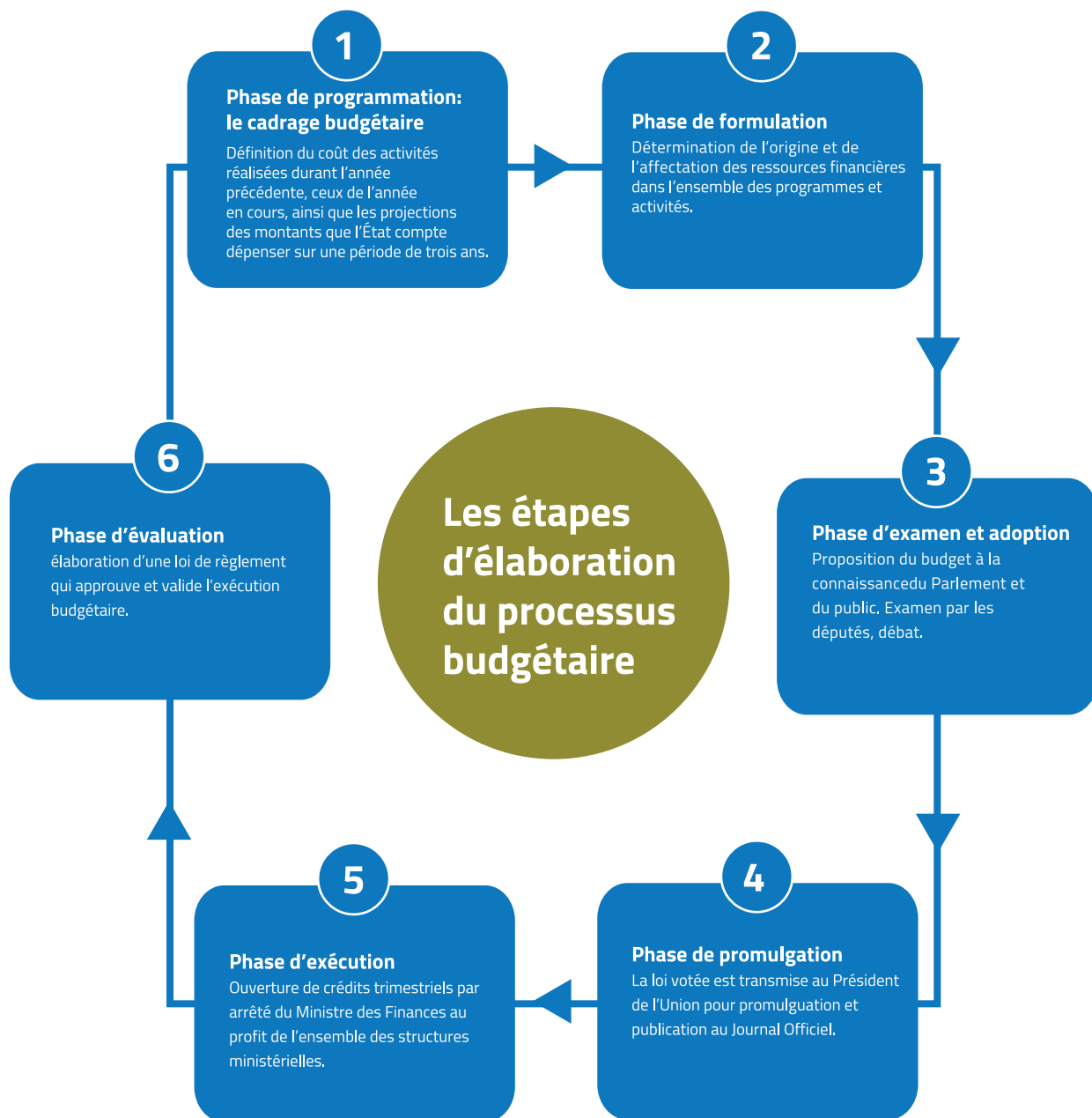
La loi de finances votée par l'Assemblée de l'Union est transmise sans délai au Président de l'Union qui signe un décret pour la promulguer. La Loi de Finances ainsi promulguée est ensuite publiée au Journal Officiel au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, de façon à entrer en vigueur le 1er janvier de l'année d'exécution.

Phase d'exécution

L'exécution du budget se fait à travers un processus d'ouverture de crédit trimestriel par arrêté du ministre des Finances au profit de l'ensemble des structures ministérielles. Ces crédits couvrent les dépenses de fonctionnement de l'administration (fournitures de biens et services), les subventions aux établissements publics, l'investissement, le paiement de la dette publique, la contribution aux organismes internationaux.

Phase d'évaluation

Étape finale du cycle budgétaire qui se matérialise par l'élaboration d'une loi de règlement qui approuve et valide l'exécution budgétaire. La loi de règlement doit être accompagnée du rapport de la section des comptes sur l'exécution de la loi des finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes de la Direction Générale du Budget et ceux du Trésor.



Présentation au parlement du projet de loi de finances par le Ministre des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire



IV.

Quelques mesures pour 2023

◆ Revalorisation de l'indice salarial

Pour améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, le point d'indice salarial passe de 1600 à 1800, soit une augmentation de 200 points. Plus concrètement, cela se traduit par une augmentation salariale moyenne de 30000 KMF mensuels.

◆ Prudence dans l'endettement

La stratégie des Comores vis – à – vis de la dette publique ne change pas : « s'endetter prudemment, dépenser judicieusement ».

En effet, bien avant la pandémie de Covid-19, le pays avait opté pour un réajustement de la stratégie d'endettement, avec un accent mis sur les prêts concessionnels (prêts avec des taux inférieurs à celui du marché financier) et le recours aux financements non-concessionnels uniquement pour financer les projets présentant un taux de rendement interne élevé.

En conséquence de cette stratégie, les charges de la dette publique augmenteront de 19% en 2023, par rapport à 2022. Et selon les marchés financiers, juges de la santé financière des États : la signature de notre pays reste respectée et appréciée.

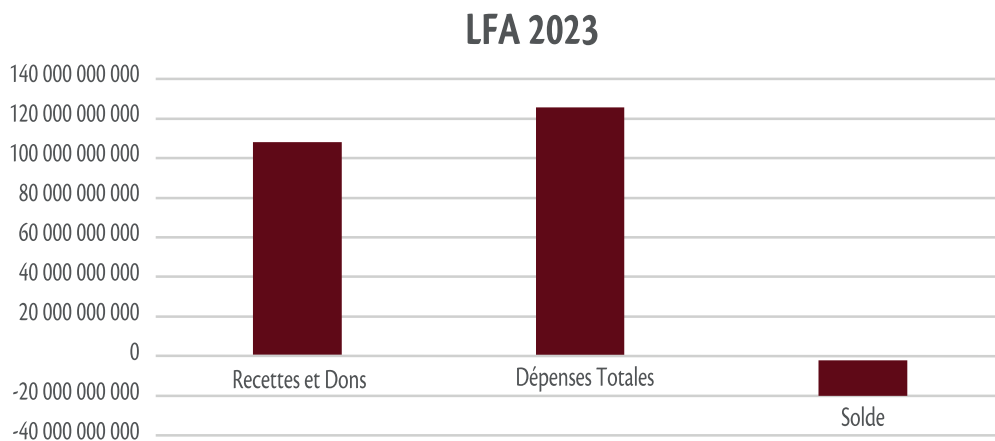


Agents de la Direction Générale du Budget

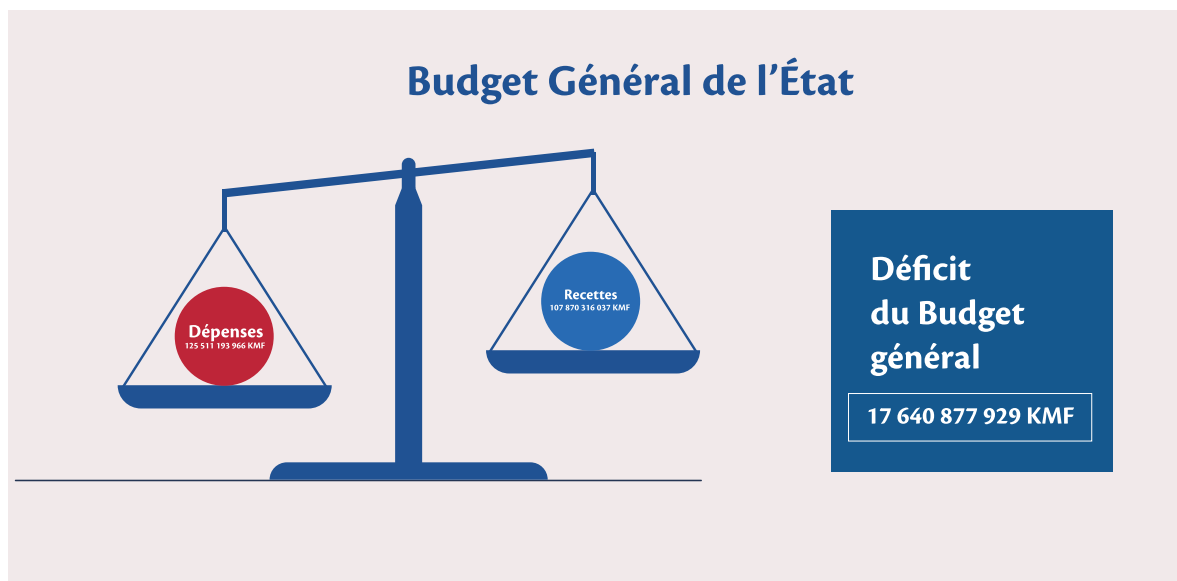
Contenu du budget 2023 : quelques chiffres clés

◆ Le budget général

Le budget de l'État pour l'année 2023 s'élève à **107 870 316 037 KMF** en recettes et **125 511 193 966 KMF** en dépenses.



La différence entre les recettes et les dépenses donne un résultat négatif de **17 640 877 929 de Francs Comoriens** (solde budgétaire déficitaire). Ce solde sera financé par des dons de nos partenaires techniques et financiers et des prêts.



Les recettes

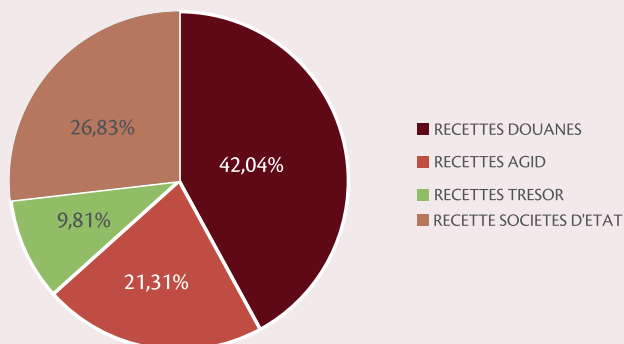
Les recettes de l'État sont composées de recettes intérieures (provenant de fonds recouverts à l'intérieur du pays) et de recettes extérieures (provenant de fonds extérieurs du pays).

PROPORTION DES CONTRIBUTIONS PAR STRUCTURE PAR RAPPORT AUX RECETTES INTERNES 2023

Recettes Internes

Les recettes internes représentent l'ensemble des fonds ou produits financiers récupérés par l'État (Trésor, Impôts, Douanes et sociétés d'État.) à travers les impôts et taxes.

Ci-joint, les prévisions de recettes internes en 2023.



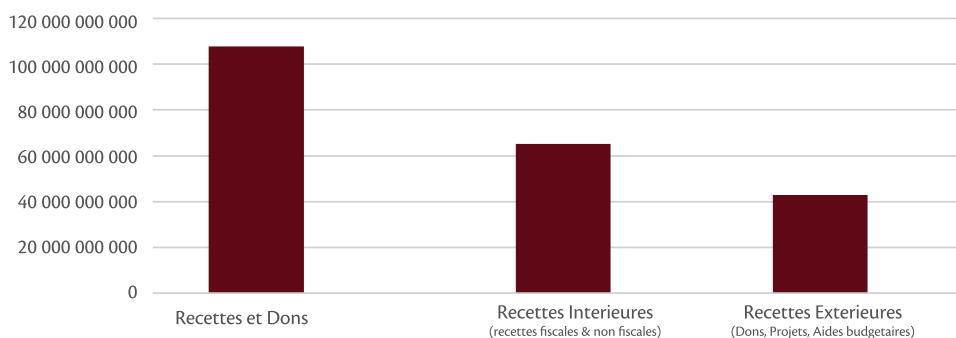
Recettes Externes

Les recettes externes sont des dons ou aides provenant des partenaires techniques et financiers des Comores à travers la coopération bilatérale (Chine, France, Arabie Saoudite, etc.) et multilatérale (Banque Mondiale, FMI, UNICEF, PNUD, BAD, etc...)

Les recettes totales de la Loi des finances sont arrêtées à 107 870 316 037 KMF réparties comme suit :

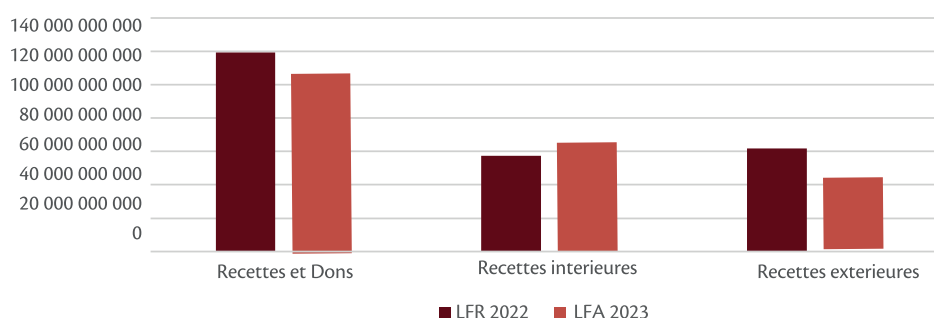
- Montant des Recettes intérieures : 65 179 842 645 KMF dont :
 - Montant des Recettes fiscales (issues des impôts et douanes) : 53 761 118 335 (en hausse de 11% par rapport à 2022) ;
 - Montant des Recettes non fiscales (issues du Trésor à l'exemple des régies administratives, et dividendes) : 11 418 724 310 (en hausse de 31% par rapport à 2022)
- Montant des Recettes extérieures : 42 690 473 392 KMF, y compris :
 - Montant des Dons / projets : 38 340 673 392 KMF ;
 - Montant des Aides budgétaires : 4 349 800 000 KMF.

LFA 2023



D'une manière globale, les recettes de l'état ont diminué de 19% par rapport à 2022 malgré la hausse de 11% des recettes internes.

COMPARAISON DES RECETTES ENTRE 2022 ET 2023



Les dépenses

Les dépenses budgétaires sont arrêtées à un montant total de 125 511 193 966 KMF et se décomposent ainsi :

- Dépenses ordinaires : 63 907 727 433 KMF

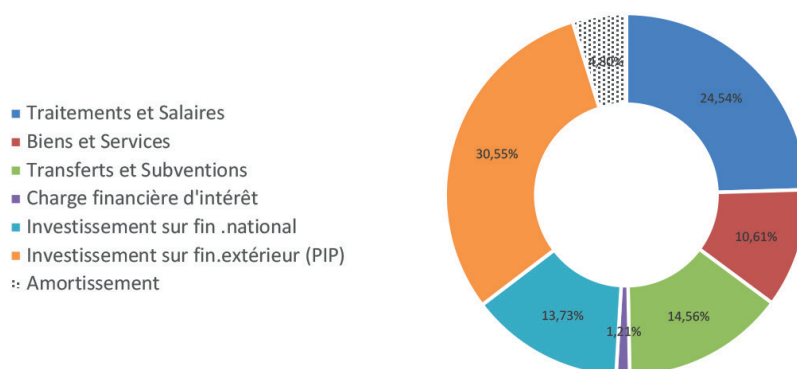
- Salaires: 30 795 314 077 KMF (hausse de 3%)
- Biens et Services : 13 319 867 638 KMF (hausse de 10%)
- Transferts & Subventions : 18 279 013 960 KMF (hausse de 29%)
- Intérêts sur la dette : 1 513 531 757 KMF (hausse de 19%)

- Dépenses d'investissement : 55 577 950 376 KMF

- Financements intérieurs des investissements : 17 237 276 984 KMF
- Financements extérieurs des investissements : 38 340 673 392 KMF

-Montant de l'Amortissement de la dette : 6 025 141 157 KMF

PROPORTION DE DEPENSES PAR NATURE ECONOMIQUE DE LFA 2023



S'agissant des dépenses de personnel, leur progression est expliquée par l'augmentation de 200 points de l'indice salarial, non modifié depuis 27 ans.

**◆ Répartition administrative des crédits budgétaires 2023
sur financements internes**

Institution/ ministères	Missions	Budget 2023 (Millions KMF)
Présidence de l'union	Levier dans la conduite des politiques publiques et le pilotage du processus de développement, la Présidence de l'Union inscrit l'amélioration de la gouvernance démocratique et administrative au rang de ses priorités en vue de l'émergence à l'horizon 2030.	8 707.6
Assemblée de l'Union	Elle est l'organe législatif de l'Union. Elle vote les lois, y compris la loi de règlement, adopte le budget et contrôle l'action du gouvernement.	1 319.4
Cour Supreme	Elle est la plus haute juridiction de l'Union en matière judiciaire, administrative, constitutionnelle, électorale et des comptes. La Cour veille à la bonne application de la règle de droit par les juridictions inférieures. Elle n'est pas une juridiction de troisième degré et ne juge au fond des affaires.	479.2
Gouvernorat Ngazidja	En concertation avec l'Union, les Gouvernorats agissent dans les matières d'administration des collectivités locales, de gestion des établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, de formation professionnelle de base, d'allocations de bourses d'études, de construction, d'équipement, d'entretien et de gestion des établissements et du personnel de la santé de base.	764.0
Gouvernorat Anjouan		643.3
Gouvernorat Mohéli		390.0
Justice, Fonction Publique	Le bon fonctionnement de la justice est un facteur fondamental de paix, de stabilité et de développement. Une justice saine et impartiale sera un gage de pérennité des investissements et de bonne gouvernance	1 822.8
Affaires Étrangères	Dans sa vision de la diplomatie, l'Union de Comores s'est engagée aux côtés de tous ses partenaires, bi et multi-latéraux, à soutenir les actions de coopération en faveur du développement, de la démocratie, du progrès et du bien-être des peuples, du respect des droits humains, de la paix et de la justice.	1 161.4
Finances	Le défi financier de l'Union des Comores vise à doter tous les services de moyens humains, financiers et matériels pouvant leur permettre de mener à bien leurs missions, et ceci à travers une fiscalité attractive pour les investisseurs, une promotion de la transparence et la modernisation de la gestion des finances publiques.	11 064.3

Institution/ ministères	Missions	Budget 2023 (Millions KMF)
Poste et Télécommunications	Acteur de la révolution numérique, l'Union des Comores, envisage l'extension de la couverture des services de télécommunications et l'amélioration de la connectivité par les opérateurs : extension des réseaux 4G, mutualisation des infrastructures, migration vers la Fixed-Mobile Convergence (FMC) et la 5G. Cette révolution numérique impactera directement l'administration publique avec la création du portail d'e-gouv « munganyo ».	309.0
Agriculture, Pêche, Environnement, Tourisme, Artisanat	Catalyseurs du développement » et vitrine du savoir-faire comorien, le tourisme et l'artisanat occupent un positionnement central dans le développement en termes d'emploi et de promotion de l'image et de la culture du pays. L'agriculture et la pêche en constituent le parfait complément. Véritable moteur de la croissance économique, le gouvernement comorien souhaite atteindre la sécurité alimentaire via le soutien de l'entrepreneuriat rural et l'industrialisation des activités halieutiques et agricoles.	1 502.1
Economie	Soutien de la croissance et de la productivité des entreprises, de l'entrepreneuriat, et de l'investissement, son action vise à favoriser le développement économique de tout le territoire dans une perspective de prospérité durable de développement, notamment via l'économie bleue.	710.1
Education	Transformer l'éducation comorienne passera par une offre d'éducation inclusive, équitable et de qualité pour tous les enfants comoriens. Une éducation de qualité est la condition pour l'égalité des genres et la lutte contre la pauvreté.	14 400.8
Interieur	Le développement territorial est un défi majeur qui doit mobiliser l'ensemble des potentialités de nos collectivités territoriales. Pour le Gouvernement, il s'agira de mettre en place les conditions institutionnelles et organisationnelles de nos territoires en promouvant le développement de la participation citoyenne tant dans la gouvernance que dans le contrôle.	5 150.5
Emploi et Travail Jeunesse, Culture, Sport	Le gouvernement comorien souhaite promouvoir la méritocratie à travers le renforcement des capacités et la prime à la compétence notamment pour les jeunes et les femmes. La réussite des Coelacanthès, parfaite illustration de la réussite par le travail et la compétence, doit servir de boussole pour l'épanouissement de la jeunesse et le rayonnement de la culture et du sport.	1 512.7

Institution/ ministères	Missions	Budget 2023 (Millions KMF)
Transport Maritime et Aérien	Le défi des Comores en matière de transport est de désenclaver l'archipel pour que les Comores profitent enfin de leur position géographique stratégique et devenir enfin un hub régional maritime et aérien.	438.6
Amenagement du Territoire	Les travaux de réhabilitation des routes nationales et des pistes rurales sur l'ensemble du territoire comorien doivent permettre la circulation des biens et des personnes d'une part mais aussi un développement rural et urbain d'autre part à travers l'installation des infrastructures de base et la mise en place d'un plan d'urbanisation.	4 991.9
Energie, Eau et Hydrocarbures	L'indépendance énergétique aux Comores, principal levier de développement durable de l'économie comorienne, devient une réalité grâce à l'investissement du gouvernement dans le mix énergétique, en accord avec l'équilibre éco systémique et la gestion durable des ressources naturelles (énergie solaire, énergie géothermique, fioul lourd...)	888.2
Santé, Solidarité, Protection Sociale et Promotion du Genre	Le système de santé est à la fois fragile et dynamique aux Comores. Beaucoup de progrès sont réalisés en matière de santé, mais les défis restent immenses. Le profil épidémiologique des Comores révèle plusieurs maladies et problèmes de santé non encore pris en charge de façon adéquate.	14 605.3

VI.

Quelques financements internes des priorités phares de 2023



1-Amélioration du pouvoir d'achat

changement de l'indice salarial, pour améliorer le pouvoir d'achat des employés, de 1600 à 1800, soit une augmentation de 200 points.

2- Renforcement de l'offre de santé

- Construction du Centre Hospitalier El Maarouf: 8 300 000 000 KMF ;
- Réhabilitation de certains Centre de Santé des Distiques CSD 347 000 000 KM ;
 - Équipements hospitaliers 256 110 543 KMF;
 - Achat des vaccins traditionnels 280 000 000 KMF.
 - Subvention sur la réduction de la mortalité maternelle et infantile 400 000 000 KMF





3- Soutien à la filière agricole

- Subvention des centres Ruraux de Développement Economique CRDE 93 600 000 KMF ;
- Office Comorien des produits de rente 100 000 000 KMF.



4- Soutien à l'industrialisation des activités halieutiques

- Subvention à la Société nationale de pêche: 94 071 086 KMF ;
- Ressources halieutiques: 82 664 096 KMF ;



5- Aménagement du territoire

- Routes: 3 015 000 000 KMF;
- Agence Habitat: 187 080 000 KMF.

Chantier de construction du
nouveau **CHU El-Maarouf**



Budget Citoyen 2023



UNION DES COMORES

Unité – Solidarité – Développement

Ministère des Finances, du
Budget et du Secteur Bancaire



Direction Générale
du Budget

unicef | pour chaque enfant

ICTB-COMORES
Initiative Citoyenne pour la
Transparence Budgétaire