

UNION DES COMORES

Unité - Solidarité – Développement

MINISTERE DES FINANCES, DU BUDGET ET DU SECTEUR BANCAIRE

DIRECTION GENERALE DU BUDGET

RAPPORT D'EXECUTION BUDGETAIRE 2020

PREMIER SEMESTRE

AOUT 2020

1. CONTEXTE DE LA PREPARATION DU BUDGET 2020

La Loi de Finances 2019 est élaborée dans un contexte des réformes plus profondes de la loi fondamentale issue du référendum du 30 juillet 2018. Ces réformes visent à un renforcement des missions de l'administration centrale en termes de gestion des finances publiques. Il s'agit entre autre de l'unification du fichier des agents de l'administration publique, de la présentation d'un budget consolidé unique et la suppression des vice-présidences de l'Union, des conseils délibératifs et des superstructures exécutives des îles.

Elle s'inscrit dans un contexte économique prometteur qui se caractérise par le lancement des grands chantiers des projets d'infrastructures du gouvernement et des initiatives réunies au tour d'une vision commune de développement, visant une croissance accélérée et inclusive à moyen terme.

Celui-ci reprend l'ensemble des réformes et des mesures destinées à assurer la tenue des dépenses de l'Etat pour l'année 2019, principalement par les réformes constitutionnelles et comprend aussi un ensemble de mesures destinées à renforcer la mobilisation de ressources.

Ce projet de Loi de finances (PLF) comprend un volet fiscal organisé autour de la réglementation des niches fiscales, le recrutement de nouveaux cadres par concours pour le renforcement de la Direction des Grands Contribuables, la mise en conformité avec les dispositions prévues par la Loi (Code général des Impôts, Code général des Douanes et Code des investissements). Il se veut être la traduction des priorités du Gouvernement, notamment en ce qui concerne le développement des infrastructures de soutien à la croissance.

2. ORIENTATIONS DE LA LOI DE FINANCES 2020.

L'économie comorienne est dominée par un secteur informel qui ne favorise pas le développement économique en général et complique d'autant plus la gestion des finances publiques alors que le taux de pression fiscale reste un des plus faibles du continent Africain (9% du PIB) par rapport au SCN93. Cette situation est pleinement mesurée par le Gouvernement qui prévoit aussi bien une maîtrise effective de l'économie non formelle et une redynamisation de la collecte fiscale dans le cadre d'une stratégie cohérente et soutenable.

De fait, ce projet de Loi de finances s'articule autour des axes prioritaires suivants :

- 1- La gestion des finances publiques
 - Au titre de la dépense :
 - o Rationalisation des dépenses de fonctionnement ;
 - o Opérationnalisation effective du sim-ba ;
 - o Maîtrise effective de la masse salariale ;
 - o Meilleure programmation des dépenses d'investissement ;
 - Au titre des recettes :
 - o Renforcement des capacités opérationnelles des administrations des recettes ;
 - o Renforcement du dispositif de sécurisation des recettes.
- 2- Le renforcement du dialogue avec les PTF :
 - Poursuivre un dialogue constructif avec le FMI ;
 - Renforcer le suivi des programmes et projets ;
 - Exploiter les nouveaux outils de financement des investissements (bilatéral et multi latéral) ;
 - Poursuivre la stratégie en cours de remboursement de la dette.

Ce projet de loi de finances sera conçu pour servir les objectifs macroéconomiques suivants :

- Une croissance économique de 4% ;
- Une maîtrise de l'inflation autour de 1,8% ;
- Un solde primaire de -0,19% du PIB ;
- Une pression fiscale aux alentours de 10,70% pour 2019.

3. PREVISIONS DU BUDGET 2020

Le projet de Loi de Finances 2019 fait état de la conjoncture macroéconomique légèrement favorable. L'intégration des données liées à ces événements fait ressortir les grandes masses du Budget qui se présentent comme suit :

Tableau des équilibres budgétaires en 2020				
Ressources et Charges	LdFR 2018	LdFI 2019	Ecart	%du PIB / LdFI 2019
Recettes et Dons	95 362	108 541	13 179	17,64
Recettes Internes	61 623	64 534	2 911	10,49
' Fiscales	46 113	49 239	3 126	8,00
Dont : Impôts sur le Revenu, Bénéfices et Plus-values	10 930	9 822	-1 108	1,60
Dont : Impôts sur les Biens et Services	8 710	10 248	1 538	1,67
Dont : Impôts sur le Commerce International	10 627	11 819	1 192	1,92
Dont : Droits d'accises	15 846	17 351	1 505	2,82
'Non- fiscales	15 510	15 295	-215	2,49
Recettes externes (Dons)	33 739	44 008	10 269	7,15
dont: Aides budgétaires	6 000	5 000	-1 000	0,81
Projets (y compris fonct.et assist.tech.)	27 739	39 008	11 269	6,34
DEPENSE TOTALE	100 418	114 857	21 161	18,66
Dépenses courantes	64 051	65 685	1 634	10,67
Dépenses courantes primaires	63 313	65 035	1 722	10,57
Traitements et salaires	28 036	27 384	-652	4,45
Biens et services	12 809	13 332	523	2,17
Transferts	11 326	10 684	-642	1,74
Dépenses d'équipements	11 142	13 635	2 493	2,22
Intérêts de la dette	738	650	-88	0,11
Solde primaire	-2 428	-1 151	1 277	-0,19
Dépenses en capital	27 739	49 172	21 433	7,99
Maintenance projets (fin. extérieur)	2 917		-2 917	0,00
Assistance technique (fin. extérieur)	4 084		-4 084	0,00
Inv sur Financées ressources extérieures	20 738	39 008	18 270	6,34
Financées sur fonds de contrepartie			0	0,00
Dette publique	2 628	3 164	536	0,51
Exterieur	1 652	2 664	1012	0,43
Interieur	976	500	-476	0,08
Prêts	6 000	7 000	1 000	1,14
Solde global (base ordonnancement)	-5 056	-6 316	-1 260	-1,03
PIB	583 384	615 470	32 086	100,00

Le présent projet prévoit des recettes totales estimées à 108 541 millions de francs comoriens dont 64 534 millions de francs de recettes intérieures réparties entre 49 239 millions de francs de recettes fiscales et 15 295 millions de recettes non fiscales. Il envisage aussi des recettes extérieures estimées à 44 008 millions de nos francs.

En définitive, le projet de Loi de finances 2019 (PLF) veut consolider la relance des secteurs porteurs de croissance et susceptibles de redynamiser l'économie du pays, en vue de répondre à la demande sociale.

Sur le plan institutionnel, ce budget réaffirme la volonté du chef de l'État, de renforcer la mise en œuvre effective des réformes constitutionnelles, afin d'aboutir à une économie équilibrée sur la base d'une production interne soutenue et de poser les bases de l'émergence à l'horizon 2030.

4. EXECUTION DU BUDGET AU 1ER SEMESTRE 2020

4.1 INTRODUCTION

Exceptionnellement des autres années depuis 2009, le budget de l'Etat est exécuté par ordonnance. C'est l'ordonnance n°19-001 portant budget de l'Etat au titre de l'année 2019 du 02/01/2019.

L'exécution budgétaire pour le premier trimestre 2019 s'est basée sur une hypothèse de contrôle de la réalisation des recettes et de l'exécution des dépenses pour un objectif de suivi permanent et rigoureux.

Toutefois, la mise en œuvre effective des réformes constitutionnelles sont plus lentes du fait de la conjoncture politique liée aux élections du Président de l'Union et des Gouverneurs des Iles.

Les recettes intérieures sont réalisées à hauteur de 9 900,892 Millions de fc, soit un taux de réalisation de 61,37% sur une prévision de 16 133,486 Millions de fc pour la période et les dépenses courantes sont exécutées à hauteur de 6 621,229 Millions de fc soit 50,85% sur une prévision de 13 021,377 Millions de fc.

Les recettes d'ordre sont à hauteur de 218,88 Millions de fc, sur une prévision de 340,78 Millions pour la période.

L'exécution au 31 mars a fait ressortir un solde positif de 3 279,663 Millions de fc sur un déficit prévisionnel de 3 112,109, soit un écart positif de 167,553 Millions de fc.

Cette situation s'explique essentiellement par une augmentation des recettes dans cette période et une maîtrise des dépenses à hauteur du respect des objectifs globaux fixés par les autorités.

TABLEAU N°1 EXECUTION BUDGETAIRE 1er TRIMESTRE 2019

Ressources et charges	LDFI 2019 (Ord)	Prevision 1er Trim	Réalisation	Ecart	Taux/Prevision
Recettes Internes	64 533 943 997	16 133 485 999	9 900 891 985	-6 232 594 014	61,37%
Recettes Fiscales	49 239 423 628	12 309 855 907	6 987 186 779	-5 322 669 128	56,76%
Recettes non Fiscales	15 294 520 369	3 823 630 092	2 913 705 206	-909 924 886	76,20%
Depenses Courants	52 085 507 554	13 021 376 889	6 621 229 419	-6 400 147 469	50,85%
Dépenses Courantes Primaires	51 435 507 554	12 858 876 889	6 621 229 419	-6 237 647 469	51,49%
Traitement et Salaires	27 394 034 400	6 848 508 600	4 895 357 481	-1 953 151 119	71,48%
Biens et Services	13 492 023 249	3 373 005 812	961 307 022	-2 411 698 790	28,50%
Transferts	10 549 449 906	2 637 362 477	764 564 916	-1 872 797 561	28,99%
Investissements sur Fond propres	13 635 000 000	3 408 750 000	57 805 600	-3 350 944 400	1,70%
Interet de la dette interieur	650 000 000	162 500 000		-162 500 000	0,00%
Sold Primaire	12 448 436 443	3 112 109 111	3 279 662 566	167 553 455	105,38%
PIB	615 470 000 000				

4.2. EXECUTION DES RECETTES.

Les recettes sont recouvrées à hauteur de 15 769,09 Millions de fc pendant la période sur une prévision trimestrielle de 13 326,53 Millions de fc, soit une augmentation de 2 442,56 Millions de fc, elle présente un surplus de 18,33% de l'objectif de 20%. Cette situation est nettement supérieure à celle des recettes recouvrées à la même période de l'année précédente. (cf. tab. n°2 ci-dessous).

Les recettes d'ordre sont à hauteur de 379,53 Millions de fc, soit 2,41% des recettes totales. Elles sont constituées de taxes sur salaires des agents de l'Etat (349,82 Millions de fc), de retenues sur logement (11,78 Millions de fc) et d'impôt foncier retenu à la source sur les paiements des logements loués par l'Etat (17,93 millions de fc).

4.2.1. LES RECETTES FISCALES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (UNION)

Les recettes fiscales sont recouvrées à un montant de xxx Millions de fc sur une prévision trimestrielle de xxx Millions de fc, soit une de xxxx Millions de fc, elle présente un dépassement de 11,09% de l'objectif.

4.2.1.1. Les recettes de l'AGID

Les recettes fiscales recouvrées par l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID) sont à hauteur de 1 868,84 Millions de fc contre une prévision de 1 662,60 Millions de fc soit un taux d'exécution de 112,40% par rapport à l'objectif fixé. Elles présentent une augmentation de 206,24 Millions de fc, soit 12,40%. Les recettes d'ordre sont à hauteur 349,82 Millions de fc, soit 18,72% des recettes recouvrées et sont constituées des taxes sur salaires des agents de l'Etat.

4.2.1.2. Les recettes de la Douane

Les recettes recouvrées par la Douane sont à hauteur de 4 624,18 Millions de fc contre une prévision de 4 173,36 Millions de fc, elle présente une augmentation de 450,82 Millions de fc soit 10,80% par rapport à l'objectif du trimestre. Le service a enregistré une bonne performance dans le recouvrement des recettes et dans la maîtrise des exonérations qui totalisent pour le trimestre un montant de 350,06 Millions de fc et qui représentent 7,57% des recettes prévues pour la période.

L'amélioration des recettes douanières est due essentiellement aux mesures contenues dans la Loi des finances et qui sont appliquées dès le premier trimestre.

4.2.1.3. Les recettes des Sociétés d'Etat

Les recettes fiscales des Sociétés d'Etat recouvrées au cours du premier trimestre sont à hauteur de 4 275,48 Millions de fc contre une prévision de 4 147,62 Millions de fc soit une amélioration globale de 127,86 Millions de fc et donc un surplus de 3,08% par rapport à l'objectif. Cette amélioration est observée pour quelques Sociétés comme Comores télécom (IS et TS), SNPSF (IS et TS) et SCH (TIPP). Elles totalisent un montant de 2 890,85 Millions par rapport à l'ensemble. Et les autres sociétés ont enregistré une contreperformance dans le recouvrement des recettes soit un montant à recouvrer de 393,75 millions de fc.

4.2.2. LES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales sont recouvrées à hauteur de 4 906,60 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 181,19% contre une prévision de 2 707,95 Millions de fc. Elles présentent une augmentation de 2 198,65 Millions de fc, soit un surplus de 81,19% de l'objectif. Les recettes d'ordre sont à hauteur 11,78 Millions de fc, soit 0,24% des recettes recouvrées et 0,66% des recettes du Trésor.

4.2.2.1. Les recettes du Trésor

Les recettes non fiscales du Trésor sont recouvrées à hauteur de 1 188,43 millions de fc, soit un taux de réalisation de 115,77% contre une prévision de 1 026,54 millions de fc. Elles présentent une augmentation de 161,88 millions de fc, soit un surplus de 15,77% de l'objectif fixé.

4.2.2.2. Les recettes des Sociétés d'Etat

Les recettes non fiscales sont recouvrées à hauteur de 3 118,17 millions de fc contre une prévision de 1 681,40 millions de fc soit une augmentation de 1 436,77 millions de fc, elles présentent 85,45% de l'objectif fixé. Ce dépassement est dû essentiellement au recouvrement de 2 Milliards de fc de licence Telecom prévue pour l'année et recouvrée pendant le trimestre.

4.2.3. LES RECETTES DES ENTITES

Les recettes des entités (fiscales et non fiscales) sont recouvrées à hauteur de 693,98 millions de fc contre une prévision de 634,99 millions de fc. Elles présentent un taux de réalisation 109,29% par rapport à l'objectif fixé, soit un dépassement de 9,29% représentant une valeur de 59,00 millions de fc.

4.2.3.1. Les recettes de Ngazidja

Les recettes de l'île Autonome de Ngazidja sont recouvrées à hauteur de 449,03 millions de fc (dont 292,10 millions de fc de recettes fiscales et 156,93 millions de fc de recettes non fiscales) contre une prévision de 329,65 millions de fc, constituée de 181,03 millions de fc de recettes fiscales et de 148,62 millions de fc de recettes non fiscales. Elles présentent un taux de réalisation de 136,21%, soit une valeur de 119,38 Millions de fc (soit un surplus de 36,21% par rapport à l'objectif).

Les recettes fiscales enregistrent une augmentation de 111,07 Millions de fc, soit 61,35% par rapport à l'objectif fixé et les recettes non fiscales une augmentation de 8,31 Millions de fc, soit 5,59%.

Les recettes d'ordre sont à hauteur de 17,93 Millions de fc, soit 6,54% des recettes fiscales recouvrées. Elles constituent d'impôt foncier retenu à la source par le Trésor de l'Union et enregistré à l'Ile.

4.2.3.2. Les recettes de Ndzuwani

Les recettes de l'île Autonome de Ndzuwani sont recouvrées à hauteur de 184,94 millions de fc (dont 166,49 millions de fc de recettes fiscales et 18,46 millions de fc de recettes non fiscales) contre une prévision de 234,09 millions de fc, constituée de 191,22 millions de fc de recettes fiscales et de 42,87 millions de fc de recettes non fiscales. On constate une contreperformance dans le recouvrement des recettes.

4.2.3.3. Les recettes de Mwali

Les recettes de l'île Autonome de Mwali sont recouvrées à hauteur de 60,01 millions de fc (dont 44,90 millions de fc de recettes fiscales et 15,11 millions de fc de recettes non fiscales) contre une prévision de 71,24 millions de fc, constituée de 57,65 millions de fc de recettes fiscales et de 13,59 millions de fc de recettes non fiscales. Ces dernières présentent un dépassement de 1,52 millions de fc, soit 11,16% par rapport à l'objectif fixé.

Toutefois, les recettes fiscales enregistrent une diminution de 12,75 millions de fc, soit 22,11% par rapport à l'objectif fixé.

Sur ce, le service des Impôts enregistre une contreperformance dans le recouvrement des recettes fiscales.

4.3. EXECUTION DES DEPENSES

Les dépenses globales sont exécutées à hauteur de 10 712,74 Millions de fc, contre une estimation totale au premier trimestre de 22 481,49 Millions de fc, elles présentent une diminution d'un montant de 11 768,75 Millions de fc soit 43,25% par rapport aux prévisions de la période. Cette diminution s'explique par une lente exécution des investissements tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Entités ainsi que la dette. Cette situation connaît une légère amélioration par rapport à cette période de l'année précédente.

4.3.1. Traitements et salaires

Les dépenses salariales s'élèvent à 2 875,84 Millions de fc au premier trimestre 2018 soit un taux d'exécution de 88,24% contre une estimation de 3 259,20 Millions de fc. Cette exécution à la baisse constitue une économie de 383,36 Millions de fc.

Cette situation favorable n'exclue pas des dépassements qui ont eu lieu au niveau du Ministère de l'Intérieur occasionnés par des avancements de certains agents de police et une légère augmentation des effectifs de la Vice-Présidence en charge du Ministère de l'Economie.

4.3.2. Biens et services

Les Biens et Services sont exécutés à hauteur de 1 275,63 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 57,54% contre une prévision de 2 216,80 Millions de fc.

Cette exécution a globalement respecté l'objectif du trimestre du fait que certains services n'ont rien engagé pendant la période.

Toutefois, les Ministères et Institutions qui ont exécuté leurs dépenses en Biens et services sont toujours à la hausse sauf le Ministère des Finances. Celle-ci est due essentiellement à l'utilisation du taux traditionnel de 25% ceci par manque de texte réglementaire comme disait certains responsables.

4.3.3. Transferts

Les Transferts sont exécutés à hauteur de 1 432,24 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 31% contre une prévision de 4 646,57 Millions de fc.

4.3.4. Investissements

Les Investissements sont ordonnancés à hauteur de 195,73 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 2,76% contre une prévision de 7 100,92 Millions de fc.

4.3.5. LES DEPENSES DES ENTITES

Les dépenses des Entités insulaires sont globalement exécutées à hauteur de 4 393,42 Millions de fc contre une estimation totale au premier trimestre de 5 258,00 Millions de fc, soit un taux d'exécution 83,56%. Elles représentent une différence d'exécution d'un montant de 864,58 Millions de fc soit 16,44% par rapport aux prévisions de la période. Toutefois, des dépassements ont eu lieu sur les salaires au niveau de toutes les îles et au niveau des transferts spécialement pour Ngazidja.

4.3.5.1. Ngazidja

- **Les salaires** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 1 600,39 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 101,47% contre une prévision de 1 577,25 Millions de fc, soit un dépassement de 1,47% par rapport à l'objectif fixé représentant un montant de 23,24 Millions de fc.

- **Les biens et services** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 137,36 Millions de fc soit un taux d'exécution de 45,64% contre une prévision de 301 Millions de fc.

- **Les transferts** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 239,05 Millions de fc contre une prévision trimestrielle 146,50 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 163,17%. Ils enregistrent un dépassement de 63,17% par rapport à l'objectif fixé représentant un montant de 92,55 Millions de fc.

Suite à un travail de rapprochement avec les services compétents de l'île, il ressort que ces dépenses de transferts ont été utilisées pour le paiement de salaires dont le taux appliqué est de 25%.

- **Les investissements** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 13,62 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 4,11% contre une prévision de 331,25 Millions de fc.

4.3.5.2. Ndzuwani

- **Les salaires** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 1 660,50 Millions de fc contre une prévision de 1 582,00 Millions de fc soit un taux d'exécution de 104,96%. Ils enregistrent un dépassement de 4,96% par rapport à l'objectif fixé représentant un montant de 78,50 Millions de fc.

- **Les biens et services** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 31,55 Millions de fc contre une prévision de 267,50 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 11,80%.

- **Les transferts** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 116,63 Millions de fc contre une prévision trimestrielle de 136,25 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 85,60%.

- **Les investissements** ; il n'y pas d'engagement.

4.3.5.3. Mwali

- **Les salaires** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 550,90 Millions de fc contre une prévision de 430 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 128,12%. Ils enregistrent un dépassement de 28,12% par rapport à l'objectif fixé représentant un montant de 120,90 millions de fc.

- **Les biens et services** ; ils sont ordonnancés à hauteur de 43,33 Millions de fc contre une prévision de 72,50 Millions de fc, soit un taux d'exécution de 59,76%.

- **Les transferts et les investissements** n'ont pas eu aucun engagement durant la période.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.

5.1. CONCLUSION

Les résultats de l'exécution budgétaire pour le premier trimestre de l'exercice 2019 ne sont pas globalement satisfaisants et ne sont pas à la hauteur des attentes affichées par le Ministre des Finances et du Budget.

L'exécution budgétaire au 31 mars 2019 présente des contreperformances dans la mobilisation des ressources intérieures avec un taux de réalisation de xx% au moment où l'exécution des dépenses affiche un taux d'exécution de xx% avec des dépassements au niveau de et au niveau de principalement pour

Face à cette situation, certaines mesures liées à la gestion budgétaire ont été observées bien qu'elles n'ont pas produit des effets à partir du début du trimestre tandis que d'autres ne sont pas encore bien maîtrisées dans leur mise en œuvre, même si des efforts, dans ce sens, sont en cours.

5.2. RECOMMANDATION

Au vu de ce qui précède, il serait plus indiqué que les responsables des services techniques commencent à se rapprocher pour bâtir une réflexion solide visant à la mise en œuvre pratique des réformes constitutionnelles.