RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

UNION DES COMORES

Bilan et perspectives de l'assistance technique fournie par le FMI à l'administration des douanes

SEPTEMBRE 2025

Établi par
Thomas Cantens (FAD), Stephen Mendes (AFRITAC SUD) et Issam Fassatoui (Expert FMI)

Département des Finances Publiques
Centre AFRITAC du Sud

CLASSEMENT/ NUMÉRO DU RAPPORT (Supprimer cette mention si elle est inutile)

©2025 Fonds monétaire international

Le présent document rassemble des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international aux autorités de l'Union des Comores (ci-après le « bénéficiaire des activités de développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. À moins que le bénéficiaire des activités de développement des capacités ne s'y oppose expressément, ce document (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI à l'administrateur du FMI pour l'Union des Comores, à d'autres administrateurs du FMI et à des membres de leurs équipes, ainsi qu'à d'autres organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale, à d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime (voir les directives opérationnelles sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département des Finances Publiques du FMI.

L'analyse et les considérations de politique économique présentées dans cette publication sont celles du département des Finances Publiques du FMI et du Centre AFRITAC Sud.

Cette mission d'assistance technique a été rendue possible grâce au soutien financier du Global Public Finance Partnerships (GPFP).

International Monetary Fund, IMF Publications
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
T. +(1) 202.623.7430 • F. +(1) 202.623.7201
publications@IMF.org
IMF.org/pubs

Remerciements

Cette mission d'assistance technique a été rendue possible grâce au soutien financier du Global Public Finance Partnerships (GPFP), financé par l'Allemagne, l'Arabie Saoudite, la Belgique, la République de Corée, le Danemark, la France, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union européenne.

Table des matières

Remerciements **3**

Abréviations et acronymes **5**

Préface **6**

Résumé **7**

Recommandations **8**

I. Observations sur la stratégie 2024-2027 **10**

II. Les domaines d'assistance technique depuis 2020 **14**
A. L'assistance technique du FMI depuis 2020 14
B. Les initiatives en cours des autres partenaires techniques et financiers 21

III. Proposition d'activités d'assistance technique **23**

IV. Annexes **27**
A. Annexe 1. Profils de risque 27
B. Annexe 2. Analyse et mise à jour des codes de spécification tarifaire (CST). 29
C. Annexe 3. Exemples de secteurs d'importation pouvant susciter des contrôles a posteriori. 31

Abréviations et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
ANAMEV	Agence Nationale des Médicaments et des Evacuations sanitaires
ANPI	Agence Nationale Pour la Promotion des Investissements
ANRTIC	Agence Nationale de Régulation des TIC
CST	Code de Spécification Tarifaire
DAC	Division d'Audit et de Contrôle Interne
DCREX	Direction de la Coopération et des Relations Extérieures
DEREF	Direction des Etudes et des Réformes Economiques et Financières
DFI - DINTIC	Direction de la Facilitation et de l'Informatique – Direction de l'Informatique et des NTIC
DPC	Direction de la Prévention et du Contentieux
DR	Direction de la Règlementation
DRAGR	Division du Renseignement, d'Analyse et Gestion de Risques
DRC	Direction de la Recette Centrale
DRE	Direction des Régimes Economiques
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSD	Direction de la Surveillance Douanière
XXX	Direction du service chargé du suivi et du traitement des exonérations
INRAPE	Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
SI	Service de l'Informatique
SNPSF	Société Nationale des Postes et Services Financiers
ZLECAf	Zone de Libre-Échange Continentale Africaine

Préface

A la demande des autorités, une mission du Département des Finances publiques (FAD) du FMI s'est rendue à Moroni, Union des Comores, du 1er au 12 septembre 2025. Elle était composée de MM. Thomas Cantens (chef de mission, FAD), Stephen Mendes (AFRITAC du Sud) et Issam Fassatoui (Expert FMI). La mission visait à dresser le bilan de l'assistance technique fournie par le FMI, analyser les besoins de la douane et déterminer l'appui à fournir à la douane au cours des prochaines années.

La mission a travaillé avec une équipe composée des conseillers du Directeur général, des directeurs et de leurs représentants. Chaque thème douanier a été passé en revue, en examinant les difficultés de mise en œuvre des recommandations du FMI.

Au préalable, à la demande de la douane, la mission a organisé un atelier sur deux journées, couvrant la gestion de la performance et l'intégrité dans les douanes, l'analyse des données et les applications de l'intelligence artificielle pour les douanes, à partir de cas pratiques issus d'autres administrations et de précédents projets. Les échanges ont porté sur comment ces méthodes pourraient être mises en œuvre au sein de l'administration, ce qui a permis de préparer des discussions sur l'assistance technique. En outre, la mission a bénéficié de deux visites, l'une au port de Moroni, l'autre à la direction de l'informatique, qui lui ont permis de mieux saisir les contraintes de la douane sur le terrain.

A la suite des échanges sur l'assistance technique avec l'équipe de direction, deux séances de travail se sont tenues avec des acteurs impliqués dans la réforme de la douane. La première a eu lieu avec la direction des études et des réformes économiques et financières du ministère des finances, du budget et du secteur bancaire. Cette direction a la charge de fixer la stratégie et les objectifs annuels pour les administrations de recette. La deuxième séance a eu lieu avec les représentants de l'Union Européenne et de l'Agence Française de Développement qui conduisent des projets d'appui au ministère des finances, du budget et du secteur bancaire. La mission a tenu une réunion avec Mme la Représentante résidente du FMI. La mission a partagé ses conclusions lors d'une dernière réunion avec le Directeur général et son équipe de direction.

Les conclusions du rapport reposent sur les informations communiquées par la douane comorienne lors de la mission. L'équipe du FMI remercie les autorités, ainsi que l'ensemble des personnes avec lesquelles elle a travaillé, pour la qualité de leur accueil et l'excellente collaboration dont elle a bénéficié. L'équipe remercie particulièrement Mme Djamila Radjabou, Directrice de la coopération et des relations extérieures, ainsi que son équipe pour l'organisation de la mission. La mission a également bénéficié du concours de Mme Rima Türk, Représentante résident du FMI, et de son équipe, qui ont facilité l'organisation des rencontres avec les bailleurs.

Ce rapport constitue la version finale de l'aide-mémoire discutée avec M. Ahmed Houmadi, Directeur général des douanes. Le rapport inclut un résumé, un tableau de recommandations et trois sections portant sur (I) les observations de la mission sur la stratégie actuelle 2024-2027 de la douane, (II) le bilan de l'assistance technique depuis 2020 et les principaux défis identifiés pour la mise en œuvre des recommandations, et (III) une proposition d'activités d'assistance technique à venir.

Résumé

xxx

Recommandations

Mise en œuvre du plan stratégique 2024-2027		
1.	Mettre en place un cadre de suivi du plan stratégique, composé (i) d'une unité dédiée au suivi de la réforme, disposant de personnels capables de produire des analyses de données, à partir des données SYDONIA, (ii) d'indicateurs quantitatifs pour la priorisation et l'exécution des actions du plan stratégique et (iii) de réunions trimestrielles des principaux acteurs.	Choix d'une unité de suivi avant décembre 2025 et indicateurs quantitatifs prêts en février 2026
2.	Initier la mise en œuvre des contrats de performance en interne par une première étude qui i) identifie les mauvaises pratiques ayant les effets les plus négatifs sur les recettes et les délais de dédouanement, ii) intègre l'efficacité de certaines procédures sensibles (dédouanement simplifié, transbordement), iii) identifie les besoins de dématérialisation pour capturer des informations qui seraient utiles pour surveiller certaines pratiques mais qui sont actuellement non disponibles dans le système de dédouanement.	Etude finalisée en mars 2026
3.	Elaborer le schéma directeur informatique en relation avec les besoins de la stratégie douanière notamment les besoins d'analyse de données, associé à une évaluation financière des besoins, puis organiser la diffusion de ce schéma directeur au sein du ministère et auprès des partenaires techniques et financiers de la douane.	Schéma directeur finalisé en juin 2026
Amélioration des procédures et du fonctionnement des structures existantes		
4.	Etablir des déclarations de mise à la consommation pour chaque mise à la consommation de produits pétroliers.	Immédiat
5.	Mettre en place un mécanisme de révision semestrielle des CST adossée à des sources exogènes comme les bases COMTRADE ou les prix de marché en ligne afin d'éviter les sous-évaluations systématiques et la pénalisation des importateurs par des valeurs trop élevées.	Processus débuté en janvier 2026
6.	Décentraliser le processus de mise à jour et de révision des profils et critères de risque, à partir de l'analyse miroir, et mettre en place un processus de redevabilité mensuel du SGAR auprès du comité de direction.	Nouvelle procédure en place en février 2026

7.	Opérationnaliser le contrôle a posteriori en adoptant un plan annuel de contrôle a posteriori et en débutant effectivement des contrôles a posteriori sur le terrain, sur la base des propositions de domaine de la mission (cas de sous-évaluation manifeste, de fausse déclaration d'espèce et d'importations non déclarées, qui représentent un enjeu fiscal élevé).	Plan finalisé en février 2026
8.	Conduire une étude sur le circuit vert et les contrôles qui y sont effectués, à partir des données historiques de SYDONIA afin de décider d'un taux de circuit vert réaliste, soutenable et accepté par les inspecteurs, tout en garantissant un niveau de facilitation crédible pour les opérateurs.	Etude finalisée en juin 2026
Coordination avec les bailleurs		
9.	Participer activement au projet de centre de données du ministère des finances en faisant des propositions techniques pour (i) mettre en commun les données douanières tout en conservant la maîtrise de la gestion du système informatique de dédouanement, et (ii) développer l'adoption de technologies modernes d'analyse de risque fondées sur l'intelligence artificielle.	Immédiat
Préparation de l'assistance technique à venir		
10.	Préparer les actions d'assistance technique (i) en lançant une enquête interne auprès de l'ensemble du personnel pour identifier des capacités en analyse de données et (ii) en préparant un processus d'anonymisation et de partage des données avec les missions d'assistance technique du FMI afin de faciliter la coopération en matière d'analyse.	Immédiat

I. Observations sur la stratégie 2024-2027

Une réforme douanière rendue complexe par deux facteurs

1. **La douane doit s'adapter à des engagements nationaux récents.** L'Union des Comores a récemment intégré des cadres internationaux qui ont des effets sur l'administration douanière : la Convention de Kyoto Révisée de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) en 2022, l'accession du pays à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en août 2024, et la mise en place de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf). Ces textes internationaux ont potentiellement des effets sur toutes les procédures douanières, voire sur les sources de recettes, ce qui rend la stratégie de la douane particulièrement complexe à élaborer et à mettre en œuvre.

2. **La douane a vu ses ressources se réduire, et des primes et aides sociales ont été supprimées au cours de l'année 2025.** Cette réduction brutale résulte d'une réforme de l'affectation des ressources de la redevance informatique[1]. La baisse des ressources pour l'administration et celle des revenus et bonifications pour les personnels, ainsi qu'un environnement dégradé sur le terrain[2] et des sureffectifs résultant de décisions prises hors de l'administration [3], contribuent à une démotivation du personnel, observée par la mission dans ses échanges.

Le renforcement de l'intégrité, priorité stratégique

3. **Le plan stratégique reflète une forte prise de conscience des problèmes d'intégrité**. Le plan identifie les problèmes d'intégrité comme un problème majeur. En effet, dans de nombreux contextes similaires au contexte comorien, les mauvaises pratiques de certains agents affectent l'ensemble de l'organisation et remettent en question les effets des réformes. La corruption affecte la lutte contre la fraude ; les résultats de l'analyse de risque et les circuits de contrôle ne sont pas correctement appliqués ; les contrôles ne donnent pas lieu à des redressements appropriés. En faussant les résultats des contrôles, la corruption fausse, en retour, les données utilisées pour les analyses de risque. Par ailleurs, la corruption peut occasionner des délais supplémentaires dans les procédures de dédouanement. Enfin, la corruption affecte négativement le dialogue institutionnel entre la douane et le secteur privé.

---

[1] Arrêté XXX

[2] La mission a pu constater les conditions précaires d'exercice des personnels douaniers au Centre de douane du Port de Moroni qui collecte environ 80% des recettes douanières (exiguïté et dégradation des locaux, vétusté des matériels informatiques, coupure d'alimentation électrique et de réseau, absence de séparation avec le public).

[3] La douane comorienne compte plus de 600 personnels, pour 4 centres de dédouanement sur son territoire. Au port de Moroni, le nombre d'escales de lignes internationales est faible, de l'ordre de 3 à 4 navires par mois, auxquels s'ajoutent des navires de ligne « régionale » avec Madagascar et quelques pays d'Afrique de l'Est, qui sont des navires de passagers et de vrac alimentaire. La direction des ressources humaines a reconnu un sureffectif, conduisant parfois à ce que des agents ne trouvent pas d'affectation.

4. **Le plan stratégique propose des initiatives pertinentes pour renforcer l'intégrité.** Plusieurs initiatives sont inscrites dans le plan stratégique : la mise en place de contrats de performance en interne, la création d'un conseil de discipline, d'un code de déontologie, l'animation de séminaires internes. Dans sa « hiérarchisation des solutions », la douane a positionné « une stratégie coercitive visant à renforcer la gouvernance et l'intégrité dans les services opérationnels » puis la mise en place de « contrats de performance » en actions prioritaires, après le nouveau statut de la douane et la réorganisation de l'administration. Ces contrats de performance, entre autres mesures, ont montré leur utilité dans d'autres contextes pour contenir les mauvaises pratiques et augmenter les recettes[4].

Un plan stratégique difficile à opérationnaliser

5. **Le plan stratégique inclut des actions qui relèvent du fonctionnement normal des services tandis que d'autres sont peu précises.** Par exemple, le plan liste les mises à jour régulières de la base de données valeurs, celles des profils d'analyse de risque, des codes de spécification tarifaire qui sont des tâches régulières des services en place. A l'opposé, des actions demeurent très générales et difficiles à mesure, comme le renforcement de la réglementation, la mise en place de procédures de facilitation sans préciser lesquelles ou la réorganisation de l'administration. La mission recommande que, dans son prochain plan, la douane distingue les initiatives ayant un impact stratégique uniquement et qu'elle détaille comment elle compte les mettre en œuvre et comment elle en mesurera objectivement les progrès. Par exemple, plutôt que propose de mettre à jour régulièrement les profils de risque, le plan aurait pu décrire la mise en place d'un dispositif de rapport sur les profils de risque, sur la base d'indicateurs quantitatifs, d'objectifs et de rapports trimestriels.

6. **Le plan stratégique n'identifie pas de sources potentielles de recettes supplémentaires ou des domaines particulièrement à risque.** Par exemple, le plan stratégique ne relève pas les difficultés liées aux arriérés, à la gestion des exonérations, au contrôle des dédouanements simplifiés et à l'usage de cautions non certifiées, ni aux procédures de transbordement entre Anjouan et Ngazidja.

7. **La douane ne dispose pas d'une structure de suivi de son plan stratégique ni n'a développé une culture de quantification pour mener sa stratégie.** Le plan stratégique liste un tableau de mesures à prendre, attribue des responsabilités de mise en œuvre, et charge la division de l'audit interne et du contrôle de son suivi sous la supervision du conseil de direction. Il n'existe donc pas de structure dédiée au suivie de la réforme, ni d'indicateurs quantitatifs d'avancement de celle-ci. En outre, s'il est appliqué, le dispositif actuel consomme des ressources affectées à l'audit interne alors qu'il s'agit d'une fonction essentielle compte tenu des problèmes d'intégrité relevés par le plan stratégique.

8. Faute d'analyses quantitatives, les priorités stratégiques sont plus difficiles à définir et peuvent ne pas recueillir le soutien de l'équipe de direction. Certains cadres ont exposé l'existence de divergences régulières, au sein même de la direction, sur la nature de mesures à prendre. En l'absence d'études reposant sur des faits et des données pour prendre des décisions, les échanges au sein de l'équipe de direction sont insuffisamment informés, malgré la régularité des réunions de la direction (2 à 3 fois par mois). Les décisions sont alors susceptibles d'interprétations personnelles, de

[4] Voir les publications de la Banue Mondiale, Se regarder dans le miroir : Le contrôle de l'exécution du service dans les douanes camerounaises et Gazing into the mirror : Second Volume - Performance contracts in Cameroon customs : Se regarder dans le miroir : Deuxieme volume - Les contrats de performance dans les douanes Camerounaises, de l'Organisation mondiale des douanes

remises en question, ce qui peut entraîner une démobilisation des hauts cadres à s'investir dans la conception des réformes.

9. **Faute d'analyses quantitatives, la douane ne peut rendre compte de l'ensemble de ses résultats ni discuter de ses objectifs efficacement avec l'autorité de tutelle.** La Direction des Etudes et des Reformes Economiques et Financières (DEREF) du ministère a élaboré une feuille de route 2025 pour l'ensemble des administrations. La douane a ainsi 4 objectifs : améliorer et renforcer l'infrastructure et la sécurité informatique (non réalisée), mettre en place une étude sur le temps nécessaire à la main levée des marchandises (demande d'assistance faite au secrétariat du COMESA), élaborer un schéma directeur informatique (non réalisée), former les auxiliaires de la douane (estimée réalisée à 10%). L'élaboration de ce plan d'action annuel devrait faire l'objet de discussions entre la douane et la DEREF, sur la base des données douanières. La DEREF est demandeuse de données et d'analyses, mais elle déplore de ne pas les recevoir de la douane. Cette situation explique que la douane reçoit des objectifs difficilement quantifiables et atteignables.

10. **Faute d'analyses quantitatives, la douane ne peut pas formuler efficacement l'expression de ses besoins auprès du gouvernement et des partenaires techniques et financiers.** La conception des réformes semble ne pas intégrer la contrainte des ressources. Les moyens et les ressources sont avancés comme des obstacles aux réformes. Il ne fait aucun doute que réformer demande des moyens. Toutefois, la disponibilité des ressources est un cadre contraint à l'intérieur duquel les réformes doivent être envisagées. Soutenir des expressions de besoins par des analyses quantifiées devrait permettre de mieux tenir compte des contraintes actuelles et de mettre les investissements en rapport avec les bénéfices attendus dans les demandes formulées auprès des gouvernements comme des partenaires.

Une fonction informatique sous-dimensionnée

11. **La douane dispose d'un capital informatique et de certaines capacités informatiques avancées .** La douane dispose d'un système SYDONIA installé dans les quatre centres de dédouanement. Son système de sauvegarde est organisé; la douane est connectée à la fibre optique entre les îles principales. Ses personnels disposent de capacités en matière de développement applicatif, mais aussi de science des données ; ils extraient et traitent les données historiques du système SYDONIA, ce qui sera essentiel pour les contrats de performance. Enfin, la douane un historique important - 16 ans - de données douanières.

12. **La fonction informatique de la douane comorienne demeure sous-dimensionnée au regard de son rôle critique pour la réussite des réformes.** Si des progrès notables ont été enregistrés en matière de dématérialisation (dématérialiasation du certificat de visite et obligation de le remplir), la transformation numérique demeure incomplète : certaines fonctionnalités ne sont pas en place dans le système d'information (absence de manifeste électronique, absence de dépôt anticipé des déclarations). Par ailleurs, la direction en charge de l'informatique a lancé des initiatives dont l'impact aurait pu être important si elles avaient été adoptées en interne. Une application de parc informatique a été élaborée mais n'a pas été mise en production, ce qui aurait été opportun compte tenu de l'apparent vieillissement du parc informatique et de la réduction de la part de la redevance informatique qui revient à la douane. Une application de gestion RH a été déployée mais serait sous-utilisée ; or la gestion des RH sera une composante essentielle de la stratégie douanière et des contrats de performance.

13. **L'informatique de la douane comorienne est exposée à un risque de régression si des moyens supplémentaires n'y sont pas dédiés et en l'absence de schéma directeur informatique.** En termes de ressources humaines, la douane dispose de 11 informaticiens dont 3 seulement sont des fonctionnaires. La précarité des ressources humaines deviendra d'autant plus critique que la douane bénéficiera de nouvelles formations à des technologies modernes (IA, analyse de données) qui devraient être dispensées dans le cadre des projets des bailleurs. A court terme, la douane devra trouver le moyen de sécuriser ses investissements en ressources humaines, soit par des dispositions contractuelles, soit en titularisant certains contractuels. En termes de ressources matérielles, la douane a reçu de nouveaux serveurs pour augmenter ses capacités. Toutefois, l'élaboration d'un schéma directeur informatique devient urgente. Ce schéma devra intégrer le vieilliessement du parc informatique, mais aussi et plus généralement les objectifs stratégiques de la douane et les nouvelles capacités requises pour la gouvernance et l'analyse de données : adaptation des formations à la science des données, évaluation des besoins en réseau et capacité de calcul, synergies avec les projets de data center au sein du ministère des finances.

14. **Enfin, l'informatique douanière dispose d'une faible cybersécurité, point commun aux administrations de pays à revenu similaire.** La douane comorienne ne dispose pas de politique robuste de cybersécurité, or les administrations douanières, de pays à faible ou moyen revenus, rendent de plus en plus compte de cyberattaques.

Recommandations

1. Mettre en place un cadre de suivi du plan stratégique, composé (i) d'une unité dédiée au suivi de la réforme, disposant de personnels capables de produire des analyses de données, à partir des données SYDONIA, (ii) d'indicateurs quantitatifs pour la priorisation et l'exécution des actions du plan stratégique et (iii) de réunions trimestrielles des principaux acteurs.

2. Initier la mise en œuvre des contrats de performance en interne par une première étude qui i) identifie les mauvaises pratiques ayant les effets les plus négatifs sur les recettes et les délais de dédouanement, ii) intègre l'efficacité de certaines procédures sensibles (dédouanement simplifié, transbordement), iii) identifie les besoins de dématérialisation pour capturer des informations qui seraient utiles pour surveiller certaines pratiques mais qui sont actuellement non disponibles dans le système de dédouanement.

3. Elaborer le schéma directeur informatique en relation avec les besoins de la stratégie douanière notamment les besoins d'analyse de données, associé à une évaluation financière des besoins, puis organiser la diffusion de ce schéma directeur au sein du ministère et auprès des partenaires techniques et financiers de la douane.

II. Les domaines d'assistance technique depuis 2020

A. L'assistance technique du FMI depuis 2020

15. **Le FMI a été le partenaire majeur des douanes comoriennes depuis 2020 en matière d'assistance technique.** Le FMI (FAD et Afritac Sud) a réalisé trente missions d'assistance technique dans neuf domaines, auxquelles s'ajoute la participation des douanes comoriennes à huit ateliers régionaux (analyse de données en 2020, commerce illicite en 2021, trois ateliers en continuité des activités en 2022, ZLECAf en 2023, analyse miroir en 2024 et secteur informel en 2025).

Tableau #.#. Domaines d'assistance technique du FMI.

	Années
Analyse de risque	2021 (1 AFRITAC) 2022 (2 AFRITAC 1 FAD) 2023 (1 FAD sélectivité, 2 AFRITAC) -2025 (2 AFRITAC)
Valeur	2020 (1 AFRITAC), 2021 (1 AFRITAC), 2022 (1 AFRITAC)
Accises (produits pétroliers)	2020 (3 AFRITAC), 2021, 2022 (2 AFRITAC législation) 2023 (1 AFRITAC procédures), 2024 (1 AFRITAC procédures)
Contrôle a posteriori	2022 (1 AFRITAC)
Procédures de première ligne	2022 (1 FAD)
Stratégie - suivi des réformes	2022 (1 FAD) 2025 (1 FAD AFRITAC)
Régimes économiques et spéciaux	
Exonérations	2021 (1 FAD) 2024 (1 FAD)
Arriérés	2024 (1 AFRITAC, 1 FAD), 2025 (1 FAD)
Textes d'application du code des douanes	2022 (1 AFRITAC) 2023 (1 AFRITAC)

Source : données et rapports FMI.

16. L'assistance technique du FMI a accompagné des évolutions structurelles positives, mais celles-ci peinent à se traduire en résultats concrets. Les résultats de la coopération entre la douane comorienne et le FMI sont positifs : la douane a fait évoluer ses structures et sa culture vers plus d'analyse de risque, des mesures de performance, et des analyses des données pour lutter contre la fraude. Toutefois, ces avancées formelles ne se concrétisent pas sur le terrain, en matière de qualité de contrôle et de lutte contre la fraude. Le facteur identifié par la mission pour expliquer ce constat est d'ordre structurel : dans chaque domaine, la douane ne surveille pas encore de façon systématique que les procédures et les décisions sont bien exécutées.

17. **Dans certains cas, pour mettre en place des recommandations ou atteindre des repères d'ajustement structurel, la douane a mis en place des adaptations de procédures qui ont un effet négatif sur la qualité des données.** Deux exemples en particulier sont discutés dans les sous-sections suivantes : un taux élevé de circuit vert mais des contrôles des déclarations orientées dans ce circuit qui ne sont pas capturés par le système informatique ; des mises à la consommation de produits pétroliers qui ne sont pas enregistrées dans le système informatique pour éviter une accumulation des arriérés dans le système.

Analyse de risque

18. **L'analyse de risque s'est structurée.** Le comité de sélectivité et le Service de Gestion et d'Analyse de Risque (SGAR) ont été créés en 2021. Le SGAR compte un effectif de 5 personnes (un chef de service douanier, un chef adjoint douanier et 3 statisticiens). Le SGRAR reçoit les données mensuelles et transactionnelles (déclarations en douane) depuis la direction de l'informatique sous format Excel, les analyse et produit des rapports statistiques sur l'efficacité des contrôles. Les statisticiens ont des compétences en langages de science de données dont R.

19. **L'exploitation des résultats de l'analyse miroir a permis de consolider la gestion des risques.** Les écarts identifiés entre les données d'importation et celles communiquées par les pays partenaires ont été traduits en profils de risque. Plusieurs types de risques ont été identifiés, avec l'appui de la mission (cf. annexe 1). Ces profils ciblent la sous-évaluation, les fausses déclarations de quantité et les glissements tarifaires. La traduction systématique des écarts de l'analyse miroir en profils de risque opérationnels marque une étape cruciale. Elle permet de passer du constat statistique à l'action de contrôle, renforçant la crédibilité du SGAR et la traçabilité des interventions.

20. **Ces profils de risque doivent maintenant être mis en place et évalués périodiquement.** Ces profils de risque doivent être intégrés directement dans SYDONIA pour une meilleure sélectivité. Ils doivent être évalués périodiquement, sur la base d'indicateurs (taux de détection de fraude, redressements réalisés, temps de dédouanement). Les profils qui n'apportent pas de résultats doivent être révisés ou supprimés, tandis que ceux qui démontrent leur pertinence doivent être consolidés et généralisés. Ce processus itératif est au cœur d'une gestion moderne des risques.

21. **Le SGAR dépend toujours de la Direction en charge de l'informatique pour extraire les données.** Cette dépendance peut ralentir les analyses lorsque des données complémentaires sont nécessaires. Le SGAR devrait prochainement disposer d'une plus grande autonomie. La direction en charge de l'informatique a récemment reçu de nouveaux serveurs à plus forte capacité, ce qui ouvre la possibilité qu'une partie des données soit répliquée sur un serveur dédié au SGAR.

22. **La pression d'un objectif de taux élevé de circuit vert a eu un effet négatif sur les procédures et la qualité des données stockée dans le système informatique, donc à terme sur la qualité de l'analyse de risque.** Bien que 40% des déclarations au port de Moroni soient orientées en circuit vert, les inspecteurs font un contrôle de toutes les déclarations du circuit vert, sous la direction du chef des opérations commerciales. Ces contrôles et les redressements sont effectués, sans que les déclarations ne soient réorientées dans des circuits de contrôle orange ou rouge. Cette situation peut traduire différentes motivations : des mauvaises pratiques qui perdurent, une pression forte pour réaliser des recettes qui pèse sur les inspecteurs de première ligne, et un manque de confiance de ces derniers

dans l'analyse de risque. En l'état, cela a trois conséquences : (i) le circuit vert n'est pas véritablement mis en œuvre ; (ii) l'information capturée par le système informatique ne reflète plus la réalité de la procédure, ce qui complexifie les analyses voire compromet l'efficacité des analyses de risque ; (iii) le SGAR ne peut améliorer les critères de sélectivité, ce qui contribue à alimenter la défiance des inspecteurs à l'égard des analyses.

23. **Le circuit vert actuel doit être analysé et son taux adapté.** Compte tenu de la réalité du circuit vert relevée ci-dessus, des analyses détaillées de l'efficacité des circuits (taux de fraude par circuit y compris le circuit vert, temps de liquidation) devraient être menées pour fixer un taux de circuit vert réaliste et appliqué par les inspecteurs. Enfin, s'il est légitime que des déclarations en circuit vert soient contrôlées, ce contrôle devrait suivre les règles standards, à savoir la déclaration être reroutée en circuit de contrôle documentaire ou d'inspection physique. Dans ce cas, il est attendu de ces reroutages qu'ils génèrent une proportion significative de contentieux.

24. **La prise de décision en matière d'analyse de risques devrait être décentralisée.** Aujourd'hui, le SGAR doit attendre plusieurs validations hiérarchiques avant d'introduire une modification dans le système. La modification des critères dans le système repose sur un processus administratif complexe, censé garantir le contrôle de la Direction générale sur la sélectivité : le comité de sélectivité propose des modifications de critères qui sont par la suite validées par le Directeur général avant d'être mises en œuvre dans le système. Or, depuis quelques mois, le comité de sélectivité ne s'est pas réuni, ses membres étant des cadres supérieurs qui ont été pris à d'autres tâches. Cette forte centralisation de la décision réduit fortement la réactivité face à l'évolution des fraudes. En lui conférant une autonomie accrue pour tester, ajuster et mettre en œuvre rapidement de nouveaux critères, la douane renforcerait sa capacité d'adaptation et la crédibilité de son dispositif de gestion des risques. En revanche, dès lors qu'il bénéficierait de cette compétence, le SGAR devra être astreint à une redevabilité accrue auprès du comité de direction sur ses décisions, leurs justifications et la mesure de leur impact.

25. **L'interaction entre la gestion des risques et les opérations de contrôle a posteriori doit être renforcée.** Les douanes disposent de la capacité d'extraire, d'analyser et d'utiliser des données, mais cette capacité n'est pas suffisamment exploitée pour renforcer les objectifs de facilitation du commerce, de conformité et d'application. L'analyse de données devrait être utilisée de façon plus systématique pour rendre les audits post-dédouanement plus précis. Cela devrait inclure des retours d'information de la part des inspecteurs et des auditeurs sur les résultats de leurs interventions.

Valeur

26. **Le service de la valeur s'est structuré depuis sa création en 2022, mais il manque de moyens.** Le service compte 1 ordinateur pour 4 personnels. Le service a rendu opérationnel le module d'estimation de valeurs dans SYDONIA, qui fournit un intervalle de confiance pour les valeurs et alerte les inspecteurs en charge du contrôle. Depuis la création de codes de spécification tarifaire (CST), 20 produits sont ciblés. Dix nouveaux produits vont être soumis à CST. Pour un produit donné, le service collecte toutes les factures, calcule une moyenne et un intervalle minimal et maximal qui est introduit dans le système informatique. Le service a également participé au dialogue avec les entreprises pour les sensibiliser aux nouvelles modalités d'évaluation en douane. Le service contrôle aussi les valeurs contrôlées par les inspecteurs.

27. **Le suivi de l'application des valeurs pour les 20 produits est pour l'instant limité.** Le suivi est une évaluation totale des droits et taxes par produit surveillé. Cette évaluation ne tient donc pas compte de l'évolution du volume importé. En d'autres termes, une augmentation des droits et taxes collectés pour les produits sous surveillance ne peut pas traduire, à elle seule, l'efficacité du dispositif de surveillance. Il est important de suivre l'évolution de la valeur de chaque produit, suivant une unité de mesure de la marchandise (une « densité de valeur »), par exemple la densité de valeur du produit exprimée en euros ou francs comoriens par unité de poids (kg), de volume (litre) ou unité supplémentaire. Puis, cette évolution de la densité de valeur devrait être analysée au regard des variations éventuelles de taux de change et de l'évolution des mesures fiscales appliquées aux produits.

28. **L'analyse des CST sur les produits de consommation courante a mis en lumière des incohérences importantes entre les valeurs minimales fixées par la douane et les prix moyens observés à l'exportation dans les bases internationales comme COMTRADE.** Pour plusieurs produits alimentaires stratégiques (poulet, sardines, lait, boissons, jus de fruits, etc.), les CST minimaux se sont révélés nettement inférieurs aux prix de marché, ce qui crée un risque de sous-évaluation systématique et de perte de recettes fiscales significatives. La mission a formulé des propositions opérationnelles pour améliorer les CST (cf. annexe 2).

29. **La mission a noté trois points méthodologiques qui peuvent affecter l'efficacité du dispositif**. Le premier est que les importateurs peuvent s'adapter dès lors qu'ils connaissent les intervalles de valeur et déclarer à la valeur minimale. Le service ne procède pas à une mise à jour régulière. Ce comportement d'adaptation aux seuils inférieurs de valeur a été confirmé par la mission sur quelques produits. Le deuxième problème est que le type de calcul d'intervalle avec la moyenne ne permet pas de rendre compte de meilleures évaluations tant que des valeurs minimales sont introduites. D'autres méthodes existent[5]. Le troisième problème est celui de la sélection des opérations et des factures de référence. Le dispositif actuel repose essentiellement sur les factures collectées et validées par la douane, ce qui comporte un risque de validation de la fraude : des valeurs anormalement basses admises comme conformes peuvent devenir des valeurs de référence.

30. **La diversification des sources de référence est une priorité**. En intégrant systématiquement des sources exogènes (bases internationales, prix de marché, statistiques des pays partenaires, COMTRADE), le service de la valeur renforcerait la fiabilité de ses références et la légitimité de ses décisions.

31. **La mise en œuvre de ce dispositif doit être conforme aux dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane.** L'objectif n'est pas de substituer les CST aux méthodes d'évaluation traditionnelles, mais bien de les utiliser comme un outil de gestion des risques. L'imposition d'une valeur

[5] Voir par exemple la méthode développée par le Joint Research Center de l'Union Européenne *The Estimation of Fair Prices of Traded Goods From Outlier-Free Trade Data* (JRC, 2015) et *The Robust Estimation of Monthly Prices of Goods Traded by the European Union* (2020)

minimale bloquante dans le système informatique n'est pas conforme aux normes internationales[6]. Les valeurs minimales proposées doivent servir de seuils d'alerte. Ce mécanisme vise à identifier et à cibler les déclarations suspectes pour les orienter vers des vérifications ciblées, assurant ainsi une taxation plus juste tout en respectant les principes de l'accord, et en évitant l'application systématique d'une valeur minimale. Cette approche pragmatique permet de renforcer l'intégrité du système douanier sans compromettre les obligations internationales.

32. **La mise en place d'une procédure de recours est en cours.** La douane envisage la création d'un comité de conciliation et d'expertise douanière. Toutefois, l'arrêté qui précise les modalités de nomination et de fonctionnement (saisine, nombre de réunions) n'est pas rédigé.

Régimes économiques et régimes spéciaux

33. **Les marchandises dont les exonérations sont en cours d'examen continuent de bénéficier de la procédure de dédouanement simplifié (dit « enlèvement provisoire IM9 ») en dépit de l'adoption de l'arrêté ministériel qui limite le champ de cette procédure[7].** Ce problème a été observé par plusieurs missions du FMI en 2024 et 2025. Sa résolution ne relève pas complètement de la douane. Les exonérations sont accordées définitivement et signées, pour chaque opération, par le ministre. Or, selon la douane, ces documents ne sont pas signés. La douane ne peut donc complètement apurer ses opérations. Si l'exonération doit bien être accordée par le ministère de tutelle de la douane, le contrôle des opérations couvertes par l'exonération devrait relever de la douane.

34. **S'agissant du régime d'admission temporaire, des mesures de régularisation ont été prises mais le suivi n'est pas réalisé.** Sur les arriérés liés aux admissions temporaires la lettre du ministre a été appliquée. Les entreprises ont été convoquées par la douane, elles ont posé des réserves en rapport avec les termes de leurs contrats (exonération totale) et ont demandé un moratoire pour engager des discussions avec les ministères signataires et les bailleurs. La douane ne fait pas de suivi et ne dispose d'une date limite d'application.

35. **Les arriérés sont générés également par des opérations de mise à la consommation qui ne sont apurées par aucun paiement, faute d'un suivi rigoureux sur le terrain.** Les opérateurs économiques ont des difficultés de trésorerie pour payer leurs droits et taxes[8]. Le système informatique aux Comores n'autorise pas le dédouanement partiel. En conséquence, les marchandises sont sorties sans paiement effectif des droits et taxes. Des chèques de « caution » sont acceptés par les chefs de centre, mais le suivi n'est pas effectué, et le contrôle de ce suivi n'est pas non plus exécuté par la direction générale. Une note de la recette centrale interdisant aux centres de prendre ces mesures sans son avis a été prise, mais la pratique continue et il n'y a pas de sanction.

---

[6] Les valeurs minimales dans le système informatique ne peuvent servir qu'à des dispositifs d'orientation en circuit de contrôle et ne doivent pas être bloquantes. Le paragraphe 2 de l'annexe III de l'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) stipule que « Les pays en développement qui évaluent actuellement les marchandises sur la base de valeurs minimales officiellement établies pourraient souhaiter faire une réserve qui leur permette de conserver ces valeurs sur une base limitée et à titre transitoire suivant des modalités et à des conditions convenues par les Membres. ». Parmi les engagements de l'Union des Comores auprès de l'OMC figure l'application complète de l'accord sur la valeur à partir du 1er juillet 2025 comme période transitoire (cf. acc_26feb24_com_e.pdf). Toutefois, dans le document d'accession WT/ACC/SPEC/COM/5/Rev.6, par. 145, le représentant des Comores demande une période de transition de 2 ans.

[7] Arrêté XXX.

[8] Le problème est commun à des nombreuses douanes de pays en développement. Bien souvent, les droits de douane sont effectivement payés lorsque les marchandises sont vendues, à leur débarquement, alors qu'elles sont encore dans le port.

36. **La douane assure un suivi statistique des « pertes de recettes » mais ne suit pas l'application des régimes spéciaux sur le terrain.** Le service reporte chaque mois le montant des « pertes de recettes » liées aux régimes spéciaux et exonérations.

37. **A terme, le manque de rigueur des procédures « spéciales » est un obstacle à la modernisation de la douane.** En effet, les acteurs économiques n'ont actuellement aucune incitation à adopter des mesures de facilitation ou de privilèges surveillés comme le statut d'opérateur agréé. La situation actuelle encourage les procédures informelles de facilitation, ce qui décourage l'adoption de procédures techniques légales telles que le crédit d'enlèvement, l'entrepôt spécial ou le statut d'opérateur économique agréé. Ces mesures pourraient être adoptées légalement, mais elles rencontreraient une faible adhésion des acteurs économiques qui bénéficient déjà de mesures informelles de facilitation, qui sont aussi des incitations pour les acteurs fraudeurs du fait de l'absence de contrôle.

Accises

38. **Les difficultés actuelles relatives au paiement des droits et taxes d'importations de produits pétroliers sont ancrées dans l'histoire récente de la fiscalité pétrolière aux Comores.** 'Le problème actuel est que les droits et taxes dus à la douane sont payés par la Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH) au Trésor, ce qui donne lieu à des régularisations non systématiques dans le système douanier, alors que la douane est l'administration qui dispose des informations sur les volumes importés et les volumes sortis des entrepôts et leur destination. Ce problème est historique. Dans les années 2010, le FMI a aidé la transition à une véritable fiscalité des produits pétroliers. Auparavant, la SCH s'acquittait d'un versement forfaitaire de droits et taxes au Trésor public. Une transition réglementaire a permis que la taxation soit assise sur les flux réels et payée à la douane. Toutefois, cette transition est incomplètement réalisée sur le plan des procédures. Jusqu'en 2016, les recettes telles que présentées par la douane n'incluaient pas la TIPP et la pratique a été conservée de payer les droits et taxes directement au Trésor. L'appui récent du FMI a porté sur la rédaction d'arrêtés, les procédures de jaugeage, mais la question du respect d'une procédure de paiement n'a pas pu être résolue.

39. **La procédure douanière n'est toujours pas établie et les adaptations actuelles privent la douane d'information exploitable dans le système informatique de dédouanement.** La douane fait un état différentiel à l'importation des hydrocarbures, cet état différentiel est co-signé entre la douane et la SCH. La douane doit informer le transitaire de l'état de déchargement, elle établit un état financier mensuel au fur et à mesure des sorties, y compris les exonérations. La douane notifie cet état au transitaire qui devrait faire des déclarations de mise à la consommation en sortie d'entrepôts. Toutefois, aucune déclaration de mise à la consommation n'est enregistrée si la douane n'a pas l'assurance que les droits et taxes seront payés, pour ne pas engendrer un nouvel arriéré. En d'autres termes, pour éviter de nouveaux arriérés, la douane n'enregistre pas les mises à la consommation dans le système informatique. Le suivi demeure donc manuel ou du moins hors du système informatique. La SCH paye directement des paiements globaux au Trésor, mais il n'y a pas de détail sur les cargaisons. La douane constate les paiements sur des fiches, sur la base des informations fournies par le Trésor. Il est donc impossible en l'état de faire la totalité des réconciliations dans le système entre les cargaisons importées et les volumes mis à la consommation.

40. **Depuis 2024, la douane s'est principalement attelée à établir, de façon manuelle, un état précis des arriérés de la SCH depuis 2019, qui se monte à 630 millions de francs comoriens.** Dans

un premier temps, la douane a éclairci des questions réglementaires sur l'assiette à payer, avec la SCH et le Cabinet du Ministre. Puis la douane a procédé à un examen déclaration par déclaration pour déterminer les arriérés réels.

41. **La douane soupçonne de la contrebande sur les tabacs et les alcools, mais n'a pas de fait objectif ni de saisie sur ces produits pour le confirmer.** Les alcools et les cigarettes sont importés par des entreprises privées sous licence, aucun problème de procédure n'est relevé. En revanche, la douane soupçonne l'existence de circuits de contrebande, mais aucune saisie n'a été réalisée.

Contrôle a posteriori

42. **La douane dispose de structures de contrôle après dédouanement, mais la concrétisation des analyses en enquêtes effectives demeure une difficulté.** La douane dispose de certains outils pour initier ses contrôles après dédouanement : une structure de contrôle a posteriori composée de cinq inspecteurs expérimentés, des analyses miroirs réalisées et des rapports mensuels sur la performance de la lutte contre la fraude émis par le SGRAR qui peuvent servir les décisions de contrôle pendant et après dédouanement. Toutefois, le contrôle en entreprise n'est pas opérationnel ; aucune enquête n'a été diligentée à la suite des analyses miroirs et le module de contentieux n'est pas activé dans SYDONIA.

43. **L'analyse miroir fournit des indications précieuses pour orienter le contrôle à posteriori vers les anomalies les plus significatives.** Les écarts détectés en matière de valeur, de quantité ou d'espèce tarifaire, constituent une base objective pour déclencher des vérifications approfondies en entreprise. Des cas significatifs sont développés dans l'annexe 3.

44. **La mise en œuvre effective du contrôle a posteriori est essentielle pour renforcer l'effet dissuasif de l'administration douanière.** En crédibilisant la menace d'un contrôle après dédouanement, la douane incite à une plus grande discipline déclarative. Les services du CAP disposent désormais d'une feuille de route claire, priorisant les dossiers à fort enjeu fiscal afin de maximiser l'impact sur le recouvrement des recettes.

45. **Pour consolider cette fonction, il est recommandé d'établir un plan de contrôle a posteriori annuel, priorisant les anomalies détectées par l'analyse miroir.** Ce plan devra être suivi de rapports d'enquête standardisés et d'un suivi rigoureux du recouvrement des redressements. Cette approche systématique transformera le CAP en un levier opérationnel majeur de lutte contre la fraude.

46. **Le contrôle a posteriori doit alimenter en retour le dispositif de gestion des risques afin d'enrichir les critères de ciblage et d'améliorer la sélectivité.** Les résultats des enquêtes menées (sous-évaluation confirmée, fausse déclaration, anomalies de valeur ou de quantité) devraient être systématiquement transmis au SGAR pour ajuster les profils de risque existants et en créer de nouveaux. Ce mécanisme de rétroaction bouclerait la chaîne entre l'analyse, l'enquête et la mise à jour du ciblage, garantissant un dispositif évolutif et fondé sur l'évidence.

Textes d'application du code des douanes

47. **Seize arrêtés d'application sont prêts mais XXX seulement ont été publiés.** Seize arrêtés d'application du code des douanes ont été élaborés, dont XXX ont été publiés, XXX ont été signés par le

ministre mais non visés par le secrétariat général du gouvernement et XXX n'ont pas été signés par le ministre.

Recommandations

4. Etablir des déclarations de mise à la consommation pour chaque mise à la consommation de produits pétroliers.

5. Mettre en place un mécanisme progressif et conforme aux normes internationales pour l'intégration et une révision semestrielle des CST adossée à des sources exogènes comme les bases Comtrade ou les prix de marché en ligne afin d'éviter les sous-évaluations systématiques et la pénalisation des importateurs par des valeurs trop élevées.

6. Décentraliser le processus de mise à jour et de révision des profils et critères de risque, à partir de l'analyse miroir, et mettre en place un processus de redevabilité mensuel du SGAR auprès du comité de direction.

7. Opérationnaliser le contrôle a posteriori en adoptant un plan annuel de contrôle a posteriori et en débutant effectivement des contrôles a posteriori sur le terrain, sur la base des propositions de domaine de la mission (cas de sous-évaluation manifeste, de fausse déclaration d'espèce et d'importations non déclarées, qui représentent un enjeu fiscal élevé).

8. Conduire une étude sur le circuit vert et les contrôles qui y sont effectués, à partir des données historiques de SYDONIA afin de décider d'un taux de circuit vert réaliste, soutenable et accepté par les inspecteurs, tout en garantissant un niveau de facilitation crédible pour les opérateurs.

B. Les initiatives en cours des autres partenaires techniques et financiers

48. **Les initiatives des partenaires de la douane sont centrées autour de la formation aux fondamentaux de la douane, la lutte contre les trafics illicites, l'interconnexion au guichet unique et le contrôle de l'origine**. Le tableau XXX ci-dessous reprend les principales actions.

Tableau #.#. Initiatives des partenaires de la douane.

			Situation au 12 septembre 2025
PAGF et PAGF-SI	2021-2025	AFD, UE	200 personnels formés dont 150 contrôleurs sur les fondamentaux douaniers et 50 cadres sur les formations spécialisées (prévision de recettes, statistiques…). Formation de formateurs. Interfaçage des systèmes d'information entre la douane et les impôts (première phase en 2023, seconde phase prévue en 2025). La seconde phase 2 permettra d'ajouter des champs d'information à destination des impôts (notamment l'ensemble des taxes). L'appui du PAGF-SI à la douane en termes de matériel et de formations a été très limité.

Cellule portuaire inter-ministérielle contre les trafics illicites	2023	ONUDC	Programme de contrôle des passagers et des cargos, depuis 2023, mettre en place un équipe de contrôle portuaire à Moroni focalisée sur le trafic illicite (stupéfiants,…) : formations théorique et pratqie, signatire d'un protocole pour lancer l'unité police,garde cpite, gnedamri, douane, société du port.
Extension du guichet unique à trois agences nationales	En projet	UE CNUCED	L'Union Européenne (UE) devrait financer l'appui de la CNCUED à la douane pour interconnecter le Guichet unique avec l'Office Comorien des Produits de Rente (OCPR), l'ARNTIC, et la Poste comorienne (colis postaux). Cet interfaçage vise à dématérialiser et faciliter le traitement des licences et autorisations propres à l'importaiton et l'exportation de certains équipements et marchandises. Une partie du projet financera des formations techniques informatiques.
Contrôle de l'origine dans le cadre de la ZLECAF	2023	UE OMD	Une vingtaine d'agents ont été formés au contrôle de l'origine. Une deuxième phase est prévue pour un approfondissement des connaissances puis la formation de formateurs.

Source : douanes et bailleurs.

49. **A ces initiatives s'ajoutent des projets ministériels relatifs aux données, qui devraient inciter la douane à axer son schéma directeur informatique et ses formations sur la science des données.** Le ministère a prévu la création d'un centre de données pour l'ensemble des administrations financières avec un soutien des bailleurs. En outre, la société COMORES CABLES prévoit la mise en place d'un data center national qui servirait de back-up. La douane étant probablement l'une des administrations disposant le plus de données (la douane dispose de 16 ans de données SYDONIA, depuis 2009), son association à ce projet est essentielle.

Recommandations

9. Participer activement au projet de centre de données du ministère des finances en faisant des propositions techniques pour (i) mettre en commun les données douanières tout en conservant la maîtrise de la gestion du système informatique de dédouanement, et (ii) développer l'adoption de technologies modernes d'analyse de risque fondées sur l'intelligence artificielle.

III. Proposition d'activités d'assistance technique

50. La mission et la DGD ont convenu que l'assistance technique du FMI pour les années fiscales 2026 et 2027 s'attachera à renforcer les capacités analytiques de la douane appliquées au suivi des réformes. Cette orientation est indispensable pour que la douane comorienne obtienne des résultats concrets en termes de recettes et de lutte contre la fraude à partir des structures qu'elle a créées et des textes qu'elle a adoptés.

Le rôle central du contrôle de l'exécution du service dans la mise en œuvre de l'assistance technique et des réformes

51. **La douane adopte des réformes mais celles-ci ne perdurent pas et ne provoquent pas de changement structurel.** Les précédentes missions du FMI ont signalé la difficulté de l'administration à mettre en place leurs recommandations. Le problème n'est pas spécifique aux assistances techniques qui ont été détaillées précédemment. Des exemples de réformes, initiées par la direction générale mais qui n'ont pas perduré, ont été évoqués par les cadres au cours de cette mission. Ces exemples suivent à peu près le même schéma : une prise de décision de réformer qui se matérialise dans de nouveaux textes (directives du DG), qui peuvent se traduire dans SYDONIA (nouvelles fonctions, nouveaux profils) ou dans des nouvelles structures (comités), des services sur le terrain qui appliquent ces directives pendant un temps limité, puis les abandonnent et retournent à d'anciennes pratiques.

52. **L'asymétrie d'informations entre l'administration centrale et les bureaux a été signalée comme une difficulté spécifique.** Le problème est particulièrement sensible pour des directions qui établissent ou mettent en œuvre de la norme (nouvelle réglementation, nouvelles fonctionnalités et profils informatiques). Ces directions ne peuvent pas contrôler la mise en application et l'adoption de ces nouvelles normes sur le terrain, ni évaluer les éventuelles adaptations des services.

53. **La culture de validation des réformes par le DG est insuffisante.** Actuellement, les changements, stratégiques ou opérationnels, sont impulsés par le DG, selon un principe de « «validation » : la réforme est considérée comme achevée dès lors que le DG a validé les nouvelles mesures en signant de nouveaux textes créant des procédures ou des structures. Toutefois, peu d'analyse avant ou après les décisions sont conduites : le DG reçoit peu d'analyse quantitative et objective pour prendre des décisions, et, de même, les réunions du comité de direction ne sont pas l'occasion d'évaluer la situation de la douane à l'aide d'analyses.

54. **La mission recommande que les mesures relatives à l'intégrité constituent le levier de la modernisation de la douane.** Réduire les mauvaises pratiques est généralement très structurant pour l'administration, cela permet de résoudre d'autres problèmes. Par exemple, le plan pourrait prioriser la

mise en place des contrats de performance dans les deux plus grands centres de dédouanement et l'élaboration d'une stratégie sur les incitations positives et négatives. Pour réaliser cet objectif, la douane devra alors réaliser des avancées : déterminer les segments du traitement douanier qui sont les plus critiques pour les recettes, identifier les critères pertinents pour traiter les mauvaises pratiques ayant un impact sur les recettes, surveiller les impacts de l'analyse de risque et du contrôle des valeurs, dématérialiser les procédures les plus à risques de corruption, former ses agents sur les procédures sensibles. Lorsque les agents sous contrats de performance doivent atteindre des objectifs A travers un objectif d'amélioration de l'intégrité et de mesure de la performance, l'administration sera amenée à déployer une série de mesures annexes mais qui participent de sa modernisation.

55. Lors du séminaire avec les cadres de direction, la mission a présenté les expériences douanières de contrat de performance interne. Ces contrats sont inscrits au plan stratégique 2024-2027. Ils peuvent devenir des instruments de gouvernance efficaces pour faire évoluer l'administration. De fait, un nombre réduit de personnels douaniers exercent aujourd'hui une responsabilité importante dans la collecte des recettes : les recettes douanières constituent plus de 50% du revenu fiscal national, la douane collecte 80% de ses recettes au port de Moroni, et ce sont dix inspecteurs vérificateurs qui en sont responsables. Dix inspecteurs sont donc responsables de 40% du revenu fiscal du pays, ce qui justifie une surveillance particulière de leurs pratiques. La mission a présenté les types de contrats et leur contenu : les indicateurs possibles d'évaluation, les modes de calcul, les incitations positives et négatives. La mission a également présenté les résultats de ces contrats, ainsi que les risques qui y sont attachés. Ces présentations n'avaient pas pour objectif de former les cadres, mais uniquement de les informer sur les contraintes de ces contrats et de la complexité de leur mise en place. A ce titre, la mission a insisté sur plusieurs points :

- *La nécessité d'adopter une approche graduelle*. Ces contrats évaluent personnellement les agents, ce qui a des effets potentiellement importants sur leur carrière mais aussi leurs conditions de vie et leur famille. Les agents sous contrats doivent donc adhérer à cette réforme. Il faut les intégrer aux discussions dès les phases de mise en place des contrats, et leur demander de contribuer sur les critères d'évaluation, leurs difficultés pratiques. Il faut également qu'ils puissent tester les contrats pendant quelques mois.
- *L'instauration d'une transparence dans l'évaluation*. Les agents sous contrats doivent disposer, en toute transparence, de tous les éléments de calcul de leurs performances et doivent pouvoir saisir le DG en cas de doute sur ces calculs. Les situations de dédouanement sont diverses et il ne peut être exclu des erreurs méthodologiques dans le calcul des indicateurs des contrats.

56. **Lors du séminaire avec les cadres de direction, en plus des contrats, la mission a également insisté sur trois principes simples pour instaurer une culture de redevabilité**, indispensables pour que les réformes soient mises en œuvre avec rigueur et aient des effets :

- Les décisions doivent bénéficier d'analyses préalables de la situation (sous forme de notes courtes pour le directeur général ou le comité de direction).
- Les analyses doivent être le plus possible quantitatives et objectives c'est-à-dire réalisées à partir des données du système SYDONIA. Il s'agit du seul moyen d'éviter de dépendre des centres ou des directions pour disposer de l'information. S'appuyer sur la remontée d'information de la part de ceux qui sont évalués a été la cause d'échecs de nombreux dispositifs d'évaluation de la performance. Il

est nécessaire de ne s'appuyer, dans un premier temps, que sur les données du système informatique.

- Il doit exister des rituels de discussion de ces analyses, par exemple les rapports de performance et les analyses doivent être présentés une fois par mois en conseil de direction à propos des évolutions du mois précédent. De façon très pratique, il est important que cela soit ritualisé, au sens où une date est fixée, par exemple, le 5 de chaque mois, pour que ces analyses soient présentées au comité de direction.

57. **La mission a montré les effets de tels dispositifs de redevabilité à travers des exemples d'autres pays.** Outre des effets directs sur le suivi des réformes, la mise en œuvre de ces principes a des effets structurants au sein de l'administration :

- *Adapter le système pour mesurer ce qui ne l'est pas.* Les résultats et les analyses doivent être calculés exclusivement à partir des données présentes dans le système SYDONIA. Lorsque les administrations ont voulu réformer une procédure ou s'attaquer à une mauvaise pratique et ne disposaient pas des données SYDONIA nécessaires pour le faire – soit pour les analyser, soit pour les inclure dans les contrats de performance – alors elles ont faire en sorte de modifier soit leurs procédures soit le système informatique pour que ce dernier capture l'information nécessaire.

- *Sanctuariser la fonction de contrôle d'exécution/analyse/mesure de la performance*. Il n'est pas nécessaire de disposer d'une multitude d'équipes ayant des fonctions analytiques, mais il est indispensable d'identifier un service responsable de l'exploitation des données à des fins d'analyse et de suivi de performance. Dans le cas des douanes comoriennes, le SGRAR dispose déjà de capacités d'analyses, de même que la direction en charge de l'informatique. Il convient à la direction de discuter plusieurs options : étendre les missions des unités existantes ou créer une nouvelle entité.

58. **La douane dispose de trois atouts pour réussir sa transition vers un contrôle d'exécution efficace.** En premier lieu, la douane comorienne dispose d'une expérience en matière d'indicateurs quantitatifs, bien que celle-ci n'a pas perduré, sous la forme de rapports sur les performances des bureaux et des inspecteurs, contenant des indicateurs détaillés par inspecteurs (redressements, contrôles….). Le SGRAR continue de produire des rapports sur l'efficacité des contrôles. En deuxième lieu, la douane dispose de ressources humaines capables de mener des travaux analytiques à partir des données, d'un système informatique déployé sur les bureaux et d'une équipe informatique disposant des compétences nécessaires pour extraire et traiter les données. En dernier lieu, il existe un environnement propice à cette transition : le ministère a instauré des contrats de performance avec les directeurs généraux, la DEREF a également lancé une dynamique de mesure quantitative de la performance et a formulé des attentes à l'égard de la douane en matière d'analyses de données.

Propositions d'activités

Tableau #.#. Initiatives proposées.

			Actions accompagnées
Soutenir le lancement des contrats de performance en interne	2026-2027	FAD, AFRITAC	Analyses de la situation actuelle pour les centres importants (Moroni et Anjouan) du point de vue des pratiques des inspecteurs et des procédures sensibles pour les recettes.

			Détermination des indicateurs et du contenu des contrats Planification du déploiement des contrats Suivi des impacts des contrats.
Aider à l'adoption du schéma directeur informatique	2026	FAD-AFRITAC	Production du schéma directeur informatique. Dissémination du schéma directeur informatique.
Renforcement des capacités analytiques	2026-2027	FAD-AFRITAC	Dispositif de redevabilité auprès du Directeur général et de l'équipe de direction : formation à la rédaction des analyses Opérationnalisation des analyses de risques pour les profils de risque et le contrôle a posteriori. Sensibilisation des cadres supérieurs à l'analyse de données
Secteur informel	2026 – 2028	AFRITAC	Evaluation du secteur informel, son extension et ses acteurs Développement et mise en œuvre d'une stratégie de formalisation des acteurs informels

59. **Le secteur informel constitue une part importante de l'environnement commercial comorien et mérite une attention particulière**. Il représente 60 % du PIB et il est établi qu'une proportion très significative des importations est réalisée par des commerçants informels. Ce secteur peut être difficile à gérer en raison d'objectifs gouvernementaux parfois contradictoires : d'un côté, il est nécessaire d'assurer les recettes dont l'État a besoin, et de l'autre, il faut tenir compte du rôle essentiel que joue le secteur informel dans la société, offrant un moyen de subsistance à de nombreuses personnes là où les opportunités d'emploi formel sont limitées. L'administration douanière est également complexifiée par ce secteur, dont les acteurs ne comprennent pas toujours bien la réglementation et les procédures douanières, leurs obligations légales, et pratiquent une tenue de registres insuffisante. Les Douanes, conjointement avec la direction des impôts, devraient consacrer des ressources afin de renforcer la conformité dans ce secteur.

Recommandations

10. Préparer les actions d'assistance technique (i) en lançant une enquête interne auprès de l'ensemble du personnel pour identifier des capacités en analyse de données et (ii) en préparant un processus d'anonymisation et de partage des données avec les missions d'assistance technique du FMI afin de faciliter la coopération en matière d'analyse.

IV. Annexes

A. Annexe 1. Profils de risque

60. **L'analyse miroir a permis de définir des critères concrets pour la création de profils de risque ciblant des vulnérabilités spécifiques.** Plusieurs typologies de risques ont été identifiées, donnant lieu à des propositions de profils directement actionnables dans le système SYDONIA. Ces profils visent à orienter automatiquement les déclarations suspectes vers un contrôle renforcé.

61. **Un premier type de profil concerne la sous-déclaration des quantités.** L'exemple des ailes de poulet (SH 020714) est significatif : l'écart de 6 325 tonnes entre les données d'exportation (19 800 t) et d'importation (13 475 t) justifie la création d'un profil orientant systématiquement ce produit vers le circuit rouge pour un contrôle physique approfondi des quantités déclarées. De même, pour le riz en provenance de l'Inde, la différence de 2 500 tonnes entre les exportations déclarées par l'Inde (7 400 t) et les importations enregistrées aux Comores (4 900 t) représente un écart proportionnel de 34%, nécessitant également un profilage spécifique pour ce produit.

62. **Ces écarts quantitatifs significatifs, observés sur des produits de large consommation, mettent en évidence un risque structurel de sous-déclaration des volumes importés.** La création de profils de risque dédiés pour ces produits, avec orientation automatique vers le circuit rouge, permettra un contrôle systématique des quantités déclarées et renforcera la détection des fraudes. Cette approche ciblée s'avère d'autant plus cruciale que ces produits représentent des enjeux fiscaux importants pour l'administration douanière.

63. **Un second type de profil, plus complexe, cible les risques de fausse déclaration d'espèce tarifaire.** Il concerne notamment les barres en fer (positions SH 721410 et 721420) en provenance de Chine. L'enjeu fiscal est immédiat : l'une de ces positions (721420) est soumise à des droits de douane de 20 %, tandis que l'autre (721410) en est exonérée. Une divergence entre la position déclarée à l'exportation (généralement la position taxable 721420) et celle utilisée à l'importation (la position non taxable 721410) est donc un indicateur de risque. Un profil a été proposé pour affecter systématiquement au circuit rouge toute déclaration de marchandises originaires de Chine classée sous le code SH 721410, avec une alerte invitant le vérificateur à confirmer l'espèce tarifaire réelle.

64. **Le cas des huiles végétales en provenance de Malaisie illustre un autre risque de fausse déclaration d'espèce.** Alors que la Malaisie a déclaré avoir exporté 2 213 tonnes d'huile de palme (SH 1511) vers les Comores, ces dernières n'ont enregistré que 116 tonnes sous ce code. Inversement, les Comores ont déclaré 1 880 tonnes d'huiles (SH 1516) importées de Malaisie, qui ne figurent pas dans les statistiques d'exportation malaisiennes. Cette inversion suggère une possible requalification frauduleuse. Un profil de risque est recommandé pour orienter vers le circuit rouge les déclarations d'huiles SH 1511 provenant de Malaisie, avec vérification physique de l'espèce tarifaire réelle.

65. **Enfin, des profils ont été conçus pour les anomalies de valeur particulièrement flagrantes.** Plusieurs produits présentent des écarts significatifs entre les valeurs déclarées à l'exportation et celles enregistrées à l'importation, justifiant la création de profils de risque spécifiques. Le cas des sauces (SH 210390) en provenance de France révèle un écart de 66% (1 602 KMF/kg à l'exportation contre 548 KMF/kg à l'importation), tandis que les produits de boulangerie (SH 1905) affichent des valeurs à l'exportation comprises entre 1 000 et 2 500 KMF/kg contre seulement 300 à 720 KMF/kg à l'importation.

66. **D'autres produits sensibles présentent des disparités notables,** notamment les boissons alcoolisées (SH 2208) importées de France où l'écart atteint 89% pour les vins (2 507 KMF/kg contre 303 KMF/kg). Les jouets (SH 9503) et articles de sport (SH 9506) montrent également des différences importantes, avec des valeurs à l'exportation souvent 3 à 5 fois supérieures aux valeurs déclarées à l'importation. La création de profils de risque pour ces produits permettra un contrôle renforcé de la valeur déclarée en attendant leur inclusion éventuelle dans le système CST.

B. Annexe 2. Analyse et mise à jour des codes de spécification tarifaire (CST).

67. **Des propositions concrètes ont été élaborées pour aligner les CST sur la réalité des prix internationaux.** Par exemple, pour les cuisses de poulet, dont le prix à l'export avoisine 1 600 KMF/kg, le CST minimal en vigueur (576 KMF/kg) apparaît largement insuffisant. Il a donc été recommandé de relever ce seuil à 700–750 KMF/kg. De même, pour les sardines en conserve, dont les prix internationaux varient de 1 100 à 1 900 KMF/kg, un ajustement à 700–750 KMF/kg a été suggéré. Ces propositions d'ajustement, différenciées selon les produits, visent à corriger les écarts sans créer de choc brutal sur les marchés locaux.

68. Des constats similaires concernent d'autres produits de large consommation. Pour le lait liquide et le lait écrémé, les CST minimaux en vigueur sont inférieurs aux prix observés, créant un signal incohérent. Des révisions progressives ont été proposées, notamment pour le lait écrémé, dont le CST actuel (178 KMF/kg) est paradoxalement inférieur à celui du lait frais. À l'inverse, pour certains produits comme la farine, le CST apparaît trop élevé par rapport aux prix internationaux, ce qui peut pénaliser les importateurs et doit donc être réduit.

69. **Cette approche comparative entre CST et données internationales introduit une base empirique dans la gestion des valeurs.** Elle permet non seulement de mieux calibrer les seuils minimaux, mais aussi de renforcer la crédibilité de la douane vis-à-vis des opérateurs économiques. Toutefois, il reste nécessaire de mettre en place un mécanisme de révision régulière des CST, sur une base semestrielle, pour s'assurer que les seuils fixés restent en ligne avec l'évolution des marchés mondiaux.

Proposition d'introduction de nouveaux produits dans le CST.

70. L'analyse comparative entre les valeurs déclarées à l'exportation par les pays partenaires et celles déclarées à l'importation aux Comores révèle des écarts particulièrement significatifs pour une large gamme de produits. Dans certains cas, la sous-déclaration de la valeur dépasse les 90%, ce qui représente un risque majeur de fraude et une perte substantielle de recettes fiscales. Ces constats justifient l'extension progressive du champ d'application du CST à de nouveaux produits sensibles.

71. L'étude a mis en lumière des divergences alarmantes pour de nombreux articles manufacturés et alimentaires. Par exemple, les articles moulés en fonte ou acier (SH 732599) importés de Chine montrent un écart de plus de 91%, le prix unitaire moyen à l'exportation étant de 2 134 KMF/kg contre seulement 178 KMF/kg à l'importation. Ce niveau de sous-déclaration fragilise la capacité de l'administration à appliquer des droits cohérents avec la valeur réelle des marchandises.

72. Des écarts de cet ordre sont également observés pour une large gamme de produits importés, notamment de Chine, tels que les articles ménagers en plastique (SH 392490) avec 87% d'écart, les pièces de machines diverses (SH 848790) avec 85% ou encore les jouets et modèles réduits (SH 950300) avec 82% d'écart. De manière similaire, des produits européens comme les meubles en bois pour chambre (SH 940350) et les préparations alimentaires diverses (SH 210690) en provenance de France affichent des écarts de valeur proches de 90% et 84% respectivement. Ces chiffres témoignent

d'une sous-évaluation systématique qui engendre une perte potentielle de recettes fiscales et crée un désavantage concurrentiel pour les importateurs respectueux des règles.

73. **Pour corriger ces distorsions, il est proposé d'intégrer de manière progressive ces produits dans le système du CST.** La stratégie consiste à introduire un premier lot de 5 à 10 articles, puis d'ajouter par étapes un nombre équivalent tous les trois à six mois. Ce rythme gradué permettra de tester la robustesse du dispositif, d'ajuster la charge administrative et de mesurer son incidence sur les recettes douanières.

Pour chaque produit, une valeur minimale de CST est recommandée, basée sur les données d'exportation tout en prévoyant une marge d'ajustement. Par exemple, une valeur minimale de 360 KMF/kg est suggérée pour les articles moulés en fonte, 530 KMF/kg pour les meubles en bois, et 520 KMF/kg pour les articles ménagers en plastique. Ce mécanisme itératif de suivi et de révision périodique des valeurs minimales est essentiel pour un dispositif crédible et adaptable, favorisant une taxation plus conforme à la réalité du marché et renforçant la lutte contre la fraude.

C. Annexe 3. Exemples de secteurs d'importation pouvant susciter des contrôles a posteriori.

74. Plusieurs domaines d'importation ont été identifiés par la mission, conjointement avec la direction générale des douanes, qui pourraient être l'objet de contrôles a posteriori.

75. **Tubes en plastique (SH 3917)** en provenance de Chine. Un écart de 580 tonnes et de 668 millions KMF entre les données d'exportation et d'importation justifie un contrôle ciblé sur les déclarations passées pour vérifier les quantités réellement importées et les valeurs déclarées via un examen des documents comptables.

76. **Barres en fer (SH 721410/721420**) importées de Chine, la divergence entre la position déclarée à l'exportation (721420, taxable) et celle enregistrée à l'importation (721410, non taxable) représente un enjeu fiscal immédiat de plus de 82 millions KMF pour 2024. Il est recommandé de lancer un contrôle a posteriori sur les déclarations passées pour cette position tarifaire afin de rectifier les éventuels erreurs ou fraudes et d'établir les redressements nécessaires.

77. Des écarts importants existent aussi pour les **articles de construction en céramique.** Les exportations chinoises déclarées sous le SH 690490 (soumis à 20% de droits) vers les Comores s'élèvent à 3 098 tonnes, tandis qu'aucune importation n'est enregistrée sous ce code. Inversement, les importations comoriennes déclarées sous les SH 690721 et 690722 (soumis à 5% de droits) excèdent largement les volumes exportés déclarés par la Chine sous ces mêmes codes. Cette inversion des flux indique un risque élevé de fausse déclaration d'espèce, avec un enjeu fiscal minimal estimé à 165 millions KMF pour 2024. Un contrôle a posteriori ciblant les déclarations passées sous les SH 690721 et 690722 d'origine chinoise est nécessaire pour identifier et corriger ces anomalies.

78. **Compteurs d'électricité** (SH 902830) pour lesquels la Chine a déclaré des exportations d'une valeur de 1 205 millions KMF vers les Comores sans aucune importation correspondante enregistrée localement nécessite une enquête a posteriori pour déterminer si ces biens ont été importés sous une autre nomenclature ou non déclarés et pour recouvrer les droits et taxes éludés.