

UNION DES COMORES

Unité- Solidarité- Développement



Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire

Unité de Politique Fiscale – UPF

RAPPORT D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES DE FISCALITÉ INDIRECTE

Exercice 2024

MEMBRE DE L'UNITE DE POLITIQUE FISCALE :

- ✓ HAMADI Mohamed Sohir (Coordonnateur : Expert en matière de fiscalité)
- ✓ Ibrahim Ahmed Ben Ali (Statisticien, Informaticien)
- ✓ Haoudhoi Abdillah Kassim (Juriste)
- ✓ Abdillahe Ahmed Ahamada (Inspecteur de Douane)
- ✓ Hassane Ahmada Mohamed Hassane (Expert en Finance Publique).

Mot du Coordonnateur de l'Unité de Politique Fiscale

Je tiens à exprimer, avec une profonde reconnaissance, ma gratitude à Son Excellence Monsieur IBRAHIM MOHAMED Abdourazak, ancien Ministre des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire, pour la confiance qu'il m'a témoignée en me confiant la responsabilité de la nouvelle Unité de Politique Fiscale (UPF) et en décidant de son rattachement au sein de son Cabinet. Par cet acte fort, il a affirmé la volonté de placer la politique fiscale au cœur du pilotage stratégique des finances publiques et d'en renforcer la cohérence, la transparence et l'efficacité.

Son engagement constant, son orientation éclairée et sa supervision rigoureuse ont permis de conduire les travaux ayant abouti à ce rapport avec méthode, exigence et sens des responsabilités. Cette impulsion a contribué à doter notre pays d'un document conforme aux standards internationaux, tout en étant pleinement ancré dans les réalités économiques et sociales nationales. Elle traduit une détermination claire à renforcer la transparence budgétaire, à rationaliser les dépenses fiscales et à consolider la mobilisation des ressources intérieures, conditions essentielles à la soutenabilité de nos finances publiques.

Je souhaite également rendre un hommage appuyé aux autorités financières qui se sont succédé à la tête du Ministère. Par leur vision et leur détermination, elles ont posé les fondements institutionnels, administratifs et juridiques ayant permis la création de l'Unité de Politique Fiscale. Cette continuité de l'action publique témoigne d'une volonté constante de moderniser notre système fiscal et de l'aligner sur les meilleures pratiques internationales.

À cet égard, au nom de l'ensemble de l'équipe de l'UPF, je souhaite la bienvenue à Son Excellence Monsieur MOUSSA ABDEREMANE, nouveau Ministre des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire, et lui adresse mes vœux de plein succès dans l'exercice de ses hautes fonctions. Je réaffirme la disponibilité entière de l'UPF à l'accompagner dans la consolidation d'une politique fiscale moderne, équitable, stable et résolument orientée vers les priorités nationales de développement. Sous son autorité, l'UPF poursuivra le renforcement de ses capacités analytiques et techniques, afin de contribuer pleinement à la performance, à la transparence et à l'efficacité de l'action publique.

Je tiens également à saluer l'engagement des directions générales, des administrations techniques et des structures partenaires qui ont activement contribué à la collecte des données, aux analyses et à la rédaction de ce rapport. Leur collaboration étroite illustre la nécessité d'une coordination institutionnelle forte pour mener à bien des réformes structurantes.

Nos remerciements s'adressent enfin aux partenaires techniques et financiers pour l'appui méthodologique et l'assistance technique apportés tout au long de ce processus. Leurs contributions ont permis de renforcer la qualité analytique du document et d'assurer son alignement sur les standards internationaux en matière d'évaluation des dépenses fiscales.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité des réformes engagées ces dernières années par le Ministère des Finances. Il constitue un jalon structurant dans l'instauration progressive d'un cadre méthodologique rigoureux d'évaluation et de maîtrise des dépenses fiscales. En offrant une vision

consolidée et objectivée des mesures fiscales dérogatoires, il participe à l'amélioration de la qualité du débat budgétaire et à l'éclairage des choix stratégiques de l'État.

La dépense fiscale, en tant qu'instrument de politique économique, doit être appréciée avec discernement et rigueur. Elle constitue un levier d'intervention publique susceptible de soutenir l'investissement, l'emploi et la croissance, mais elle implique également un coût budgétaire qui doit être maîtrisé. Le présent rapport vise ainsi à renforcer la transparence des dispositifs dérogatoires, à en mesurer l'impact économique et social et à consolider la capacité de l'État à orienter ses choix budgétaires sur la base d'analyses objectives et documentées. Il montre également que la rationalisation des dépenses fiscales s'impose non seulement comme une exigence de bonne gouvernance, mais également comme un levier stratégique pour dégager des ressources additionnelles au service du développement économique et social de notre pays.

Je forme le vœu que ce rapport contribue à nourrir un dialogue constructif et éclairé entre les pouvoirs publics, les partenaires et l'ensemble des parties prenantes, dans la recherche d'un équilibre optimal entre attractivité économique, équité fiscale et soutenabilité budgétaire.

TABLE DES MATIERES

Mot du Coordonnateur de l'Unité de Politique Fiscale	3
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	7
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	8
INTRODUCTION	10
PREMIÈRE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES DE FISCALITÉ INDIRECTE.....	12
1. Définition et enjeux.....	12
2. Régime général des impôts et norme fiscale retenue.....	12
3. Inventaire des mesures dérogatoires	14
DEUXIEME PARTIE : EVALUATION DU COUT DES DEPENSES FISCALES DE FISCALITE INDIRECTE	16
1. Méthodologie d'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales.....	16
2. Résultats de l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales de fiscalité indirecte	16
CONCLUSION.....	24

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Synthèse globale (2024).....	8
Tableau 2 : Présentation du Système de référence fiscal (SFR).....	13
Tableau 3 : Exemples d'identification des mesures dérogatoires (Matrice)	14
Tableau 4 : Exemple de classification des mesures dérogatoires – par impôt et type de mesure	15
Tableau 5 : Exonérations (totales et partielles) de TC : DF de TC par produits à partir des données de la DGD.....	17
Tableau 6 : DF de TC à l'intérieur par secteurs.....	19
Tableau 7 : DF de DAC non collectés à l'intérieur	20
Tableau 8 : DF de TC pour le riz ordinaire et de luxe	20
Tableau 9 : DF de DDA et taxes d'effet équivalent et de TC par grandes catégories d'exonérations	21
Tableau 10 : Présentation résumée des résultats de l'évaluation par grande catégorie	22

LISTE DES GRAPHIQUES

Figure 1 : Montant des dépenses fiscale par impôt-----	23
---	-----------

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Abréviation	Désignation complète
Arr.	Arrêté ministériel
CAF	Coût, Assurance, Fret (valeur à l'importation)
CCIA	Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CGI	Code Général des Impôts
Code Inv.	Code des Investissements
DAC	Droit d'Accise
DDA	Droits de Douane ad valorem
DF	Dépenses Fiscales
DF Inv.	Dépense Fiscale issue du Code des Investissements
DF/PIB	Ratio Dépense Fiscale sur PIB
DF/RF	Ratio Dépense Fiscale sur Recettes Fiscales
DF_Tot	Dépenses Fiscales Totales
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
FMI	Fonds Monétaire International
IM9	Importations non périssables (catégorie douanière)
KMF	Franc comorien
MFBSB	Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OTR	Office Togolais des Recettes
PIB	Produit Intérieur Brut
PT	Prélèvement de Transit
RAU	Redevance Administrative Unique
RCI	Redevance de la Coopération International
SFR	Système Fiscal de Référence
SH	Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises
TC	Taxe sur la Consommation
TC intérieure	Taxe sur la Consommation appliquée aux biens et services produits localement
TCI	Taxe sur la Consommation Intérieure
UPF	Unité de politique Fiscale

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'évaluation des dépenses fiscales (DF) de fiscalité indirecte pour l'année 2024 fait apparaître un montant global de 18,59 milliards KMF, représentant :

- 32,93 % des recettes fiscales de l'année (soit environ un tiers des recettes totales) ;
- 2,87 % du PIB national, estimé à 648,06 milliards KMF.

Ces résultats traduisent l'importance des mesures dérogatoires dans la structure du système fiscal comorien, notamment au titre de la Taxe sur la Consommation (TC), qui concentre près de 60 % des DF mesurées.

Principaux constats :

1. Prépondérance de la TC dans les DF sur cette Fiscalité Indirecte : La TC représente à elle seule 59,73 % du total, soit 11,1 milliards KMF. Les Droits d'Accise (DAC) suivent avec 10,26 % du total, soit 1,9 milliard KMF.
2. Concentration sectorielle élevée : Les DF de TC à l'intérieur concernent principalement les télécommunications (26,2 %), le commerce de marchandises (19,5 %), et le secteur bancaire (12,3 %). À l'importation, les produits alimentaires de base (riz, lait, sucre, farine, sel, etc.) concentrent près de 60 % des DF de TC. Le coût de ces DF de TC est toutefois « compensé » par l'application d'un DAC sur ces produits essentiels très éloigné des meilleures pratiques.
3. Impact des régimes spéciaux et du Code des investissements : Le Code des investissements contribue à 9,53 % du total des DF (1,77 milliard KMF), traduisant une orientation incitative du dispositif fiscal envers les investisseurs.
4. Problèmes d'application du droit : Les « DF » issues de la mauvaise application de l'assiette (TC et DAC) atteignent 1,22 milliards KMF, soit 6,56 % du total, révélant une faiblesse de gestion administrative et de contrôle. Aussi s'ajoute, la non application des DAC sur la production intérieure dont le coût s'élève à 1,4 milliards KMF.
5. Autres catégories spécifiques :
 - Les exonérations par arrêtés, sans fondement légal, représentent 0,59 % des recettes fiscales ;
 - Les prises en charge par l'État et les financements extérieurs totalisent environ 0,21 % des recettes fiscales.

Tableau 1 : Synthèse globale (2024)

Indicateur	Valeur (KMF)	% Recettes fiscales	% PIB
Recettes fiscales totales	56 471 000 000	100 %	8.7 % PIB
PIB 2024	648 060 000 000	–	100 %
Dépenses fiscales totales (DF)	18 593 692 778	33 %	2.87 %

Ces résultats révèlent un niveau élevé de dépense fiscale au regard du poids des recettes fiscales nationales. Autrement dit, pour chaque 100 francs de recettes perçues, l'État renonce à environ 33 francs au titre d'exonérations, dérogations ou avantages fiscaux.

Cette situation traduit :

- une utilisation importante des instruments fiscaux à des fins économiques et sociales ;
- mais également une érosion significative du rendement fiscal, susceptible de compromettre les capacités de financement de l'État.

L'évaluation met ainsi en évidence la nécessité de :

- Réformer en profondeur les codes additionnels utilisés par la Direction Générale des Douanes (DGD) dans SYDONIA World pour liquider les déclarations
- Actualiser les textes légaux relatifs à la fiscalité indirecte ;
- Envisager de réformer la fiscalité indirecte.

INTRODUCTION

La présente évaluation s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de transparence budgétaire et de bonne gouvernance fiscale initiée par le Gouvernement de l'Union des Comores. Elle répond à la nécessité d'intégrer, dans le dispositif de gestion publique, une analyse systématique des dépenses fiscales (DF), en cohérence avec les meilleures pratiques internationales et les recommandations du Fonds Monétaire International (FMI) et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

L'enjeu fondamental de cette démarche est d'améliorer la performance du système fiscal, en veillant à la cohérence entre les objectifs économiques, les dispositifs dérogatoires et les ressources mobilisées pour le financement du développement national.

En effet, les DF constituent des renoncements de recettes consenties par l'État afin de soutenir certaines activités, catégories d'entreprises ou produits considérés comme prioritaires. Si elles peuvent jouer un rôle d'incitation économique, leur accumulation non maîtrisée peut cependant réduire la capacité budgétaire de l'État et altérer la neutralité du système fiscal.

C'est dans ce contexte, qu'une Unité de Politique Fiscale a été mise en place, avec comme premier exercice une évaluation exhaustive des DF de fiscalité indirecte pour l'exercice 2024. Cette évaluation porte sur les impôts et taxes applicables aux opérations d'importation et de consommation intérieure, la Taxe sur la Consommation (TC), les Droits d'Accise (DAC), les Droits de Douane (DDA), ainsi que les taxes d'effet équivalent telles que la RCI, la RAU et le PT.

La démarche classique d'évaluation des DF consiste à mesurer l'impact financier des mesures dérogatoire au SFR. Dans le cas particulier de l'Union des Comores, la définition du SFR a d'abord nécessité d'actualiser la législation nationale en matière de fiscalité indirecte. Cet exercice a révélé la nécessité de revoir en profondeur la fiscalité indirecte afin de la rapprocher des bonnes pratiques internationales.

L'exercice d'évaluation des DF en tant que tel, basé sur un SFR actuellement éloigné des standards reconnus, revêt alors un caractère avant tout pédagogique et méthodologique. Il s'agit de développer une première approche d'évaluation des DF, tout en mettant en évidence les insuffisances structurelles du système de droit commun actuellement en vigueur.

La démarche adoptée repose sur le Guide méthodologique d'évaluation des DF de la FERDI.

Elle consiste à :

1. Définir un Système Fiscal de Référence (SFR) pour chaque impôt indirect concerné ;
2. Identifier les mesures dérogatoires par rapport à cette norme ;
3. Évaluer les pertes de recettes correspondantes, à partir des bases de données douanières et fiscales consolidées pour 2024.

Le rapport intègre l'ensemble des données disponibles auprès de la DGI et de la DGD sans recours à des estimations extérieures non vérifiées.

Le rapport est articulé autour de deux grandes parties analytiques, suivie d'une section conclusive :

- La première partie présente le cadre conceptuel et normatif de l'évaluation des DF ;
- La deuxième partie expose les résultats chiffrés et leur interprétation, en valeur absolue, en pourcentage des recettes fiscales et du PIB ;

PREMIÈRE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES DE FISCALITÉ INDIRECTE

1. Définition et enjeux

Définition des dépenses fiscales (DF)

Une DF est définie comme un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales par rapport à une norme, servant d'alternative à une dépense publique directe. Les DF correspondent à des mesures incitatives qui entraînent un impact significatif sur le budget de l'État, celui-ci renonçant volontairement à une partie de ses recettes fiscales pour soutenir un secteur productif ou social.

Pour qu'une mesure dérogatoire soit qualifiée de DF, deux conditions doivent être remplies, conformément à la définition proposée par l'OCDE (2010) :

1. l'existence d'un écart par rapport à la Norme Fiscale (le Système Fiscal de Référence ou SFR) ;
2. une perte définitive de recettes pour l'État. Ainsi, toutes les mesures dérogatoires identifiées ne constituent pas nécessairement des DF.

Objectifs de l'évaluation et intérêt de la démarche

L'analyse et l'évaluation des DF visent principalement à éclairer les décideurs en matière de politique fiscale. Cette démarche implique deux évaluations complémentaires : d'une part, l'estimation du coût budgétaire des mesures dérogeant à la norme (méthode de la perte de recettes ou du « manque à gagner ») ; d'autre part, l'appréciation de leur pertinence au regard des objectifs qui leur ont été initialement fixés.

L'évaluation des DF de fiscalité indirecte pour l'année 2024 constitue un enjeu crucial pour les autorités et un repère structurel du programme avec le Fonds monétaire international (FMI), dont la réalisation est prévue d'ici fin-octobre 2025. Les résultats de cette analyse doivent permettre de mesurer l'impact budgétaire de ces dérogations et d'orienter à terme la politique fiscale afin de mobiliser davantage de recettes.

2. Régime général des impôts et norme fiscale retenue

La première étape de l'identification des DF consiste à décrire le régime général pour chaque impôt à partir de l'inventaire des textes légaux (Code général des impôts, Lois de finances, Code des douanes, tarif douanier). A cette occasion, il est apparu que le CGI n'était pas actualisé et un important travail a été fait pour collecter les LF et actualiser la législation. Une approche positive a été retenue pour définir le SFR de l'exercice 2024 c'est-à-dire le régime fiscal de droit commun (régime général). L'adoption d'une approche normative aurait en effet nécessité une réflexion poussée sur l'orientation souhaitable du système fiscal, impossible à effectuer compte tenu de l'échéance du 30 octobre pour la réalisation de ce rapport.

Le périmètre de l'évaluation initiée porte sur les principales taxes indirectes pour l'année 2024 :

1. le Droit de douane (DDA),
2. la Taxe sur la consommation (TC),
3. les Droits d'accises (DAC)
4. les taxes d'effet équivalent (Redevance de Chambre de commerce et d'industrie (RCI),
5. Redevance Administrative Unique (RAU),
6. Patente d'importation (PT), etc.).

Tableau 2 : Présentation du Système de référence fiscal (SFR)¹

Impôt	Taux	Assiette
Taxe sur la Consommation	10%	<u>A l'intérieur :</u> Valeur des marchandises (y compris droits d'accise) <u>A l'importation :</u> majorée des droits de douane et taxes d'effets équivalents (y compris droits d'accise)
Droits de douane	Tarif national des douanes : 0%, 5%, 10% et 20%	Valeur CAF
Autres taxes d'effet équivalent	RCI : 2,5% RAU : 5% PT : 1% CCIA : 1%	Valeur CAF
Taxe intérieure sur le riz perçue à l'importation	Riz ordinaire : 25 Kmf /Kg Riz de luxe : 200 Kmf /Kg	Valeur CAF
Droit d'accise sur les tabac et cigarette "2402", "2403"	300%	<u>A l'importation :</u> Valeur CAF majorée des droits de douane et taxes d'effets équivalents <u>A l'intérieur :</u> Chiffre d'affaires sortie Usine
Droit d'accise sur les boissons sucrées	35 Kmf /litre	Nombre de litres
Droits d'accise sur les autres produits finis dans le tarif douanier national	3017 lignes SH8 (voir tarif douanier national)	Valeur CAF majorée des droits de douane et taxes d'effets équivalents.
Droit d'accise sur les alcools	350%	Valeur CAF majorée des droits de douane et taxes d'effets équivalents.

La définition du SFR est une étape préalable essentielle à l'évaluation, car elle permet de distinguer, parmi les mesures dérogatoires en vigueur, celles qui s'écartent de la norme et peuvent donc être qualifiées de DF.

Pour la réalisation de l'évaluation des DF pour l'année 2024, en raison du manque de précision dans le texte légal, il a été considéré que la base pour les DAC sera identique à celle de la TC et inclura à l'importation le DDA et les taxes d'effets équivalents.

¹ Les exonérations prévues dans le cadre des conventions internationales (ex : Convention de Vienne) font partie du SFR.

3. Inventaire des mesures dérogatoires

Recensement et matrice des mesures dérogatoires

L'inventaire de toutes les dispositions dérogatoires au régime général est une étape clé de l'évaluation. Ce recensement doit inclure les dérogations législatives, réglementaires, conventionnelles, et même celles **de facto** (accordées sans base légale).

Le résultat de ce travail est consigné dans une **matrice** (fichier Excel), dont la structure a été définie pour organiser les informations cruciales sur chaque mesure dérogatoire identifiée :

- **Impôt, droit ou taxe concerné** (DD, TC, DAC, RCI, RAU, PT, DDS, etc.).
- **Source juridique et article de loi** (Code général des impôts, Code général des douanes, Code des investissements, arrêtés, Lois de finances, conventions d'établissement).
- **Nature de la mesure dérogatoire** (exonération totale, taux réduit, exonération partielle).
- **Objectif poursuivi et Secteur(s) d'activité concerné(s)**.
- **Bénéficiaire(s) et Numéro d'Identification Fiscale (NIF)**.
- **Position SH** du bien concerné.
- **Code(s) additionnel(s) douane** concerné(s).
- Une distinction cruciale : **DF/NDF** (Dépense Fiscale ou Non-Dépense Fiscale).

La matrice permet d'identifier et de classer des avantages fiscaux variés pour les taxes indirectes, et ceux constituant une dépense fiscale, pour lesquels une évaluation du coût budgétaire doit être réalisée. Le tableau 3 présente un exemple d'identification des DF parmi les mesures dérogatoires répertoriées.

Tableau 3 : Exemples d'identification des mesures dérogatoires (Matrice)

Impôt/Taxe	Disposition légale/Nature de la mesure	Source juridique	Bénéficiaire(s)	DF/NDF
DD	Exonération totale et franchise pour la construction d'un complexe hôtelier	Arrêté N°21-034/MFBSB/CAB (selon le régime du Code des investissements)	Entreprise privée (ELWEDY ELECTRIQUE)	DF
DAC	Intrants Agricoles exonérés des taxes et droits de douanes, y compris la RAU	Arrêté N°17-004/MFB/CAB	Agriculture et pêche	DF
DD	Équipements et fournitures de santé exonérés (Plan de relance de l'hôpital EL-Maarouf)	Arrêté N°21-030/MFBSB/CAB	Hôpital EL-Maarouf	DF
TC	Taux réduit 3% (s'applique à la fourniture d'eau, à l'électricité et à la vente de titres de transport inter-îles)	CGI Art. 152	Consommateurs/Utilisateurs	DF
TC	Taux réduit 7,5% (s'applique à la fourniture des recharges mobile en voix et Data)	CGI Art. 152	Clients Télécommunications	DF
DD/TC	Franchise des droits de douanes et taxes pour l'usage officiel de la mission	Convention de Vienne de 1961	Missions diplomatiques	NDF (fait partie du SFR/Accords internationaux)

Source UPF

Classification des mesures dérogatoires

L'inventaire, une fois finalisé, permet de classer les mesures par impôt notamment. Le tableau suivant présente un aperçu du nombre total de mesures identifiées (DF ou NDF) par type de mesure pour les taxes indirectes.

Tableau 4 : Exemple de classification des mesures dérogatoires – par impôt et type de mesure

Mesure dérogatoire	CCI	DAC	DD	DDS	PT	RAU	RCI	TC	Total
Exonérations (Totales/Partielles)	19	16	18	6	22	19	20	21	141
Taux réduit	0	4	0	0	0	0	4	4	12
Total	19	20	21	6	22	19	20	25	152

Source : UPF

Le rapport d'évaluation des DF sera accompagné de la **matrice complète** recensant toutes les mesures dérogatoires, leur classification en DF ou NDF, et les mesures retenues dans le périmètre d'évaluation.

Un défi majeur dans le passage de l'identification des mesures dérogatoires et la présentation des résultats provient de la **faiblesse de la codification douanière**. Il a été constaté qu'il est impossible de rattacher de manière rigoureuse un manque à gagner, évalué à une mesure dérogatoire spécifique, car les codes additionnels ne sont généralement pas liés à une base légale explicite. La réforme en profondeur des codes additionnels est nécessaire pour faciliter l'exercice et en améliorer la rigueur. Les résultats sont présentés de la manière la plus précise possible, compte tenu de l'impossibilité de rattacher rigoureusement le manque à gagner à une mesure dérogatoire spécifique.

DEUXIEME PARTIE : EVALUATION DU COUT DES DEPENSES FISCALES DE FISCALITE INDIRECTE

1. Méthodologie d'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales

La méthode de la perte de recettes

La méthode retenue pour l'évaluation du coût budgétaire des DF est la méthode de la perte de recettes ou du « manque à gagner ». Cette méthode est la plus couramment utilisée en raison de sa simplicité.

L'approche consiste à évaluer *ex post* le montant des pertes de recettes induites par les DF. Le calcul repose sur l'hypothèse fondamentale que le comportement des agents économiques reste inchangé en l'absence de la mesure dérogatoire (*toutes choses égales par ailleurs*). La DF est calculée comme la différence entre l'impôt qui aurait été perçu par l'État si le Système Fiscal de Référence (SFR) avait été appliqué (impôt théorique) et l'impôt effectivement versé. L'évaluation doit être réalisée au niveau le plus désagrégré possible pour permettre l'identification du coût budgétaire de chaque mesure dérogatoire.

La principale limite de la méthode du manque à gagner est qu'elle ne tient pas compte des changements de comportement qui résulteraient de la suppression de la dépense fiscale (par exemple, l'impact sur la consommation, la production ou l'assiette).

Sources de données mobilisées

L'évaluation repose sur l'exploitation de données fiscales détaillées plutôt que de données agrégées.

- **Direction Générale des Douanes (DGD) :** Les données proviennent du système informatique douanier (SYDONIA World). Ces données sont jugées plus fiables car nécessaires au dédouanement des marchandises et systématiquement renseignées pour les taxes indirectes (DDA, DAC, TC, RCI, RAU, PT, CCIA). Elles comprennent la valeur en douane, le régime d'importation, l'ensemble des taux et des droits et taxes liquidés.
- **Direction Générale des Impôts (DGI) :** Les données sont utilisées pour l'évaluation des taxes intérieures (la TC et les DAC).

2. Résultats de l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales de fiscalité indirecte

L'évaluation du coût budgétaire des DF de fiscalité indirecte pour l'année 2024 a atteint un total de **18 593 692 778 KMF**.

Ce coût représente :

- **32,93 %** des recettes fiscales totales (Recettes fiscales 2024 : 56 471 000 000 KMF).
- **2,87 %** du Produit Intérieur Brut (PIB 2024 : 648 060 000 000 KMFA36)

Dépenses fiscales de taxe de consommation à l'importation

Le tableau 5 présente les pertes de recettes découlant des exonérations de la TC à l'importation. Les pertes de recettes à l'importation dues à l'exonération totale et partielles de TC sont estimées à environ 3,985,812,032 de francs comoriens (M KMF). Cela représente 7,06 % des recettes fiscales en 2024 et 0,62% du PIB. Les Viandes et abats comestibles (SH2) représentent une DF de TC de 948 537 906 KMF, soit 23,8 % du total analysé pour ce type de DF.

Tableau 5 : Exonérations (totales et partielles) de TC : DF de TC par produits à partir des données de la DGD

Produits concernés (SH2)	DF de TC	% Total
02 Viandes et abats comestibles	948,537,906	23.8%
03 Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques	17,343,791	0.4%
04 Lait et produits de laiterie ; œufs d'oiseaux ; miel naturel ; produits comestibles d'origine animale	409,980,477	10.3%
06 Plantes vivantes et produits de la floriculture	1,855	0.0%
07 Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires	23,007,975	0.6%
08 Fruits comestibles, écorces d'agrumes ou de melons	25,345,525	0.6%
09 Café, thé, maté et épices	21,189,155	0.5%
10 Céréales	39,381	0.0%
11 Produits de la minoterie ; malt ; amidons et féculés ; insulines ; gluten de froment	477,996,419	12.0%
17 Sucres et sucreries	412,599,426	10.4%
21 Préparations alimentaires diverses	17,306,320	0.4%
22 Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	10,148	0.0%
23 Résidus et déchets des industries alimentaires ; aliments préparés pour animaux	7,867,592	0.2%
24 Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	34,188	0.0%
25 Sel, soufre, terres et pierres, plâtres, chaux et ciment	459,329,144	11.5%
27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation ; matières bitumineuses ; cires minérales	33,493,388	0.8%
30 Produits pharmaceutiques	185,281,892	4.6%
31 Engrais	9,862,282	0.2%
33 Huiles essentielles et résinoïdes, produits de parfumerie ou de toilette préparés et préparations cosmétiques	14,018,005	0.4%
34 Savons ; agents de surface organiques ; préparations pour lessives ; cires ; bougies ; produits d'entretien ; pâtes à modeler ; cires pour l'art dentaire	111,215,906	2.8%
38 Produits divers des industries chimiques	11,789,291	0.3%
40 Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc	5,674,821	0.1%

47 Pâtes de bois ou d'autres matières cellulosiques ; déchets et rébus de papier ou de carton	5,108	0.0%
48 Papiers et cartons ; ouvrages en pâte de cellulose, en papier et en carton	72,703,651	1.8%
49 Produits de l'édition, de la presse ou des autres industries graphiques ; textes manuscrits ou dactylographiés et plans	5,225,587	0.1%
63 Autres articles textiles confectionnés ; assortiments ; friperies et chiffons	350,402	0.0%
69 Produits céramiques	171,891	0.0%
72 Fonte, fer et acier	57,568,873	1.4%
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier	36,452,432	0.9%
82 Outils et outillage, articles de coutellerie et couverts de table, en métaux communs ; parties de ces articles, en métaux communs	3,026,099	0.1%
84 Réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques ; parties de ces machines ou appareils	174,333,059	4.4%
85 Machines, appareils et matériels électriques et leurs parties ; appareils d'enregistrement ou de reproduction du son ou des images ; parties et accessoires	118,081,916	3.0%
87 Voitures automobiles, tracteurs, cycles et autres véhicules terrestres ; leurs parties et accessoires	167,223,629	4.2%
90 Instruments et appareils d'optique, de photographie ou cinématographie, de mesure, de contrôle ou de précision ; médico-chirurgicaux ; parties et accessoires	7,703,496	0.2%
94 Meubles ; appareils d'éclairage ; enseignes lumineuses ; plaques indicatrices ; luminaires et articles similaires ; constructions préfabriquées	1,541,810	0.0%
96 Ouvrages divers	149,148,622	3.7%
97 Objets d'art, de collection ou d'antiquité	350,574	0.0%
Total	3,985,812,032	
% Recettes fiscales	7.06%	
% PIB	0.62%	

Source : UPF

Dépenses fiscales de taxe de consommation à l'intérieur

Le tableau 6 évalue les DF de TC à l'intérieur par secteur d'activité. Elles sont estimées à 3 761 476 877 KMF, soit 6,66 % des recettes fiscales et 0,58 % du PIB en 2024. Les exonérations accordées au secteur des télécommunications représentent à elles seules plus du quart de ces DF intérieures. Les secteurs énumérés incluent la Quincaillerie (0,24% des recettes fiscales), la Librairie (0,23%), la Boulangerie et restaurant (0,21%), la Construction (0,18%), le Transfert d'argent (0,16%), la Production (0,10%), le BTP (0,03%), les Services (0,01%) et le Transit (0,00%).

Tableau 6 : DF de TC à l'intérieur par secteurs

Secteur d'activités	DF de TC	% du total
Télécommunication	985,845,035	26.21%
Marchandise	734,417,421	19.52%
Autres	542,624,581	14.43%
Banque	461,621,621	12.27%
Eaux	235,825,630	6.27%
Agence de voyage	174,867,923	4.65%
Hydrocarbure	159,266,403	4.23%
Boulangerie et pâtisserie	128,287,147	3.41%
Transport	87,366,666	2.32%
Energie	58,735,290	1.56%
Concassage	48,862,869	1.30%
Hôtel et restaurant	48,576,304	1.29%
Pharmacie	28,349,614	0.75%
Restaurant	12,224,816	0.33%
Imprimerie	10,487,128	0.28%
Quincaillerie	8,860,840	0.24%
Librairie	8,704,675	0.23%
Boulangerie et restaurant	7,853,414	0.21%
Construction	6,881,535	0.18%
Transfert d'argent	6,162,160	0.16%
Production	3,735,985	0.10%
BTP	1,243,400	0.03%
Services	513,411	0.01%
Transit	163,010	0.00%
Total	3,761,476,877	
% Recettes fiscales	6.66%	
% PIB	0.58%	

Source : UPF

Non-application des DAC à l'intérieur

Tableau 7 : DF de DAC non collectés à l'intérieur

Entreprise	Produit concerné	CA sorti usine	Taux ad valorem	DF estimée
SGO-Société Groupe de l'Océan	Cigarettes	462,099,830	302%	1,395,541,487
SAYC-Société d'Alimentation aux Comores	Jus sucrés	44,000,000	15%	6,600,000
Total				1,402,141,487
% Recettes fiscales				2.48%
% PIB				0.22%

Source : UPF

Cas spécifique du riz ordinaire et de luxe

Le tableau 8 présente l'évaluation des DF liées spécifiquement à la TC sur le riz. En considérant le DDS comme non unique, le total des DF pour le riz est de 1 786 349 299 KMF (3,16% des recettes fiscales et 0,28% du PIB).

Tableau 8 : DF de TC pour le riz ordinaire et de luxe

RIZ	Montant
Riz ordinaire	1,384,232,120
Riz de luxe	402,117,179
Total	1,786,349,299
% Recettes fiscales	3,16%
% PIB	0,28%

Source : UPF

Dépenses fiscales de Droits de Douane (DDA) et les taxes d'effet équivalent (RAU, PT, RCI).

Le tableau 9 regroupe les DF hors régime de droit commun pour le DDA les et les taxes d'effet équivalent (RAU, PT, RCI). Il apparaît que les exonérations relevant du Code des investissements représentent à elles seules **3,14 %** des recettes fiscales et 0,27% du PIB.

Tableau 9 : DF de DDA et taxes d'effet équivalent et de TC par grandes catégories d'exonérations

Catégorie d'exonération	DDA (M FC)	RCI (M FC)	RAU (M FC)	PT (M FC)	TC (M FC)	Total (M FC)	% Recettes fiscales	% PIB
2- Code des investissements	769,761,830	44,334,022	181,117,662	61,521,557	715,639,809	1,772,374,879	3.14%	0.27%
4- Prise en charge par l'état	27,449,658	13,545,449	26,996,972	5,418,180	20,434,717	93,844,976	0.17%	0.01%
3- Financement extérieur	8,031,217	1,205,069	0	1,587,025	12,289,047	23,112,359	0.04%	0.00%
Total par impôt	967,714,948	69,616,422	251,134,401	77,130,715	857,087,218	2,222,683,703	3.94%	0.34%
% Recettes fiscales	1.71%	0.12%	0.44%	0.14%	1.52%			
% PIB	0.15%	0.01%	0.04%	0.01%	0.13%			

Source : UPF

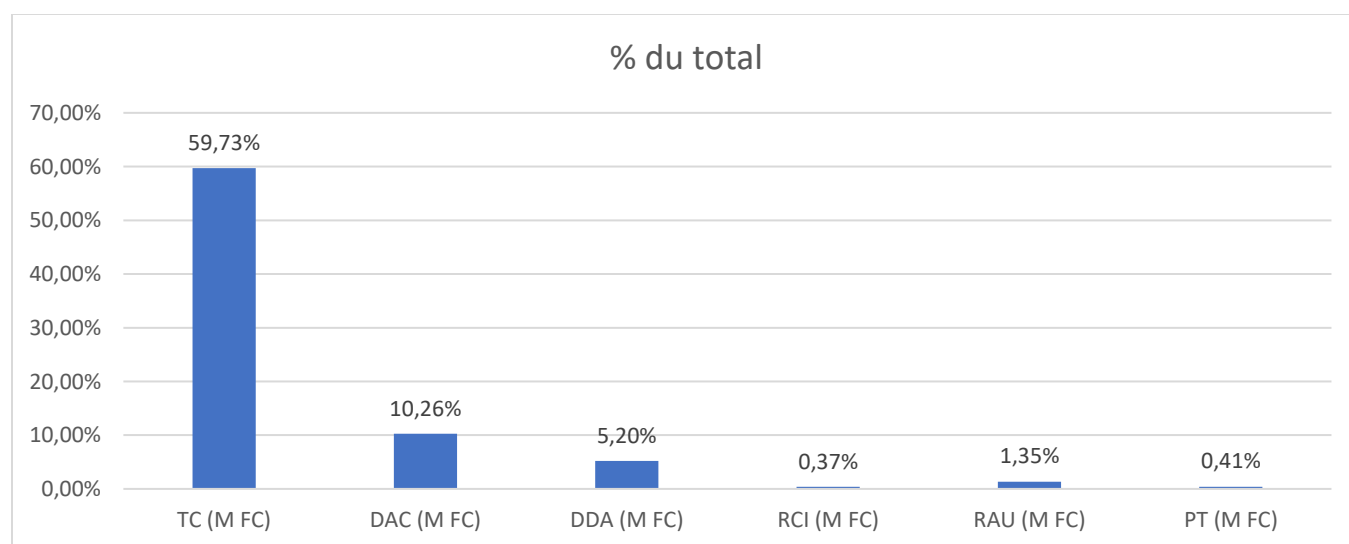
Synthèse des résultats par grandes catégories

Tableau 10 : Présentation résumée des résultats de l'évaluation par grande catégorie

Grande Catégorie de DF	TC (M FC)	DAC (M FC)	DDA (M FC)	RCI (M FC)	RAU (M FC)	PT (M FC)	TOTAL (M FC)	% du total	% Recettes fiscales	% PIB
Exonérations totales et partielles de TC à l'importation (régime de droit commun, y compris riz)	5,772,161,331						5,772,161,331	31.04%	10.22%	0.89%
Exonérations totales et partielles de TC à l'intérieur	3,761,476,877						3,761,476,877	20.23%	6.66%	0.58%
Non-application de la DAC à l'intérieur pour le tabac et les boissons sucrées		1,402,141,487					1,402,141,487	7.54%	2.48%	0.22%
Mauvaise application de l'assiette de la TC à l'importation	715,143,731						715,143,731	3.85%	1.27%	0.11%
Mauvaise application de l'assiette de la DAC à l'importation		505,011,363					505,011,363	2.72%	0.89%	0.08%
Code des investissements	715,639,809		769,761,830	44,334,022	181,117,662	61,521,557	1,772,374,879	9.53%	3.14%	0.27%
Exonérations par arrêtés et textes	108,747,388		162,472,343	10,540,882	43,026,567	8,604,003	333,491,183	1.79%	0.59%	0.05%
Prise en charge par l'État	20,434,717		27,449,658	13,545,449	26,996,972	5,418,180	93,844,976	0.50%	0.17%	0.01%
Financement extérieur	12,289,047		8,031,217	1,205,069	0	1,587,025	23,112,359	0.12%	0.04%	0.00%
IM9 - non périssable							4,215,074,286	22.67%	7.46%	0.65%
Total	11,105,869,157	1,907,152,850	967,714,948	69,616,422	251,134,401	77,130,715	18,593,692,778	100.00%	32.93%	2.87%
% du total	59.73%	10.26%	5.20%	0.37%	1.35%	0.41%				
% Recettes fiscales	19.67%	3.38%	1.71%	0.12%	0.44%	0.14%	32.93%			
% PIB	1.71%	0.29%	0.15%	0.01%	0.04%	0.01%	2.87%			

Source : UPF

Figure 1 : Montant des dépenses fiscale par impôt



Le graphique 1 illustre la répartition du coût total des DF (18 593,7 M KMF) par impôt (TC, DAC, DDA, RCI, RAU, PT), conformément aux données du tableau 7.

D'après les données fournies, la TC représente la majorité des DF évaluées, totalisant 59,73 % du coût total, suivie par les DAC à 10,26 % et les DDA à 5,20 %. Une part significative du coût total est attribuée à la catégorie des Enlèvements Immédiats de denrées non périssables non régularisés (IM9), représentant 22,67 % du total.

CONCLUSION

L'évaluation des dépenses fiscales de fiscalité indirecte pour l'exercice 2024 met en lumière l'importance des mesures dérogatoires dans la structure fiscale de l'Union des Comores, leur poids significatif sur les recettes publiques et appelle à une réforme structurelle du cadre fiscal. L'institutionnalisation de l'évaluation annuelle des dépenses fiscales constitue une étape clé pour améliorer la discipline budgétaire, accroître la confiance des partenaires techniques et financiers, et aligner la politique fiscale sur les standards internationaux.

Ainsi, le présent rapport constitue non seulement un outil de diagnostic, mais également un instrument pour orienter de futures réformes fiscales

Le rapport d'évaluation des dépenses fiscales pour l'exercice 2024, élaboré par l'UPF a mis en évidence les réformes nécessaires pour améliorer la transparence et l'efficacité du système fiscal, notamment en matière de fiscalité indirecte.

Les principales recommandations et propositions sont les suivantes :

1. Recommandations pour l'amélioration structurelle du système fiscal

Ces mesures visent à améliorer l'exercice d'évaluation future et la rigueur du système.

- **Réformer en profondeur les codes additionnels** utilisés par la Direction Générale des Douanes (DGD) dans SYDONIA World.
 - *Raison* : Il est actuellement impossible d'associer de manière rigoureuse les manques à gagner calculés par code additionnel aux mesures dérogatoires identifiées dans la matrice.
- **Remettre à plat la fiscalité indirecte.**

2. Recommandations de rationalisation des régimes dérogatoires (Contenu du rapport)

- **Supprimer les « DF » liées aux minorations d'assiette** à la douane.
- **Éliminer les DF accordées sans fondement légal**
- **Appliquer les DAC à l'intérieur du pays**, visant notamment le tabac et les boissons sucrées.
 - *Détail* : La non-application des DAC sur les cigarettes et les jus sucrés produits à l'intérieur représente une dépense fiscale estimée à 1,4 Md KMF, soit 2,48 % des recettes fiscales en 2024.