



UNION DES COMORES

QUESTIONS GÉNÉRALES

février 2026

Ce document sur l'Union des Comores a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il est basé sur les informations disponibles au moment de sa finalisation le 27 janvier 2025.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Site web : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprim

Fonds monétaire international
Washington D.C.



UNION DES COMORES

QUESTIONS GÉNÉRALES

27 janvier 2026

Approuvé par
**Le département
Afrique**

Préparé par Al-Mouksit Akim (département Afrique), Mehdi El-Herradi (Institut pour le développement des capacités), Jiajia Gu (département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation), Martin Blumhart, Moustapha Diouf, et Jasmina Papa (tous de l'Organisation internationale du travail)

TABLE DES MATIÈRES

RÉFORME DES RETRAITES AUX COMORES	4
A. Résumé	4
B. Contexte	4
C. Structure et défis du système de retraite	5
D. Méthodologie	7
E. Évaluation financière et perspectives	9
F. Réformes possibles et analyse d'impact	13
G. Recommandations politiques et conclusions	18
GRAPHIQUES	
1. Indicateur ODD 1.3.1 (sélectionné)	4
2. Ratios démographiques	7
3. Taux de cotisation légal moyen par rapport	9
4. CRC : résultat net selon différents scénarios,	10
5. Besoin de financement du régime des fonctionnaires	11
6. Besoins de financement prévus pour les régimes de la CRC	12
7. Régime des fonctionnaires - Besoins de financement selon différents taux de cotisation	13
8. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement selon différents taux d'accumulation	14
10. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement selon différents âges de départ à la retraite	15
9. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement selon différentes périodes de référence salariale	15

11. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement dans le cadre de différents programmes de réforme _____	17
--	----

TABLEAUX

1. principaux paramètres des régimes de retraite de la CRC _____	6
Bibliographie _____	21

ANNEXE

I. Réforme des retraites aux Comores _____	22
--	----

POLITIQUES FISCALE ET BUDGÉTAIRE AUX COMORES : EFFETS REDISTRIBUTIFS À L'AIDE DE MICROSIMULATIONS _____ 26

A. Introduction _____	26
B. Méthodologie _____	28
C. Résultats _____	37
D. Conclusion _____	46
E. Recommandations politiques _____	47

GRAPHIQUES

1. Concepts de revenus selon la méthode CEQ _____	28
2. Comparaison entre le revenu imposable observé et le revenu imposable théorique _____	31
3 Comparaison entre les valeurs CAF (coût, assurance et fret) observées des marchandises importées et leurs valeurs théoriques _____	33
4 Incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale et des dépenses fiscales sur les inégalités de revenus _____	40
5 Incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale par décile de revenu disponible _____	41
6 Incidence des dépenses fiscales _____	42
7 Dépenses des ménages et part du budget consacrée aux carburants _____	43
8 Subventions directes au kérosène _____	44
9 Incidence de la subvention au diesel _____	45

TABLEAUX

1. barème fiscal _____	30
2 taux d'imposition implicites pour les taxes spécifiques sur les produits pétroliers et le riz _____	32
3 catégories de recettes fiscales incluses dans le modèle de microsimulation _____	34
4 structure du prix des carburants SCH et bénéfices en 2024 _____	35
5 Incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale et des dépenses fiscales sur le budget de l'État _____	38
6 Incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale et des dépenses fiscales sur certains produits sensible _____	39
7 dépenses des ménages _____	43
 Bibliographie _____	 48

ANNEXE

I. Politiques fiscale et budgétaire aux Comores _____	49
---	----

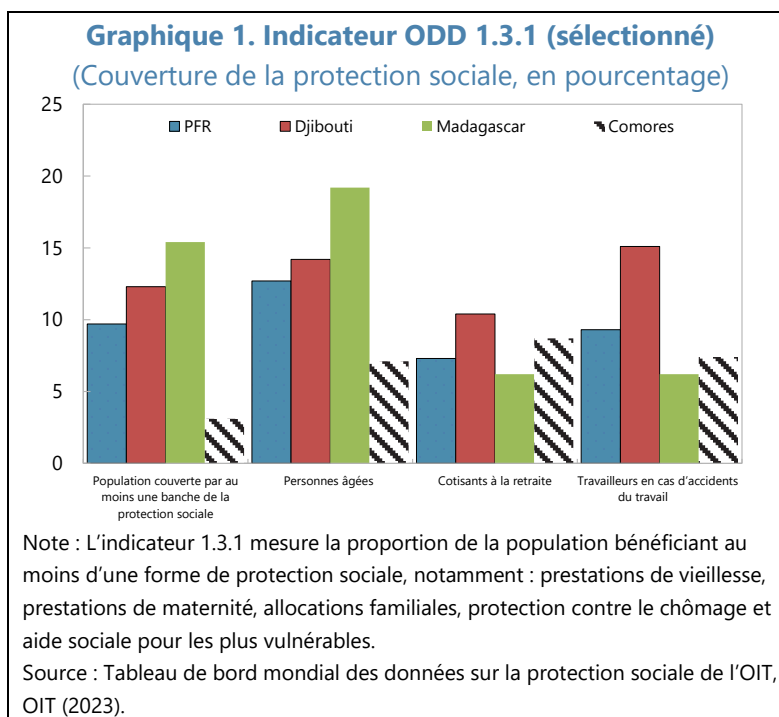
RÉFORME DES RETRAITES AUX COMORES¹

A. Résumé

La couverture de la protection sociale est limitée aux Comores : seule une petite partie de la population bénéficie de filets de sécurité formels. Dans ce contexte, le système de retraite aux Comores (géré par la Caisse des retraites des Comores, CRC) joue un rôle central en assurant la sécurité des revenus aux retraités affiliés et en contribuant à la stabilité sociale au sens large. Toutefois, des déséquilibres croissants risquent de compromettre la capacité du système à honorer ses engagements en matière de prestations. S'appuyant sur des analyses actuarielles produites en collaboration avec l'Organisation internationale du travail (OIT), la présente étude évalue les perspectives des régimes à prestations définies de la CRC et recense les principales sources de vulnérabilité financière du système, en particulier pour ce qui concerne le régime des fonctionnaires. L'étude présente aussi une stratégie globale de réformes visant à améliorer la viabilité du système de retraite tout en préservant sa fonction essentielle de protection sociale. Cependant, même en combinant le plus grand nombre d'ajustements paramétriques, le système devrait encore nécessiter un certain niveau de financement transitoire à moyen terme.

B. Contexte

1. La couverture de la protection sociale aux Comores est parmi les plus faibles de la région. Selon les dernières estimations disponibles, environ 3 % seulement de la population étaient couverts par au moins une branche du système de protection sociale en 2022², chiffre nettement inférieur à la moyenne de 9,7 % pour les pays à faible revenu (PFR) et les pays comparables de la région (graphique 1). Si la couverture des cotisants à la retraite est relativement plus élevée que dans certains pays comparables, l'accès aux prestations pour les personnes âgées et d'autres groupes reste comparativement faible. Plusieurs facteurs structurels contribuent à ces résultats, notamment la



¹ Préparé par M. El-Herradi, M. Blumhart, M. Diouf et J. Papa.

² À l'exclusion de la santé.

prédominance de l'emploi informel (Drissi-Bourhanbour, 2024 ; FMI, 2022) (estimé à 88 % de la population active) ainsi que l'insuffisance de la réglementation et la coordination limitée entre les institutions (OIT, à paraître). Ces aspects défavorables ont limité la capacité du système de protection sociale au sens large, à apporter un soutien adéquat aux segments vulnérables de la population.

2. La Caisse des retraites des Comores (CRC), qui incarne le système de retraite des Comores, est la principale composante du filet de sécurité formel, apportant un soutien financier aux retraités et à leurs familles. Toutefois, la CRC rencontre des difficultés croissantes en matière de viabilité financière, en particulier pour ce qui concerne le régime des fonctionnaires, étant donné l'écart croissant entre l'augmentation des dépenses liées aux prestations et la stagnation de l'assiette contributive, écart aggravé par des niveaux de cotisation insuffisants et une gouvernance déficiente. Ces tensions menacent la viabilité financière à long terme de la CRC et mettent en évidence la nécessité d'une réforme pour soutenir les efforts de modernisation nationale et respecter les engagements internationaux, notamment ceux pris dans le cadre de la convention n° 102 de l'OIT récemment ratifiée.

3. La présente étude contribue au programme de réforme des retraites en cours aux Comores en quantifiant le besoin de financement prévu de la Caisse des retraites et en examinant l'incidence de différents scénarios de réforme à l'aide de simulations actuarielles. À travers cette analyse, elle présente un ensemble complet de recommandations politiques visant à améliorer la viabilité à long terme du système. Le reste de l'étude s'articule comme suit. La section C décrit l'architecture du système de retraite et établit un diagnostic de sa principale vulnérabilité structurelle, à savoir la détérioration de l'équilibre démographique au sein du système. La section D présente la méthodologie utilisée dans l'analyse actuarielle. La section E présente le diagnostic fondamental sur la non-viabilité financière et les besoins de financement prévus. La section F examine l'impact prévu des réformes paramétriques potentielles et autres trains de réformes. La section G résume les résultats de l'étude, propose un ensemble de possibilités de réformes et présente les conclusions.

C. Structure et défis du système de retraite

4. La CRC gère trois régimes distincts à prestations définies, chacun desservant respectivement les fonctionnaires, les non fonctionnaires (y compris les employés du secteur privé et les agents publics non fonctionnaires) et les députés. Ces régimes prévoient une protection contre trois types de risques liés au cycle de vie : la vieillesse, l'invalidité et le décès. L'absence d'accumulation de réserves et les pratiques de financement croisé qui prévalent font que le système fonctionne selon le principe de la répartition, les cotisations des travailleurs actuels servant à couvrir les prestations des retraités actuels et les frais administratifs. L'affiliation est obligatoire pour les travailleurs du secteur formel, les cotisations étant partagées entre les employeurs et les employés.

5. Chacun des trois régimes de la CRC est régi par des paramètres distincts qui déterminent le droit d'accès aux prestations et leur niveau (tableau 1). Les régimes destinés aux fonctionnaires et aux non fonctionnaires présentent des caractéristiques de fond similaires, notamment un âge minimum de départ à la retraite de 55 ans et 15 ans de cotisation pour avoir droit à une pension. La principale différence réside dans le taux d'accumulation des droits, c'est-à-dire le pourcentage du salaire final perçu pour chaque année de service : il est de 2 % pour les fonctionnaires contre 1,33 % pour les non fonctionnaires. En revanche, le régime des députés est nettement plus généreux, avec une durée minimale de cotisation beaucoup plus courte (seulement cinq ans) et un taux d'accumulation plus élevé (5 %). Une faiblesse structurelle majeure de l'ensemble des principaux régimes réside dans la brièveté de la période de référence salariale qui sert à calculer les prestations (généralement la moyenne des six derniers mois), ce qui crée des distorsions en gonflant le poids des engagements au titre des retraites par rapport à la base de cotisation réelle (OIT, FMI, 2025).

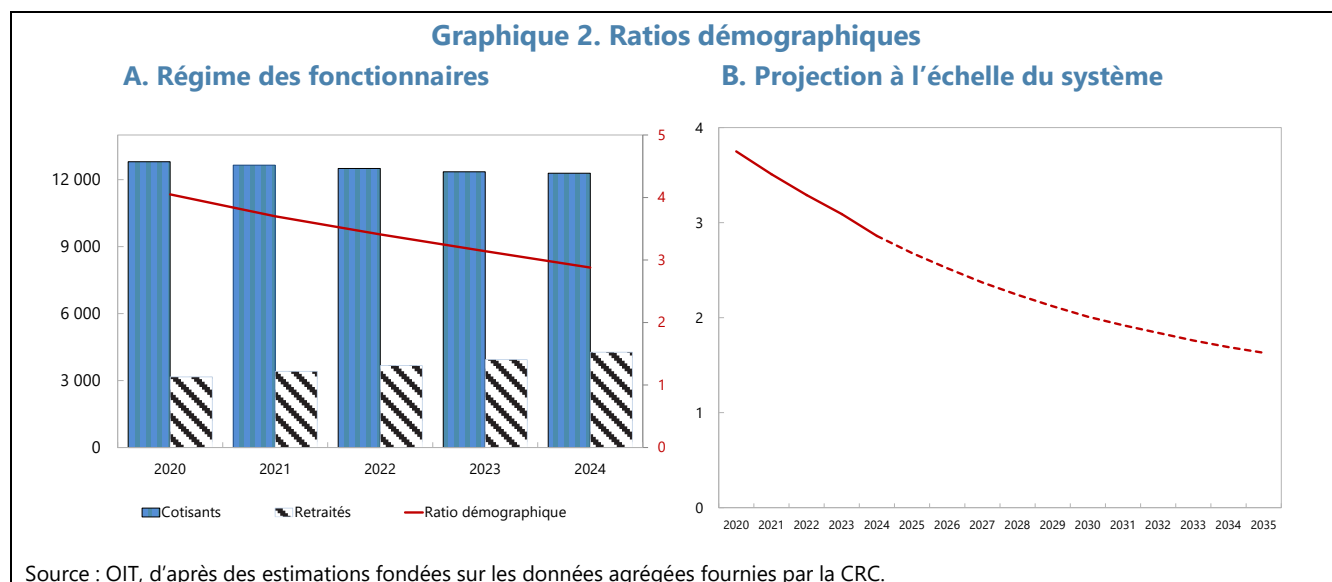
Tableau 1. Union des Comores : principaux paramètres des régimes de retraite de la CRC

Régime	Taux de cotisation	Âge légal de départ à la retraite	Période de cotisation minimale	Formules de calcul des prestations
Fonctionnaires	17 % (12 % employeur, 5 % employé)	55-65 ans (selon la catégorie)	15 ans	$2 \% \times \text{années de service} \times \text{salaire moyen des 6 derniers mois}$
Non fonctionnaires	8 % (5 % employeur, 3 % employé)	55-65 ans (selon la catégorie)	15 ans	$1,33 \% \times \text{années de service} \times \text{salaire moyen des 6 derniers mois}$
Députés	26 % (10 % employeur, 16 % employé)	55	5 ans	$5 \% \times \text{années de service} \times \text{indemnité parlementaire finale}$

Source : CRC, OIT et FMI.

6. La base démographique du système se dégrade rapidement. La viabilité d'un système par répartition est très sensible à l'équilibre démographique entre les cotisants actifs et les retraités, équilibre qui se détériore fortement aux Comores et constitue le principal problème structurel pour la viabilité de la Caisse des retraites (graphique 2).³ Ce déclin est particulièrement important dans le régime des fonctionnaires, où le ratio démographique, mesure qui reflète le nombre de cotisants par bénéficiaire, est passé de 4,1 en 2020 à peine 2,9 en 2024 (graphique 2, page A). Le ratio démographique pour l'ensemble du système présente une baisse similaire sur la même période, alors que les projections à long terme indiquent une tension toujours croissante, avec un ratio qui devrait passer de 2,9 en 2024 à seulement 1,6 d'ici 2035 (graphique 2, page B).

³ La période examinée se limite aux dernières années, en raison de doutes quant à la fiabilité des données.



7. Cette tendance démographique défavorable est due à une combinaison de facteurs qui affectent à la fois le nombre de cotisants et celui des bénéficiaires. L'un des principaux facteurs est la stagnation de l'assiette contributive qui est particulièrement limitée dans le secteur public en raison de gels récurrents des embauches (D'Harcourt, 2019). L'assiette contributive est, de plus, limitée par les difficultés à étendre la couverture des non-fonctionnaires, notamment en raison du faible contrôle de l'obligation d'affiliation et du faible respect de cette obligation. Dans le même temps, l'allongement de l'espérance de vie, bien que moins prononcé que dans d'autres régions, augmente progressivement la durée moyenne de la retraite, tandis que la baisse des taux de fécondité contribue à l'augmentation du taux de dépendance démographique, deux facteurs qui exercent une tension à long terme sur le système. Malgré ces évolutions démographiques et économiques défavorables, les principaux paramètres techniques du système (âge de la retraite, durée minimale de la période d'activité et taux d'accumulation) sont restés inchangés. Ces faiblesses combinées ont créé un important besoin de financement, lui-même évalué dans la section E.

D. Méthodologie

8. L'analyse présentée dans ce document s'appuie sur une étude de viabilité financière réalisée à la demande des autorités comoriennes. Un rapport complet, intitulé « Rapport à la Caisse des retraites des Comores – Étude de viabilité » (OIT, à paraître), a été présenté aux autorités. Ce document source fait une analyse plus détaillée et respecte les normes de la profession en matière de rapports actuariels.

9. L'étude de viabilité financière a été élaborée à l'aide d'une approche multidimensionnelle et sur mesure, comprenant la collecte de données, des échanges techniques et des visites sur place. Des demandes ciblées ont été adressées à la Caisse des retraites afin d'obtenir les ensembles de données clés nécessaires à la modélisation. Ces actions ont été complétées par des visites sur place et des discussions techniques soutenues qui ont permis de clarifier les pratiques de gestion actuelles et d'affiner les hypothèses.

10. Malgré la participation constructive des équipes, des lacunes importantes subsistent dans les données administratives de la Caisse des retraites. Les principales informations sur les affiliés, telles que la date de naissance, le sexe et l'historique des cotisations, sont souvent manquantes ou incohérentes, mettant en évidence les faiblesses du système d'information de la CRC. Il existe également des divergences entre les sources de données internes, et les états financiers ne sont pas vérifiés. Pour remédier à ces problèmes, une reconstruction substantielle des données a été effectuée à l'aide d'hypothèses établies sur les estimations les plus plausibles afin d'offrir une base cohérente pour l'analyse. Des données supplémentaires ont également été obtenues directement auprès du ministère de la Fonction publique afin de combler les lacunes.

11. L'étude a été menée selon une approche régime par régime avant d'être consolidée dans un cadre unique. Les trois régimes gérés par la CRC (pour les fonctionnaires, les députés et les non fonctionnaires) ont été analysés séparément, bien que la gestion et les états financiers de la CRC présentent généralement des résultats agrégés. Cette analyse désagrégée offre un aperçu plus clair de la dynamique spécifique de chaque groupe, met en lumière les déséquilibres internes et identifie les leviers d'ajustement propres à chaque régime. La consolidation finale fournit une évaluation complète de la viabilité financière globale du système.

12. Les méthodes de projection ont été choisies en fonction de la qualité des données disponibles pour chaque régime. Pour le régime des fonctionnaires, qui disposait de données relativement plus complètes, une projection par cohorte a été réalisée à l'aide de l'outil de modélisation actuarielle développé par l'Organisation internationale du travail (OIT) pour évaluer la viabilité financière des systèmes de retraite. Pour les deux autres régimes, les projections ont utilisé des hypothèses agrégées appliquées aux effectifs moyens et aux flux de trésorerie et calibrées à l'aide des flux financiers observés ces dernières années. Toutes les hypothèses sont entièrement documentées dans le rapport complet, conformément aux normes de présentation établies.

13. Il convient d'interpréter les résultats de l'étude sur la viabilité financière comme étant des estimations indicatives, reflétant les tendances structurelles sous-jacentes. L'insuffisance actuelle des données empêche l'utilisation d'estimations ponctuelles précises. Les résultats présentés ci-après ont pour objectif principal de déterminer les sources de déséquilibre, d'en quantifier l'ampleur et d'étayer des prises de décisions éclairées. Les principales recommandations de ce rapport incluent notamment l'amélioration de la qualité des données, en particulier des dossiers personnels des membres, la réalisation d'audits externes des états financiers et le renforcement du suivi des principaux indicateurs du système de retraite.

E. Évaluation financière et perspectives

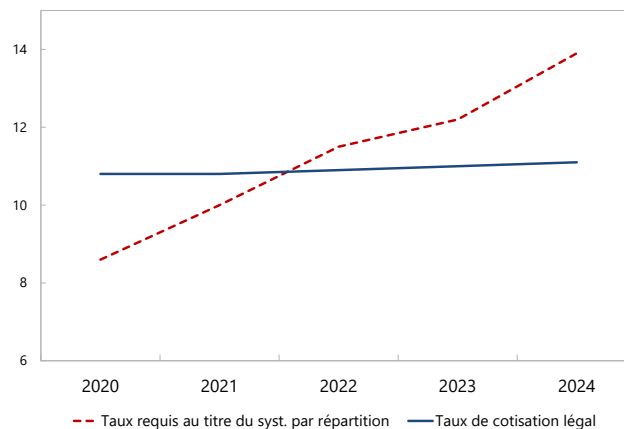
14. La situation financière de la Caisse des retraites s'est détériorée ces dernières années, entraînant d'importantes tensions sur la liquidité et intensifiant les risques liés à la viabilité.

En 2024, le système a enregistré un déficit de plus de 118 millions de francs comoriens (KMF), marquant le moment de bascule où les dépenses, y compris les prestations et les frais administratifs, dépassent désormais systématiquement les recettes ordinaires issues des cotisations. Le financement par répartition *de facto* du système et l'absence de réserves signifient que tout déséquilibre entraîne directement un manque de trésorerie, menaçant le paiement en temps voulu des prestations. L'écart croissant est illustré par la divergence entre le taux de cotisation légal moyen du système et le taux requis au titre du système par répartition, c'est-

à-dire le taux théorique qui devrait être appliqué chaque année aux salaires des cotisants pour financer toutes les prestations et les frais administratifs de la même période (graphique 3). Alors que le taux légal est resté globalement stable, le taux requis a augmenté régulièrement, dépassant le seuil légal en 2022. Ce point d'intersection a marqué un tournant décisif : depuis lors, les cotisations ordinaires ne suffisent plus à couvrir les obligations annuelles, ce qui entraîne un manque de liquidité et, dans certains cas, des retards dans le versement des pensions. Cette situation souligne la vulnérabilité du système aux pressions démographiques et sa capacité limitée, dans le cadre des paramètres actuels, à s'autocorriger.

Graphique 3. Taux de cotisation légal moyen par rapport au taux requis dans le cadre du système par répartition

(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)



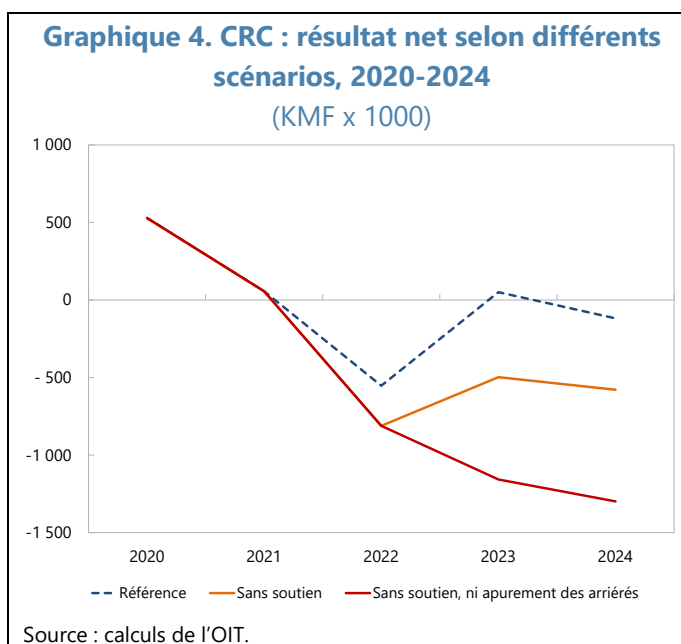
Note : Le taux de cotisation légal de la CRC est calculé sous la forme de la moyenne pondérée des taux de cotisation des différents régimes, les pondérations correspondant aux revenus ouvrant droit à pension de chaque régime.

Source : calculs de l'OIT.

15. Pour faire face aux tensions croissantes sur la liquidité, la Caisse des retraites des Comores est devenue dépendante d'un soutien exceptionnel et temporaire pour honorer ses obligations de paiement.

Outre l'augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires de 14 % à 17% en janvier 2025, deux mécanismes ont été mis en place : premièrement, l'apurement progressif des arriérés de cotisations impayées par l'État⁴; et deuxièmement, un soutien budgétaire ponctuel apporté sur une base discrétionnaire pour couvrir les déficits de paiement lorsque la Caisse des retraites n'était pas en mesure de verser les pensions, notamment deux versements

importants de 548 millions de francs comoriens en 2022 et de 527 millions en 2024 pour couvrir les pensions des fonctionnaires et des députés. En l'absence de ces mesures exceptionnelles, le déficit annuel de la Caisse des retraites aurait dépassé 1,3 milliard de francs comoriens en 2024, soit plus de dix fois le chiffre indiqué (graphique 4). Si ces transferts ont permis d'atténuer les irrégularités immédiates des paiements ces dernières années, ils restent une solution aléatoire et non viable.



16. Le déséquilibre financier du système de retraite est principalement dû aux régimes du secteur public, le régime des non fonctionnaires restant le seul à dégager un excédent.

L'analyse au niveau des régimes révèle des déficits importants et persistants dans le régime des fonctionnaires et celui des députés. Le régime des fonctionnaires, le plus important en termes de bénéficiaires et de dépenses, a enregistré un déficit de 274 millions de francs comoriens en 2024⁵, tandis que celui des députés a présenté un déficit de 69 millions de francs comoriens, malgré sa taille relativement plus modeste. Dans les deux cas, les taux de cotisation légaux sont bien inférieurs au niveau nécessaire pour assurer l'équilibre financier. Dans le régime des fonctionnaires, le taux de cotisation requis dans le cadre du système par répartition a atteint près de 22 % des salaires en 2024, à comparer au taux légal de 14 % en vigueur pendant la période (annexe, graphique 1, plage A). L'écart est encore plus important pour le régime des députés pour lequel le taux requis a dépassé 75 % contre un taux légal de seulement 26 % (annexe, graphique 1, plage B).

⁴ L'État a commencé à régler les arriérés de cotisations impayées en 2023 par des transferts mensuels de 60 millions de francs comoriens, les paiements en souffrance devant se poursuivre jusqu'en 2029.

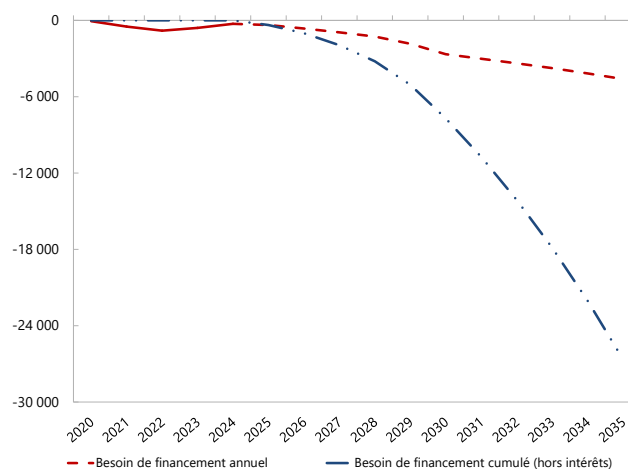
⁵ Ce chiffre représente le déficit théorique du régime. Le déficit aurait été nettement plus important (plus de 1,4 milliard de francs comoriens en 2024) sans le soutien exceptionnel de l'État, notamment sous la forme de transferts budgétaires ponctuels et de l'apurement progressif des arriérés de cotisations (voir annexe, graphique 2).

17. La gestion financière consolidée de la Caisse des retraites masque un système de subventions informelles croisées devenu de plus en plus insoutenable. Les excédents dégagés par le régime des non fonctionnaires sont actuellement utilisés pour compenser partiellement les déficits importants des régimes des fonctionnaires et des députés. Bien qu'elle ne soit pas officiellement inscrite dans le cadre juridique, cette pratique empêche le régime des non fonctionnaires de constituer des réserves en vue d'assurer sa phase de maturité à terme. De plus, ce mécanisme de financement croisé a atteint ses limites : l'excédent du régime des non fonctionnaires ne suffit plus pour compenser les déficits croissants des régimes du secteur public. Comme il apparaîtra dans les paragraphes suivants, le recours constant à ces excédents qui eux-mêmes diminuent n'est pas une solution viable et devrait aggraver encore le déficit de financement global de la Caisse des retraites dans les années à venir.

18. Les projections actuarielles confirment que le régime des fonctionnaires suit une trajectoire non viable et représente la majeure partie du besoin de financement futur de la CRC. Afin d'isoler les facteurs à l'origine de ce déséquilibre, des projections financières spécifiques à ce régime ont été établies à l'aide de l'outil de modélisation de l'OIT (ILO-Pension) afin de garantir un diagnostic plus précis des risques relatifs à la viabilité. L'horizon de projection (2025–35) a été choisi afin de voir l'incidence de la pression démographique et de l'inertie politique, tout en limitant l'incertitude liée à des prévisions à plus long terme. Le scénario de référence suppose l'absence de

changements de politiques, une base de cotisants stable (reflétant les tendances récentes en matière de recrutement dans la fonction publique) et un nombre croissant de retraités à mesure que le régime arrive à maturité. Suivant ces hypothèses, le ratio cotisants/retraités passe de 3,8 en 2025 à 2,2 en 2035, ce qui démontre les tensions croissantes en matière de dépendance. Cette tendance se traduit par un déficit de financement en forte croissance, le déficit annuel du régime passant de 364 millions de francs comoriens en 2025 (malgré la récente augmentation du taux de cotisation légal) à 4,6 milliards de francs comoriens d'ici 2035, et les besoins de financement cumulés atteignant 26,6 milliards de francs comoriens sur la période de projection (graphique 5). Il s'ensuit que le taux de cotisation requis dans le cadre du système par répartition devrait passer de 22,5 % en 2025 à près de 38 % d'ici 2035, soit bien au-dessus du taux légal de 17 % (annexe, graphique 4, plage A).

Graphique 5. Besoin de financement du régime des fonctionnaires, 2020-2035
(KMF x 1000)



Note : Prévisions à partir de 2025.

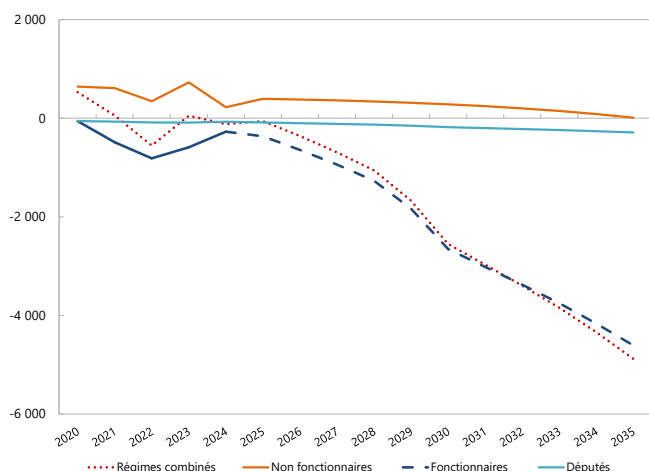
Source : calculs de l'OIT.

19. Bien que de moindre portée, le régime des députés contribue au déséquilibre global en raison d'un déficit structurel important. Ce régime se caractérise par une base de cotisants très limitée — moins de 35 députés en activité selon la législature — et un nombre croissant de bénéficiaires. Le déficit annuel du régime devrait passer de 86 millions de francs comoriens en 2025 à près de 290 millions de francs comoriens d'ici 2035 (graphique 6, page B). Même si le régime représente moins de 6 % du déficit de financement total prévu de la CRC d'ici 2035, son déséquilibre persistant ajoute à la vulnérabilité d'un système déjà sous-financé et suscite des préoccupations plus larges quant à l'équité et la transparence entre les cotisants.

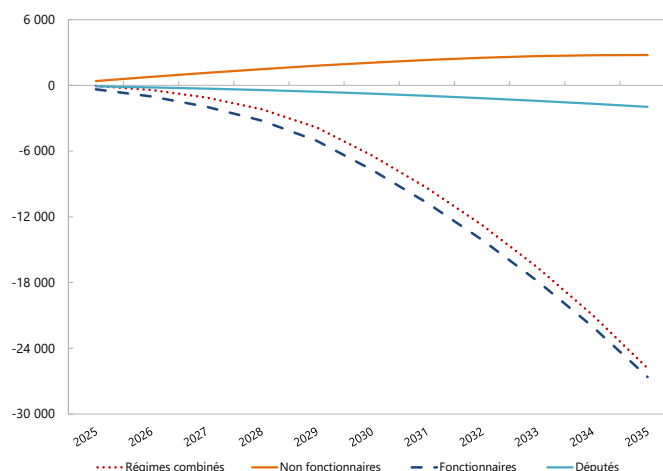
20. Sans réforme, la situation financière globale du système devrait se détériorer rapidement au cours de la prochaine décennie, avec, à l'échelle du système, une aggravation des déficits d'année en année. Si le système devrait être proche de l'équilibre en 2025, grâce à l'apurement des arriérés et à l'excédent du régime des non fonctionnaires, le déficit annuel devrait dépasser 4,8 milliards de francs comoriens d'ici 2035 (graphique 6, page A). Au total, le besoin de financement pour la période 2025–35 est estimé à plus de 25,2 milliards de francs comoriens (graphique 6, page B). Ce déficit cumulé, calculé hors intérêts et malgré les contributions positives du régime des non fonctionnaires, souligne la nécessité urgente d'une réforme paramétrique et structurelle de la CRC. La section suivante évalue l'impact de scénarios possibles de réforme sur la base de simulations actuarielles.

Graphique 6. Besoins de financement prévu pour les régimes de la CRC
(millions de KMF)

A. Besoins de financement annuels



B. Besoins de financement cumulés



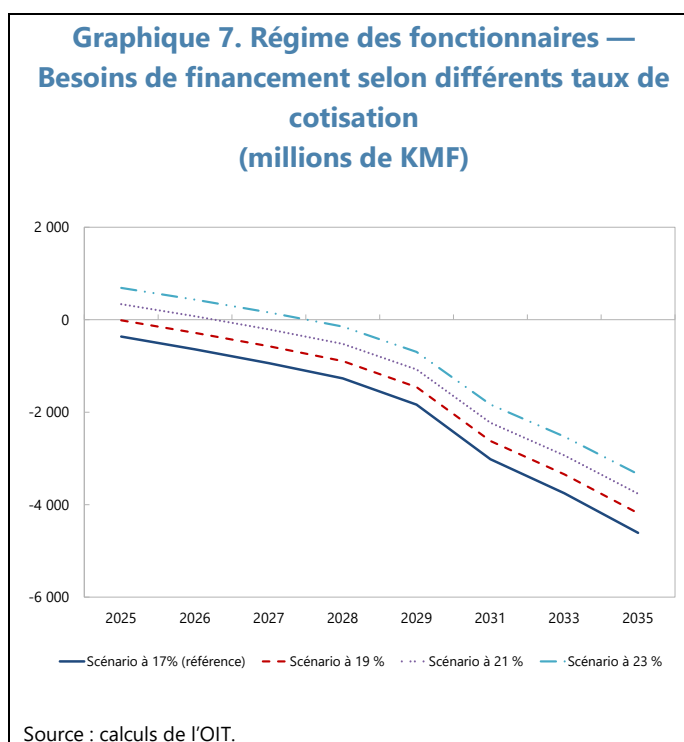
Source : calculs des services de l'OIT et du FMI.

F. Réformes possibles et analyse d'impact

21. Cette section évalue l'impact financier des scénarios de réforme sur la viabilité à long terme du système de retraite. Les simulations s'appuient sur l'outil de modélisation de l'OIT (ILO-Pension), utilisent des données au niveau des régimes, et se concentrent principalement sur le régime des fonctionnaires, le plus important et le plus structurellement déséquilibré, pour lequel la disponibilité des données permet des projections détaillées. Pour ce régime, l'analyse évalue d'abord l'impact individuel des principales réformes paramétriques, telles que la modification de l'âge de la retraite, du taux d'accumulation et de la période de référence salariale. Elle examine ensuite les effets combinés des mesures afin d'évaluer leur impact global sur la viabilité du système. Les réformes possibles pour les régimes des non fonctionnaires et des députés sont examinées de manière plus qualitative, compte tenu des limites actuelles posées par les données. Ces simulations fournissent des informations importantes sur les arbitrages et les gains budgétaires potentiels des réformes et servent de base aux recommandations politiques de la section suivante.

22. L'augmentation du taux de cotisation légal contribuerait à ralentir la détérioration des finances du système, mais ne suffirait pas à elle seule à rétablir sa viabilité. Le scénario

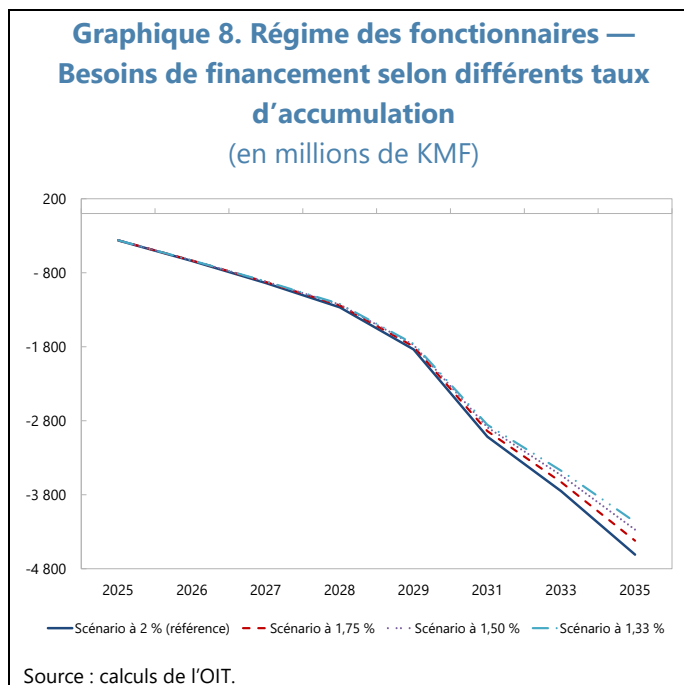
de référence suppose que le taux de cotisation légal pour les fonctionnaires reste fixé à 17 %. D'autres simulations montrent que l'augmentation de ce taux à 19, 21 ou 23 % réduirait de manière significative le déficit de financement prévu. Par exemple, le relèvement du taux légal à 23 % d'ici 2035 réduirait le besoin de financement cumulé sur la période de projection, le faisant passer de 26,6 milliards de francs comoriens à 13,8 milliards (graphique 7). Toutefois, la cotisation requise au titre du système par répartition resterait bien supérieure au taux légal tout au long de la période de projection, atteignant 38 % d'ici 2035 (annexe, graphique 3, page A).



23. L'ajustement du taux d'accumulation pourrait renforcer la situation financière à long terme du système ; mais son impact ne se concrétiserait que progressivement.

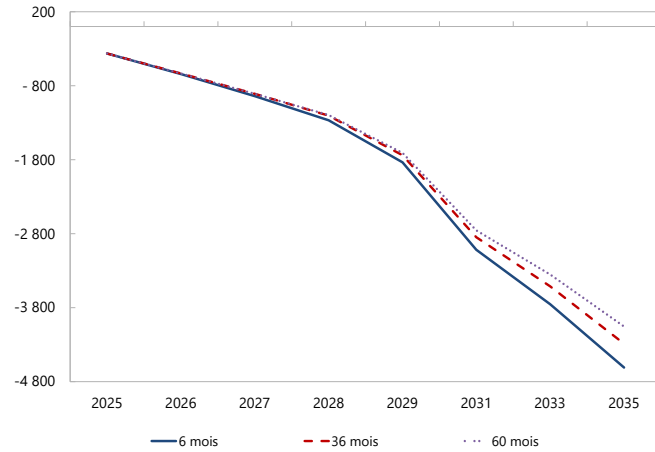
Des simulations actuarielles évaluent l'effet d'une réduction du taux d'accumulation pour les fonctionnaires à partir de 2026, le ramenant de 2 % actuellement à des niveaux inférieurs, tels que 1,75 % ou 1,33 %, ce dernier taux étant conforme à la norme minimale prévue par la convention n° 102 de l'OIT, ratifiée par les Comores en 2022. Comme la réforme préserve les droits acquis et ne s'applique qu'aux droits futurs, son impact à court terme est limité. Cependant, avec le temps, les gains deviennent plus

importants : la réduction du taux d'accumulation à 1,33 % permet de ramener le besoin de financement cumulé de 26,6 milliards de francs comoriens à 24,9 milliards d'ici 2035 (graphique 8). Bien qu'elle ne soit pas suffisante pour rétablir à elle seule l'équilibre, cette mesure pourrait contribuer de manière significative à la viabilité à long terme en l'associant à d'autres réformes.



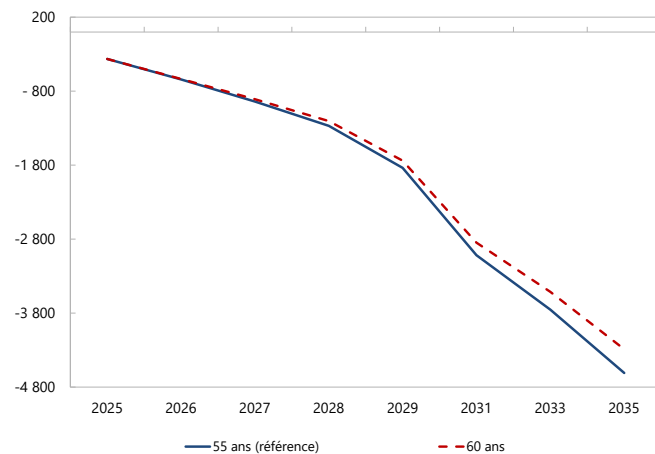
24. L’allongement de la période de référence salariale pour le calcul des pensions renforce non seulement la viabilité financière du régime, mais va également dans le sens d’une plus grande équité. Selon les règles actuelles, les pensions sont calculées sur la base de la moyenne des six derniers mois de salaire, méthode qui tend à gonfler les revenus cumulés sur toute la durée de la carrière en raison des augmentations salariales en fin de carrière. Les simulations suggèrent que l’allongement progressif de cette période de référence à 60 mois permettrait de réduire les besoins de financement cumulés de 2,5 milliards de francs comoriens d’ici 2035 (graphique 9). Comme pour la réforme du taux d’accumulation, les gains mettront du temps à se concrétiser, car la nouvelle méthode de calcul serait mise en place progressivement pour chaque cohorte successive de nouveaux retraités. Outre l’amélioration de la viabilité, une période de référence plus longue réduirait également les distorsions et améliorerait la mise en phase des cotisations et des prestations au cours de la vie. Bien que l’adoption d’un salaire moyen sur la carrière entièrement revalorisé (une pratique largement recommandée) n’ait pas fait l’objet d’une simulation faute de données suffisantes, une évolution progressive dans cette voie représenterait une étape significative vers une plus grande équité et une viabilité à long terme.

Graphique 9. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement selon différentes périodes de référence salariale (en millions de KMF)



Source : calculs de l'OIT.

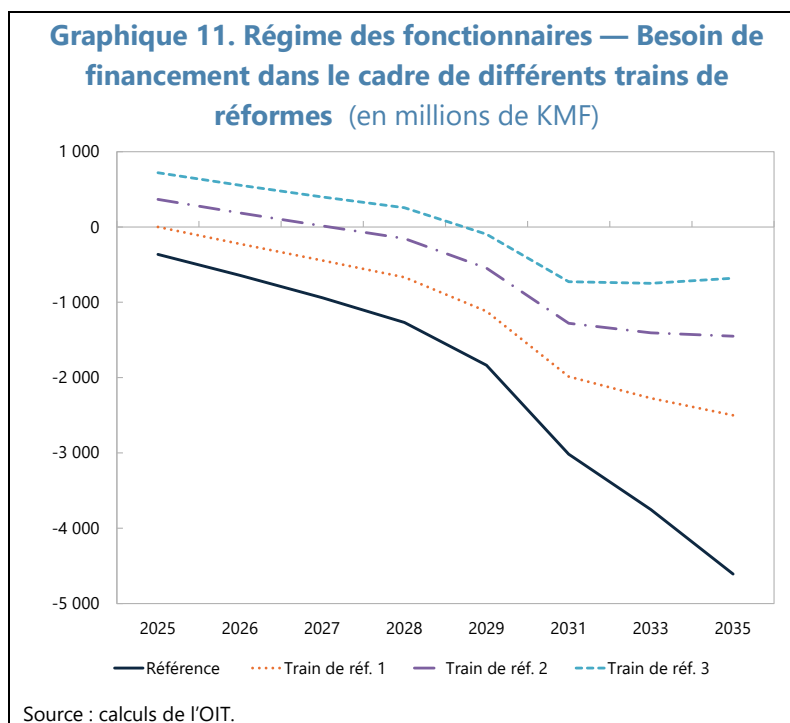
Graphique 10. Régime des fonctionnaires — Besoins de financement selon différents âges de départ à la retraite (en millions de KMF)



Source : calculs de l'OIT.

25. L'augmentation progressive de l'âge minimum de départ à la retraite pourrait renforcer la viabilité à long terme de la Caisse des retraites, même si son impact financier reste limité dans l'horizon de projection. Dans le scénario de référence, l'âge minimum de départ à la retraite reste fixé à 55 ans. Le scénario de réforme prévoit son augmentation progressive de six mois par an à partir de 2026, pour qu'il atteigne 60 ans en 2035. Comme la réforme ne s'appliquerait qu'aux nouveaux retraités, ses effets s'accumuleraient lentement, avec des gains limités à court terme. Néanmoins, cette mesure réduirait la durée moyenne des prestations et contribuerait à atténuer la pression démographique au fil du temps, en particulier dans un contexte où les contraintes financières limitent la marge de manœuvre d'augmentation des cotisations. Les simulations montrent que les besoins de financement cumulés diminuent modestement, passant de 26,6 milliards de francs comoriens à 25,1 milliards d'ici 2035 (graphique 10). Si une mise en œuvre progressive est essentielle pour garantir l'adhésion de la population, le relèvement de l'âge de la retraite reste un instrument important pour rétablir l'équilibre financier à long terme du système.

26. Une approche globale, combinant plusieurs ajustements simultanés, est nécessaire pour mettre le régime des fonctionnaires sur la voie de la viabilité. Les simulations évaluent l'impact cumulé de trois trains de réformes qui intègrent la modification du taux de cotisation, du taux d'accumulation, de la période de référence salariale, de l'âge minimum de la retraite et de la couverture de la population. Les hypothèses qui sous-tendent chaque train de réformes sont détaillées dans le tableau 1 de l'annexe, chaque scénario reflétant une trajectoire de réforme progressivement plus ambitieuse. Les résultats indiquent que les trains de réformes peuvent réduire considérablement le déficit de financement prévu et ralentir la hausse du taux de cotisation requis dans le cadre du système par répartition. Par exemple, le programme le plus ambitieux (train de réformes 3), qui comprend, entre autres, une augmentation annuelle de 2 points de pourcentage de la couverture de la population et ajuste le taux d'accumulation sur la norme minimale de l'OIT, réduit le besoin de financement cumulé de plus de 90 %, le faisant passer de 26,6 milliards de francs comoriens à 2,5 milliards d'ici 2035 (graphique 10). Dans ce scénario, le taux de cotisation requis dans le cadre du système par répartition se stabilise à près de 28 % d'ici 2035, contre près de 38 % dans le scénario de référence (annexe, graphique 5). Bien qu'aucun train de réformes n'élimine totalement la nécessité d'un soutien transitoire, ces simulations soulignent l'ampleur des ajustements nécessaires et mettent en évidence l'importance de réformes institutionnelles et administratives complémentaires pour renforcer la gouvernance, l'équité et la viabilité à long terme du système. Cela signifie que même le programme de réforme le plus ambitieux ne rétablit pas totalement l'équilibre financier et que des besoins résiduels de financement persistent au moins jusqu'en 2035.



27. Les simulations indiquent également que des ajustements paramétriques spécifiques au régime des députés ne suffiraient pas à rétablir sa viabilité financière. Même des augmentations importantes du taux de cotisation légal, passant de 26 % dans le scénario de référence à 44 %, ne parviennent pas à réduire le déficit structurel (annexe, graphique 6, page A). Dans ce contexte, une solution structurelle plus globale (telle que la transition du régime vers un financement budgétaire ou son intégration dans le régime des fonctionnaires avec des paramètres différenciés) pourrait être nécessaire pour garantir sa viabilité à long terme tout en préservant l'équité entre les régimes.

28. Si le régime des non fonctionnaires est actuellement excédentaire, sa viabilité à long terme n'est pas garantie. Dans le scénario de référence, le taux de cotisation légal de 8 % produit un excédent cumulé sur la période de projection (annexe, graphique 6, page B). Les hypothèses économiques et démographiques utilisées reflètent une expansion limitée de l'assiette contributive, conformément aux tendances récentes. Néanmoins, une évolution négative de la situation démographique ou économique (notamment le vieillissement de la population, le ralentissement de la création d'emplois formels ou un moindre respect des obligations de cotisation) pourrait rapidement éroder l'excédent actuel. À l'inverse, des politiques efficaces, telles que l'extension du nombre de cotisations et l'amélioration de leur recouvrement, pourraient libérer tout le potentiel du régime en matière de génération d'excédents durables. Des efforts politiques et un suivi étroit seront essentiels pour préserver la solidité financière à long terme, les pratiques de financement croisé représentant un facteur majeur d'atteinte à la résilience du régime.

G. Recommandations politiques et conclusions

29. Les trois régimes de la Caisse des retraites se heurtent à des difficultés spécifiques qui nécessitent des réformes différenciées et ciblées pour chacun d'entre eux. Le régime des fonctionnaires est structurellement déficitaire et représente la majeure partie des besoins de financement à moyen terme, en raison d'un ratio démographique qui se détériore rapidement et de paramètres inchangés qui ne reflètent plus la situation actuelle. Le régime des députés est dans un état critique et non viable ; il se caractérise par une assiette contributive très réduite et des prestations particulièrement généreuses, ce qui crée un déficit structurel qui ne peut être comblé sans une réforme globale. En revanche, le régime des non fonctionnaires dégage actuellement un excédent ; toutefois, cet excédent est utilisé pour compenser les déficits des autres régimes, ce qui limite sa capacité à constituer des réserves et à se préparer aux futurs changements démographiques. Ces conclusions soulignent la nécessité d'une stratégie de réforme adaptée à la trajectoire et aux paramètres spécifiques de chaque régime.

30. Il est nécessaire de prévoir un ensemble cohérent de réformes paramétriques pour améliorer de manière significative la viabilité du régime des fonctionnaires. Le rétablissement de l'équilibre financier de la Caisse des retraites nécessitera un ajustement des principaux paramètres, tels que l'âge minimum de la retraite, la période de référence salariale et le taux d'accumulation. Le relèvement de l'âge de la retraite devrait être appliqué de manière progressive dans le but de préserver la stabilité sociale et les périodes de référence devraient être appliquées de manière prospective dans le but de protéger les droits acquis. Cette combinaison d'ajustements techniques constitue une étape cruciale vers le renforcement de la viabilité à long terme du régime. Néanmoins, même un tel ensemble de mesures ne permettrait pas d'éliminer complètement les déficits à moyen terme, ce qui souligne l'importance de prendre des mesures complémentaires en matière de financement et de gouvernance.

31. L'avenir du régime des députés nécessite une décision politique explicite. Son déficit structurel et son déséquilibre démographique rendent son financement autonome techniquement impossible. Son maintien sous sa forme actuelle dépend donc de l'acceptation par les autres régimes de le financer par des subventions croisées. Il est nécessaire de définir clairement si le régime doit fonctionner avec un financement qui lui soit dédié, s'il doit être intégré comme composante complémentaire d'un autre régime ou être financé par une allocation budgétaire spécifique. Cette décision, qui dépasse le domaine actuariel, clarifiera la responsabilité financière de l'État et garantira la continuité des prestations.

32. Le renforcement du recouvrement des cotisations et le maintien d'une participation active au régime des non fonctionnaires constituent une priorité immédiate. Les faiblesses persistantes, en particulier dans le secteur privé, tant en matière de recouvrement des cotisations que de respect de l'obligation d'affiliation, affaiblissent la disponibilité de liquidité de la Caisse des retraites. Le renforcement de la surveillance, l'amélioration de la confiance dans le système, parallèlement à des mécanismes de recouvrement plus efficaces et à la réduction des arriérés, actuellement estimés à près de 2 milliards de francs comoriens, contribueraient à garantir les ressources à court terme et à renforcer la viabilité du régime.

33. La formalisation des transferts budgétaires devrait être une priorité pour stabiliser le système de retraite. L'expérience récente a montré que l'absence d'un cadre clair régissant le soutien financier de l'État conduit à des interventions ponctuelles et aléatoires, aggravant les contraintes de trésorerie de la Caisse des retraites. La mise en place d'un mécanisme de demande formelle, intégré au processus budgétaire de la Caisse des retraites, augmenterait la probabilité de la continuité du paiement des prestations et renforcerait la crédibilité du système. Il apporterait également la prévisibilité nécessaire pour soutenir la mise en œuvre progressive des réformes et la stabilisation financière à court terme.

34. Il est essentiel de définir clairement dès le départ le financement de chaque régime. L'absence actuelle de séparation des flux financiers entre les régimes conduit à des transferts implicites qui masquent la réalité des déséquilibres et entravent une prise de décisions efficace. L'établissement d'une comptabilité séparée et transparente pour chaque régime permettrait de déterminer précisément les besoins de financement et d'ajuster les paramètres de manière ciblée. Cette transparence est également essentielle pour déterminer s'il convient d'introduire, de maintenir ou de supprimer un mécanisme explicite de financement entre les régimes aux motifs d'équité et de viabilité globale.

35. Un dialogue tripartite est essentiel pour définir un ensemble cohérent de réformes. Le succès de la réforme des retraites dépend d'une consultation étroite entre le gouvernement, les employeurs et les représentants des salariés. Ce dialogue contribuera à établir un consensus sur les modifications paramétriques et les modalités de financement nécessaires, tout en tenant compte des contraintes économiques et sociales. Un engagement précoce et inclusif des parties prenantes renforcera la légitimité des réformes et facilitera leur mise en œuvre.

36. La modernisation et la numérisation continues de l'administration sont essentielles. Le renforcement des systèmes d'information et la numérisation des processus amélioreront la fiabilité des données et renforceront la gouvernance de la Caisse des retraites. Ces efforts devraient s'accompagner, dans la mesure du possible, de la préparation régulière d'états financiers officiels et vérifiés afin de garantir la transparence et de faciliter un processus décisionnel fondé sur des données probantes. Les investissements dans les capacités administratives amélioreront également la précision du suivi des cotisations et des prestations, permettront un contrôle actuariel et contribueront à rétablir la confiance parmi les membres et les partenaires institutionnels.

37. Le cadre juridique doit être révisé afin d'ancrer les réformes sur une base durable. La base législative actuelle, largement héritée de textes obsolètes, ne répond plus aux besoins d'un système de retraite moderne et est souvent citée comme une source des déséquilibres actuels. Une réforme juridique est nécessaire pour clarifier les responsabilités institutionnelles, intégrer les ajustements paramétriques nécessaires et donner un cadre approprié aux mécanismes de financement. La mise à jour du fondement juridique est essentielle pour garantir la durabilité des réformes et renforcer la crédibilité à long terme du système.

38. La viabilité de la Caisse des retraites est importante pour la stabilité sociale et économique du pays. Assurer le financement à long terme des retraites n'est pas seulement un problème actuariel, c'est un élément central de la protection sociale et de la cohésion nationale. La réforme de la Caisse des retraites contribuera à préserver les revenus des retraités, à rétablir la confiance dans les institutions et à élargir les efforts de modernisation de l'État. Elle aidera également les Comores à respecter leurs engagements internationaux, notamment en ce qui concerne la convention n° 102 de l'OIT récemment ratifiée.

39. Un engagement politique et institutionnel fort est essentiel pour mettre en œuvre les réformes. La mise en œuvre des recommandations techniques nécessitera un soutien clair des autorités nationales et une coordination étroite entre toutes les parties prenantes. Au-delà des réformes paramétriques, la transformation de la Caisse des retraites dépendra de la modernisation du cadre juridique, d'une meilleure gouvernance et d'une volonté politique soutenue. Ce n'est qu'à ces conditions que le système de retraite pourra être stabilisé et que le pays pourra faire progresser son programme de protection sociale, tant au niveau national qu'international.

Bibliographie

Drissi-Bourhanbour, L. 2024. Union of the Comoros, Selected Issue Paper: Costing and financing of social development goals (SDG) in Comoros. Rapport du FMI n° 2024/005,

D'Harcourt, J. 2019. Les régimes des retraites des Comores: Étude de soutenabilité et scénarios d'évolution. AFRITAC South, April. Fonds monétaire international.

Fonds monétaire international. 2022. IMF Engagement on Pension Issues in Surveillance and Program Work. FMI Notes et manuels techniques 2022/004. Département des finances publiques et département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation

Fonds monétaire international, 2025. Union des Comores : Quatrième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de modification de critères de réalisation — rapport des services du FMI ; Rapport des services du FMI sur les économies nationales n° 2025/186,

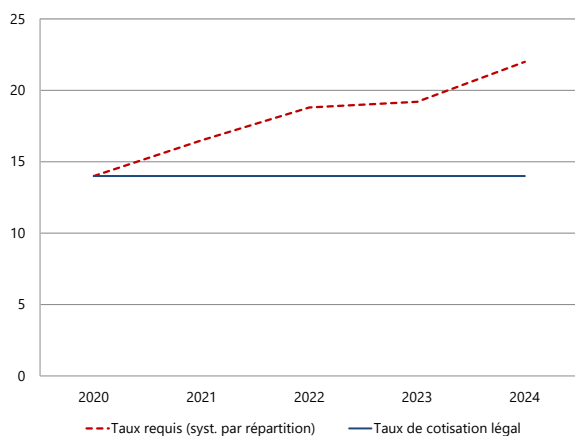
Organisation internationale du travail. À paraître. Rapport à la Caisse des retraites des Comores : étude de soutenabilité. Genève, Organisation internationale du travail.

Annexe I. Réforme des retraites aux Comores

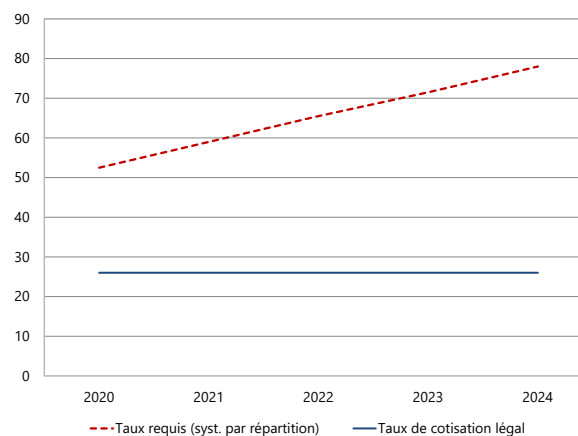
Graphique 1. Taux de cotisation légal par rapport au taux requis dans le cadre du système par répartition

(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)

A. Régime des fonctionnaires

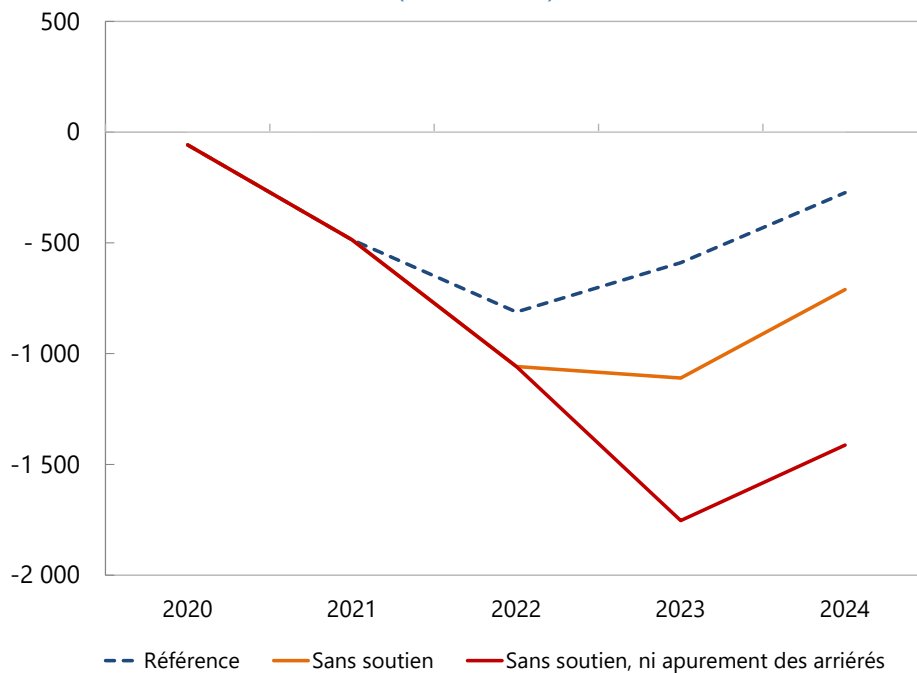


B. Régime des députés



Source : calculs de l'OIT.

Graphique 2. Régime des fonctionnaires — Résultat net, 2020–24
(KMF x 1000)

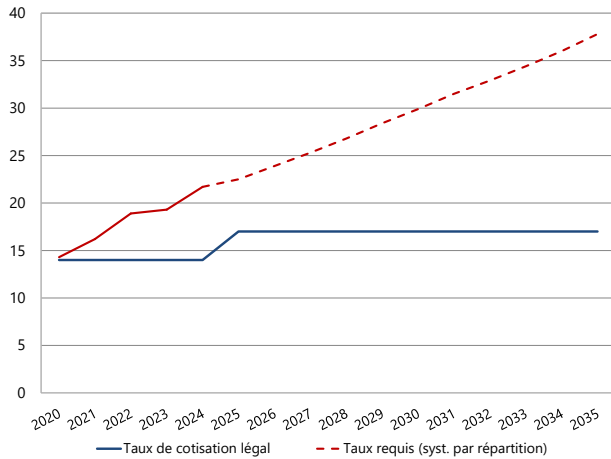


Source : calculs des services de l'OIT et du FMI.

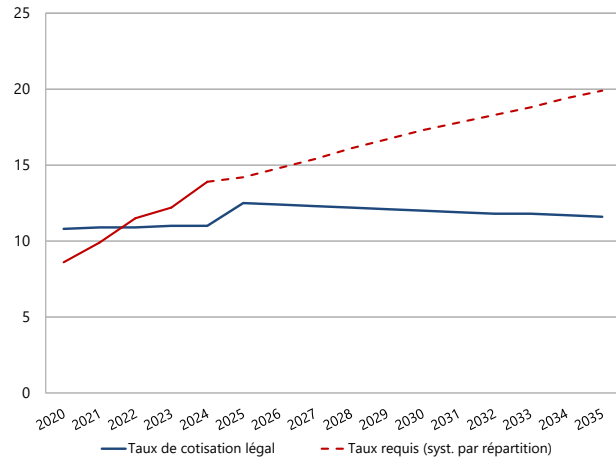
Graphique 3. Projections du taux de cotisation légal par rapport au taux requis dans le cadre du système par répartition

(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)

A. Régime des fonctionnaires



B. À l'échelle du système

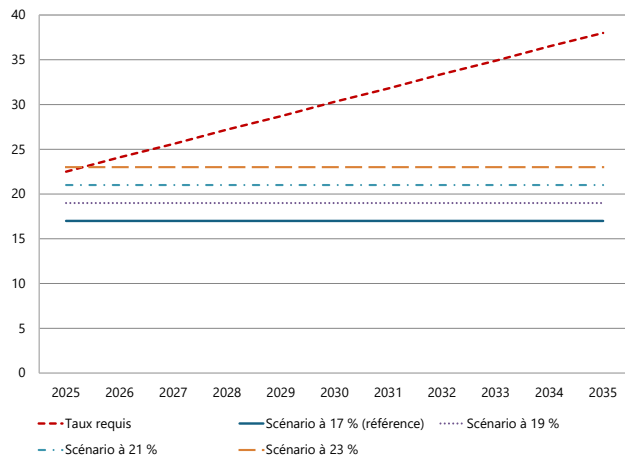


Source : calculs de l'OIT.

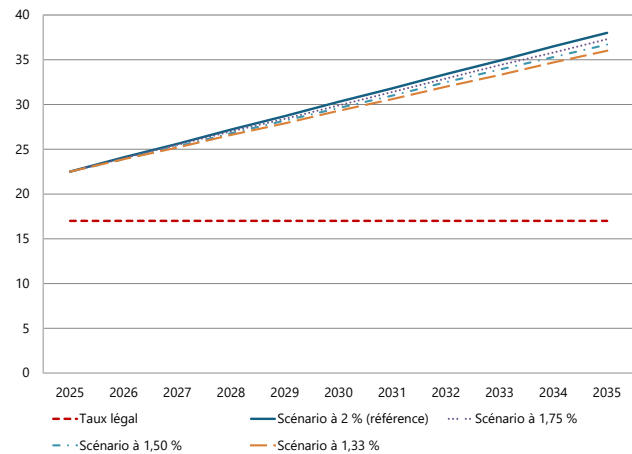
Graphique 4. Taux de cotisation requis selon différentes réformes, 2025–35

(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)

A. Taux de cotisation



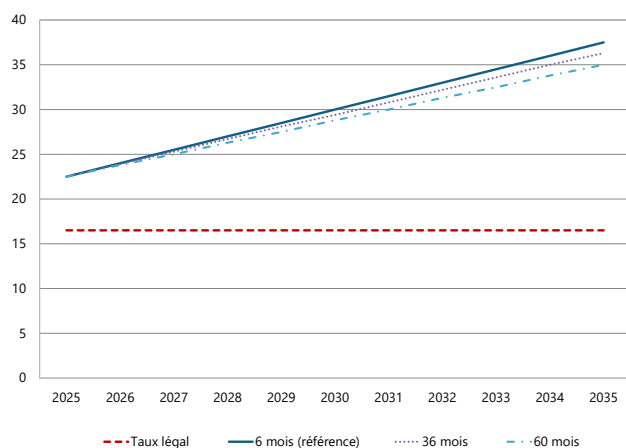
B. taux d'accumulation



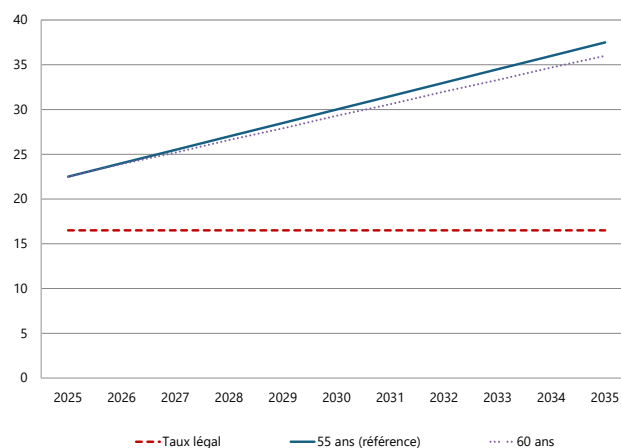
Source : calculs de l'OIT.

Graphique 4. Taux de cotisation requis selon différentes réformes, 2025–35 (suite)(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)=

C. Période de référence salariale



D. Âge de la retraite



Source : calculs de l'OIT.

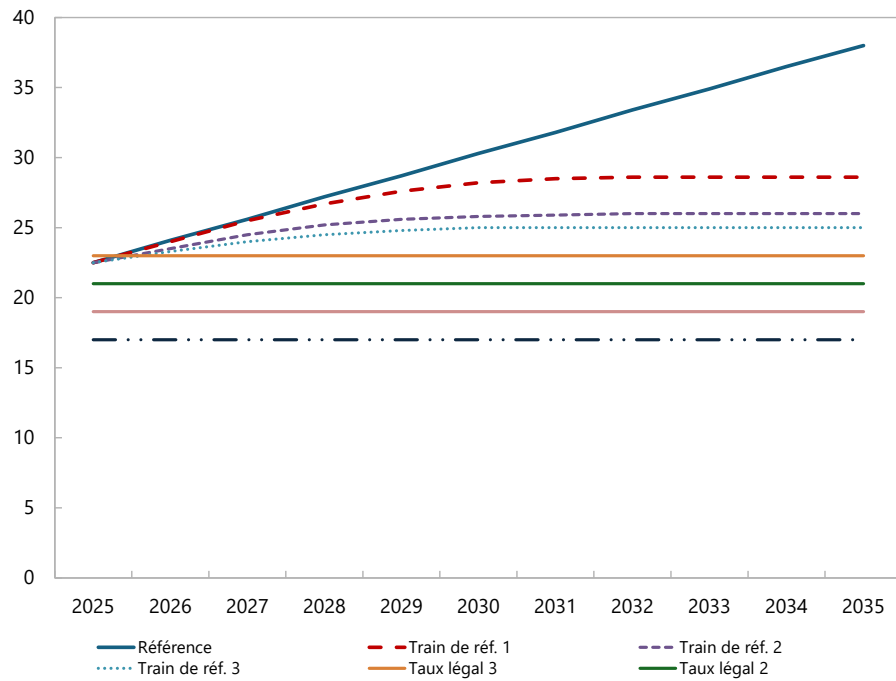
Tableau 1. Union des Comores : résumé des scénarios de réforme

Scénario	Croissance démographique (%)	Taux de cotisation (%)	Taux d'accumulation (%)	Salaire de référence (mois)	Âge minimum pour la retraite (années)
Référence	0,00	17,00	2	6	55
Train de réf. 1	1,00	19,00	1,75	36	60
Train de réf. 2	2,00	21,00	1,5	36	60
Train de réf. 3	2,00	23,00	1,33	60	60

Source : calculs de l'OIT.

Graphique 5. Taux de cotisation requis par rapport au taux légal selon les différents trains de réforme

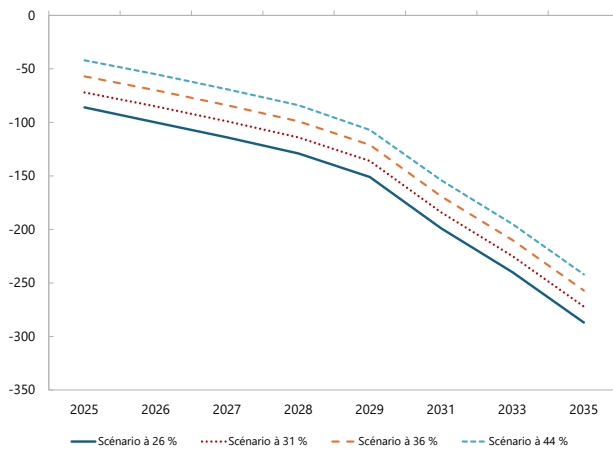
(en pourcentage des revenus ouvrant droit à pension)



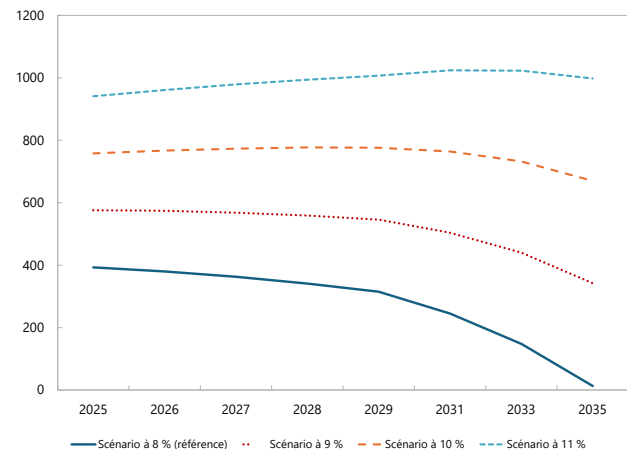
Source : calculs de l'OIT.

Graphique 6. Besoin de financement prévu en fonction des taux de cotisation
(en millions de KMF)

A. Régime des députés



B. Régime des non fonctionnaires



Source : calculs de l'OIT.

POLITIQUES FISCALE ET BUDGÉTAIRE AUX COMORES : EFFETS REDISTRIBUTIFS À L'AIDE DE MICROSIMULATIONS¹

A. Introduction

1. La politique budgétaire est le principal outil dont disposent les gouvernements pour redistribuer les revenus conformément aux priorités socioéconomiques. Aux Comores, où le niveau d'endettement élevé couplé à la fragilité des institutions limitent la marge de manœuvre budgétaire et où le gouvernement s'est engagé à assainir les finances publiques dans le cadre de la facilité élargie de crédit (FEC), il est essentiel que l'effort budgétaire soit conçu de façon à minimiser les effets négatifs possibles sur la redistribution à court et moyen termes. Cette approche est nécessaire pour obtenir le soutien sociopolitique indispensable à la poursuite d'efforts significatifs pendant toute la durée du programme et au-delà.

2. Le faible niveau des impôts et des dépenses sociales aux Comores limitent l'effet redistributif des politiques budgétaires. La politique budgétaire joue un rôle majeur dans la redistribution des revenus, car elle influe sur le niveau de pauvreté et les inégalités par le biais de la fiscalité et des transferts. Or, la mobilisation des recettes intérieures (MRI) aux Comores est très faible, les recettes fiscales ne représentant en moyenne que 8 % du PIB sur la période 2015-2022, soit un niveau inférieur aux moyennes de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie ou même des petits pays insulaires comparables (voir annexe, graphique A1). Par ailleurs, les transferts monétaires sont également mal ciblés et sous-financés, ce qui limite encore davantage la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies, qui visent à réduire les inégalités et à éliminer la pauvreté d'ici 2030.

3. L'incidence des politiques budgétaires aux Comores est peu explorée aux Comores. Une [évaluation de la pauvreté](#) aux Comores réalisée par la Banque mondiale en 2017 révèle que la fiscalité et les transferts dans leur ensemble réduisent les inégalités, principalement grâce aux transferts sociaux dans le domaine de l'éducation. Cependant, dans l'évaluation, il apparaît que le système fiscal des Comores conduit également à un appauvrissement, en ce sens que les impôts, en particulier les impôts indirects, augmentent le nombre de personnes en situation de pauvreté. L'appauvrissement fiscal est également observé dans d'autres pays subsahariens, notamment en Tanzanie, au Togo ou en Zambie ([Lustig et al., 2023](#)). Dans le cas des Comores, il est principalement dû à l'impôt sur la consommation intérieure et aux droits d'accise, en particulier les droits de douane spéciaux sur le riz ([Banque mondiale, 2017](#)).

¹ Préparé par A.-M. Akim et J. Gu.

4. La présente étude vise à évaluer l'incidence sur la répartition des revenus aux Comores de deux politiques budgétaires en vue de lever des recettes.

Dans le cadre de la FEC, le gouvernement comorien s'est engagé à mener une réforme budgétaire en rationalisant les exonérations et en élargissant les assiettes d'importantes taxes. La nouvelle unité chargée de la politique fiscale mènera des réformes à moyen terme, notamment la modernisation de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que des impôts indirects. En se concentrant sur ces réformes, qui sont au cœur de la stratégie de développement à long terme du pays, la présente étude complète les publications sur la progressivité du système fiscal dans son ensemble ([Banque mondiale](#), 2017). Elle analyse en particulier l'incidence de deux options visant à augmenter les recettes :

- l'application correcte du code des douanes, impliquant l'élargissement des assiettes de l'impôt sur la consommation, les droits d'accise et les acomptes douaniers. Cette option est motivée par un paramétrage incorrect des taxes dans le logiciel des douanes SYDONIA.
- La suppression de dépenses fiscales, en particulier des exonérations de la taxe sur la consommation.

5. L'étude évaluera également les effets redistributifs induits par la suppression des taxes à la frontière après l'adhésion à l'OMC.

Afin d'atténuer les pertes de recettes consécutives à l'adhésion à l'OMC, le gouvernement devra envisager des options de politiques telles que la suppression des exonérations fiscales et le renforcement de l'administration des recettes fiscales afin d'améliorer le recouvrement et de lutter contre la fraude fiscale ([Sawadogo](#) et Kett, 2024). L'étude analysera les effets redistributifs de la suppression de la collecte des acomptes douaniers et des patentes perçus au cordon douanier à la suite de l'adhésion à l'OMC.²

6. Enfin, l'étude porte une attention particulière à l'incidence des subventions aux carburants sur la distribution des revenus.

Elle contribue aux débats sur l'incidence des dépenses fiscales et des avantages liés aux subventions aux carburants qui restent inexplorés dans le contexte des Comores. En 2024, les pertes financières³ liées à la sous-évaluation des produits pétroliers vendus aux stations-service se sont élevées à 3,0 milliards de francs comoriens.⁴ Deux produits pétroliers étaient nettement sous-évalués par rapport à leur coût moyen : le kérosène destiné à la consommation des ménages (sous-évalué de 19,9 %) et le diesel fourni à la compagnie d'électricité publique SONELEC (sous-évalué de 12,2 %).⁵ Les subventions aux carburants imposent des coûts substantiels à la société publique comorienne des hydrocarbures (SCH), le distributeur monopolistique des produits pétroliers, occasionnant un coût budgétaire important (à savoir la

² Article 15 de la loi de finances initiale pour l'année 2024.

³ Les pertes financières prises en compte relèvent d'un concept plus restreint que les recettes non perçues et n'apparaissent pas systématiquement dans les comptes budgétaires de l'État en tant que transferts. Les avantages liés aux subventions sont considérés comme implicites, étant donné que la SCH est une entreprise publique.

⁴ États financiers préliminaires de la SCH pour décembre 2024.

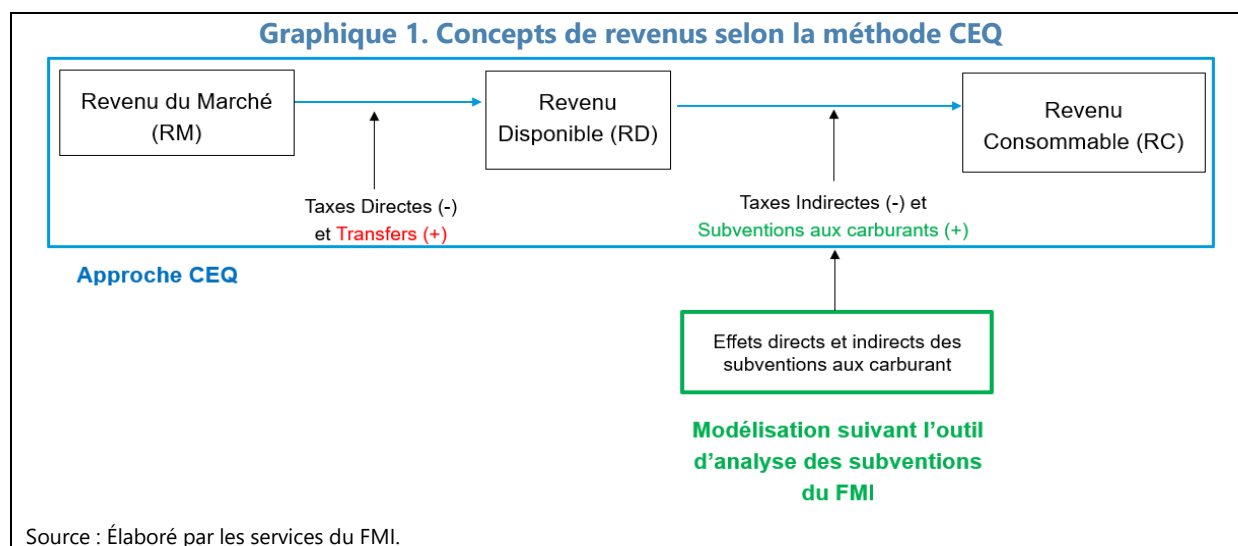
⁵ Voir la section B – paragraphe 13 pour de plus amples informations sur les subventions aux carburants et l'ampleur de la variation des prix.

baisse des recettes fiscales et des dividendes de la SCH, et la baisse des recettes fiscales sur la taxe à la consommation de carburants). L'ampleur de ces chiffres soulignent l'importance de déterminer à qui profitent, en fin de compte, ces subventions et ce qu'elles impliquent en termes d'équité.

B. Méthodologie

7. Nous utilisons l'approche CEQ (Commitment to Equity) pour évaluer les effets redistributifs des politiques fiscales aux Comores en s'appuyant sur l'enquête auprès des ménages de 2020. Élaborée par [Lustig et al.](#) (2023), cette approche présente un cadre complet pour analyser l'impact des politiques fiscales sur les inégalités et la pauvreté. À l'aide de techniques de microsimulation, la méthodologie simule les principaux concepts de revenu (revenu des ménages avant et après impôts, cotisations sociales, transferts, subventions et avantages en nature) afin d'évaluer les effets de divers instruments de politique fiscale. Cette approche a déjà été appliquée aux Comores pour des périodes antérieures ([Lustig et al.](#), 2019 ; [Banque mondiale](#), 2017).

8. Les différents concepts de revenu selon la méthode CEQ utilisés dans la présente étude sont présentés dans le graphique 1. Le premier concept de revenu est le « revenu du marché» (RM) ou revenu avant impôts et taxes ; il s'agit du revenu avant déduction des impôts directs et des cotisations sociales et ajout des transferts directs (généralement des transferts en espèces). En soustrayant les impôts directs et en ajoutant les transferts directs au revenu du marché, on obtient le « revenu disponible » (RD), qui est le revenu dont disposent les ménages pour la consommation et l'épargne. Enfin, le « revenu consommable » (RC) est calculé en soustrayant les impôts indirects et en ajoutant les subventions au revenu disponible.



9. L'effet redistributif du système fiscal(ou incidence fiscal) est évalué en comparant la distribution du revenu du marché et du revenu consommable. L'effet global peut être décliné selon les composantes du système fiscal en analysant les différents concepts de revenu. Par exemple, la comparaison entre le revenu disponible et le revenu consommable révèle les effets des impôts indirects et des subventions. Ce cadre sera utilisé pour explorer spécifiquement les options de politiques incorporant les modifications de taxation envisagées par les autorités comoriennes dans le contexte de post-adhésion à l'OMC et du programme au titre de la FEC.

10. Élaboration des trois concepts de revenu et impôts

• Revenu disponible (RD)

L'approche CEQ commence avec le calcul du revenu disponible, qui couvre un éventail typique de sources de revenus à différents niveaux d'observation et périodes de rappel, comme dans d'autres enquêtes menées en Afrique de l'Ouest. Bien que le revenu disponible puisse être calculé à partir des données sur le revenu selon [Akim et al., \(2020\)](#), les dépenses de consommation sont utilisées ici comme principale mesure du bien-être en raison de la qualité insuffisante des données sur les revenus mais aussi pour être cohérent avec la littérature dans le contexte des Comores (Banque mondiale, 2017 ; Lustig et al. 2023). L'hypothèse retenue est que les dépenses de consommation totales, y compris la valeur implicite de l'autoconsommation et du revenu y afférant, sont égales au revenu disponible (RD). Cette hypothèse conduit probablement à une sous-estimation du revenu disponible réel à hauteur du montant épargné, en particulier parmi les ménages du décile supérieur qui épargnent généralement une part plus importante de leurs revenus. Même si cette approche sous-estime le niveau réel de revenu disponible, cela ne devrait affecter que légèrement l'analyse de la progressivité car la position relative des ménages dans la distribution des revenus resterait probablement inchangée même si l'épargne était prise en compte. En effet, un ménage classé dans le décile supérieur en fonction de son revenu est susceptible de rester dans ce décile en fonction de son revenu disponible.

• Revenu du marché et allocation des taxes directes

Le revenu du marché (RM) est calculé en ajoutant les taxes directes au revenu disponible. Les taxes directes comprennent l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et la taxe professionnelle unique (TPU), et sont identifiés dans l'enquête en utilisant les caractéristiques de l'emploi des ménages. Les contribuables assujettis à l'IRPP sont déterminés à partir du module détaillé sur l'emploi ; un contribuable assujetti à l'IRPP est un adulte âgé de plus de 15 ans employé dans le secteur public ou dans une entreprise (publique ou privée) et disposant d'une fiche de paie. Les salaires déclarés dans l'enquête sont supposés être nets d'impôts et sont utilisés pour calculer les salaires imposables à l'aide de l'équation (1) :

$$\text{Taxable_wage} = \frac{(\text{Net_Wage} - \text{borneinf}_r \times \tau_r + \sum_{j=1}^{r-1} \text{cumulative}_j)}{(1 - 0.7 \times \tau_r)}, r = 1, \dots, 6 \quad (1)$$

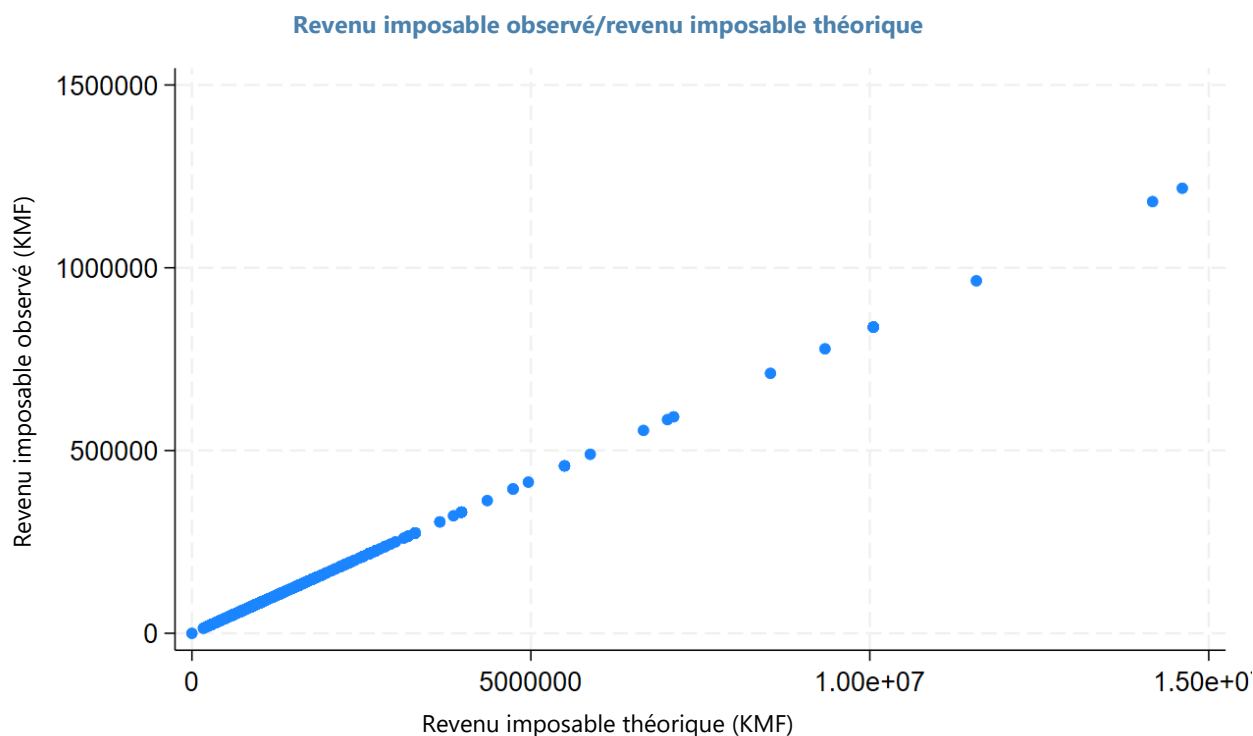
où r représente la fourchette du barème fiscal (tableau 1) et $\sum_{j=1}^{r-1} \text{cumulative}_j$ est l'impôt cumulé des fourchettes précédentes.

Tableau 1. Union des Comores : barème fiscal

<i>r</i>	Tranches de revenu imposable (KMF)	Tranches de revenu net (KMF)	Taux d'imposition (en pourcentage)	Impôt cumulé (KMF)
1	0 – 150 000	0 – 214 285	0	0
2	150 001 – 500 000	214 286 – (696 787)	5	17 500
3	500 001 – 1 000 000	69 788 – 1 361 073	10	67 500
4	1 000 001-1 500 000	1 361 074 – 2 000 359	15	142 500
5	1 500 001-2 500 000	2 000 360 – 3 228 931	20	342 500
6	2 500 001- 3 500 000	3 228 932 – 4 407 502	25	592 499
7	3 500 001 et plus	4 407 503 et plus	30	

Source : calculs effectués par les services du FMI en s'appuyant sur le code général des impôts.

Le résultat de l'équation (1) est recoupé avec celui de l'outil Excel utilisé par l'administration fiscale pour calculer l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur la base des revenus déclarés avant impôt. Plus précisément, nous simulons les salaires avant impôt de personnes fictives, les saisissons dans l'outil Excel et obtenons à la fois les salaires imposables et les impôts correspondants. L'application de l'équation (1) aux salaires nets simulés permet de reproduire les salaires imposables théoriques de ces personnes. Le graphique 2 compare le revenu imposable produit par l'outil Excel avec celui dérivé de l'équation (1) en utilisant les salaires nets simulés. La correspondance exacte entre les deux confirme la validité de notre méthode d'imputation pour dériver le revenu imposable à partir des salaires nets déclarés dans l'enquête.

Graphique 2. Comparaison entre le revenu imposable observé et le revenu imposable théorique

Source : calculs des services du FMI.

La taxe professionnelle unique est collectée à partir du module sur les travailleurs indépendants qui indique si le répondant a payé des impôts sur son activité. Nous supposons que ces paiements représentent la taxe professionnelle unique, car cette taxe est conçue pour les petites et moyennes entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions de francs comoriens et qui exercent une activité de manière informelle, c'est-à-dire les entreprises recensées par l'enquête auprès des ménages.

- **Revenu consommable (RC) et impôts indirects**

Le revenu consommable est calculé en soustrayant les impôts indirects du revenu disponible et en ajoutant les subventions. L'enquête reporte les dépenses (x_k), incluant les impôts, pour chaque bien consommé k . Comme pour le revenu imposable, nous procédons à rebours pour calculer les dépenses de consommation nettes de tout impôt (m_k), conformément au code des impôts en vigueur en 2024. Ainsi, les impôts indirects pour chaque bien (T_k) imposable ad valorem sont calculés à partir de l'équation ci-après :

$$T_k = x_k - m_k$$

où

$$m_k = \frac{x_k}{[(1 + \tau_{duties}) \times (1 + \tau_{excise}) \times (1 + \tau_{consumption}) + \tau_{rau} + \tau_{ai} + \tau_{cci} + \tau_{pt}]}$$

Les impôts indirects comprennent les taxes unitaires spéciales sur les produits pétroliers et le riz. Pour calculer les dépenses correspondantes avant impôts, nous dérivons les taux ad valorem implicites à partir du prix de vente dans chaque île et des taxes unitaires applicables (tableau 2). Les dépenses avant impôts m_k pour ces produits sont calculées comme suit :

$$m_k = \frac{x_k}{[1 + \text{implicite rate}_k]}$$

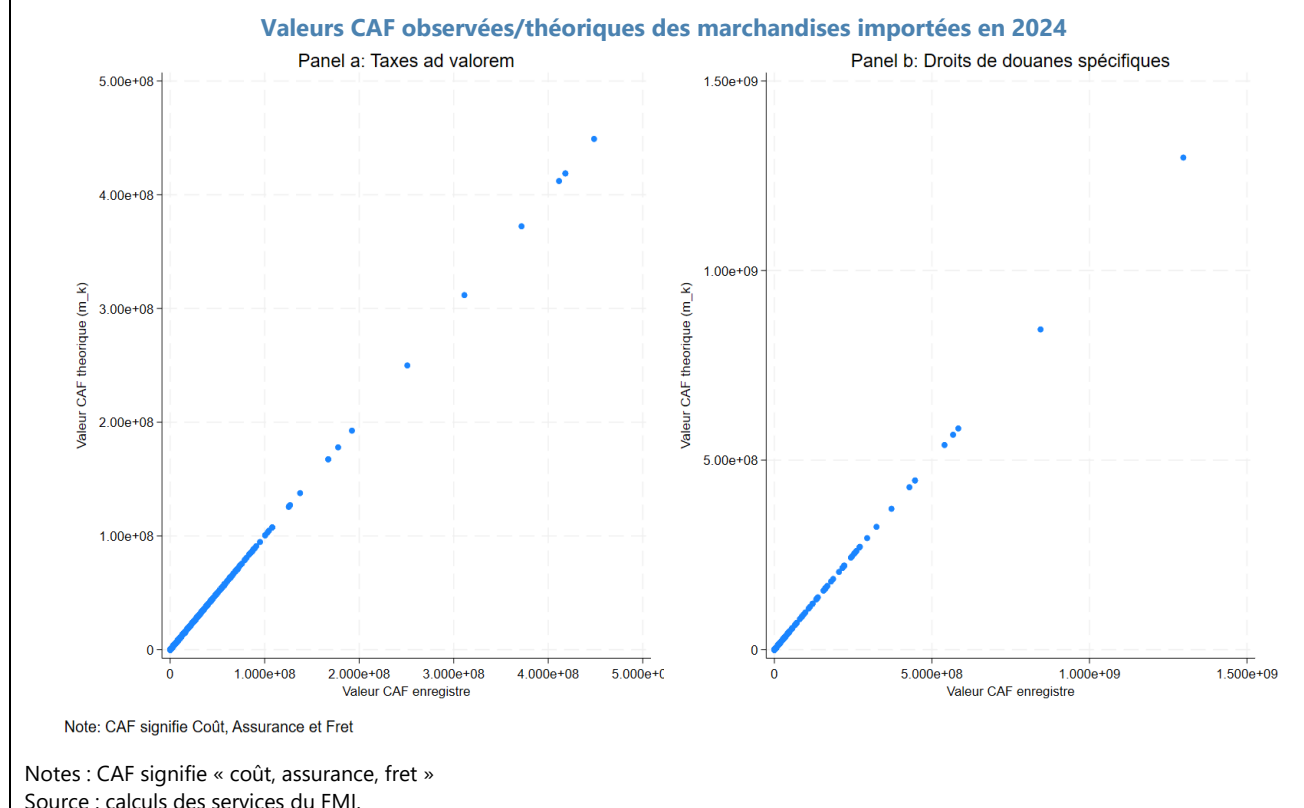
Tableau 2. Union des Comores : taux d'imposition implicites pour les taxes spécifiques sur les produits pétroliers et le riz						
Domaines		Riz ordinaire (KMF/kg)	Riz de qualité supérieure (KMF/kg)	Essence (KMF/l)	Diesel (KMF/l)	Kérosène (KMF/l)
		Taxe d'accise sur les produits pétroliers (TIPP)				
Impôts spécifiques		25	200	230	115	0
Prix de vente	national	313,3	1000,8	750	650	500
	Anjouan	312,3	1045,7	s.o.	s.o.	s.o.
	Moheli	301,1	1050,0	s.o.	s.o.	s.o.
	Grande-Comore	315,8	991,7	s.o.	s.o.	s.o.
Taux implicites d'imposition	national	8,7%	25,0 %	44,2 %	21,5 %	0,0 %
	Anjouan	8,7 %	23,6 %	s.o.	s.o.	s.o.
	Moheli	9,1 %	23,5 %	s.o.	s.o.	s.o.
	Grande-Comore	8,6 %	25,3%	s.o.	s.o.	s.o.

Source : calculs des services du FMI.
¹Taxe intérieure sur les produits pétroliers.

De façon similaire à la validation du revenu imposable des personnes, le graphique 3 évalue la cohérence des formules (3) et (4) en utilisant des données douanières exhaustives qui enregistrent l'ensemble des marchandises importées aux Comores, leur valeur CAF et l'ensemble des taxes prélevées à la frontière. Ces taxes comprennent les taxes à la consommation à l'importation, les droits de douane, les droits d'accise, les prélèvements spéciaux, les droits de licence d'importation (pt), les acomptes douaniers à l'importation (ai) et autres frais administratifs.⁶ Les deux formules permettent de vérifier la cohérence interne en reproduisant la valeur CAF à partir des valeurs d'importation toutes taxes comprises.

⁶ Cela inclut le revenu administratif unique (RAU) ; Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture (CCIA) ; et la Redevance de la coopération internationale (RCI).

Graphique 3. Comparaison entre les valeurs CAF (coût, assurance et fret) observées des marchandises importées et leurs valeurs théoriques



11. Présentation du calibrage du modèle CEQ. Le tableau 3 présente les recettes publiques simulées selon le modèle CEQ : elles s'élèvent à 33,8 et 38,9 milliards de francs comoriens respectivement pour 2019 et 2020 et sont ventilées en impôts directs (sur le revenu des personnes physiques et taxe professionnelle unique) et impôts indirects (consommation, douanes, accises). Le modèle de microsimulation reproduit 59 % des recettes totales en 2021 et 65 % en 2020, à l'exclusion des impôts sur les sociétés, des impôts sur le capital et des taxes à l'exportation, ainsi que des recettes non fiscales provenant des timbres et des droits d'enregistrement. Les agrégats microsimulés correspondent globalement aux données officielles sur les opérations publiques, bien que des écarts persistent pour les droits de douane spécifiques et les taxes à la consommation intérieure. Les impôts directs simulés s'élèvent à 3,2 milliards de francs comoriens, ce qui est cohérent aux 3,0 et 3,5 milliards de francs comoriens déclarés en 2019 et 2020. Les impôts indirects sont estimés à 27,9 milliards de francs comoriens, chiffre légèrement inférieur aux 30,9 milliards enregistrés en 2019/20. Les différences au niveau des droits de douane proviennent en grande partie des importations qui ne sont pas directement consommées par les ménages et qui sont en conséquence sous-représentées dans les enquêtes auprès des ménages. Par exemple, les produits pétroliers sont principalement utilisés comme intrants intermédiaires dans les secteurs de l'électricité, des transports et de la boulangerie. De même, les taxes sur la consommation intérieure sont sous-estimées en raison de la couverture de l'enquête qui inclut les dépenses liées à l'eau, à l'électricité, au tabac et aux

communications, mais omet des éléments imposables importants tels que les services financiers, la construction et les frais d'appels téléphoniques entrants.

Tableau 3. Union des Comores : catégories de recettes fiscales incluses dans le modèle de microsimulation				
	Microsimulation (en milliards de KMF)	Opérations déclarées par l'État (en milliards de KMF)		
		2019	2020	2021
Impôts directs (i)	3,2	3,0	3,5	3,9
Impôt sur le revenu des personnes physiques	3,1	2,9	3,5	3,8
Taxe professionnelle unique	0,1	0,0	0,0	0,1
Impôts indirects (ii)	27,4	30,9	32,2	35,1
Droits de douane +accise	12,1	13,8	15,9	16,0
- Droits de douane	5,2	-	-	7,4
- Droits d'accise	7,0	-	-	8,6
Licence d'importation	0,7	0,6	0,4	0,7
Acomptes douaniers à l'importation	0,7	0,5	0,2	0,6
Droits de douane spéciaux	4,5	8,8	8,7	8,8
- Produits pétroliers	1,4	6,8	7,2	6,0
- Riz	2,8	2,1	1,5	2,8
- Véhicules	0,3	-	-	-
Recettes administratives	5,7	2,6	2,9	4,9
Taxes sur la consommation	3,7	5,7	4,9	5,4
- Importations	2,8	2,1	1,0	2,6
- Intérieure	0,9	3,6	4,0	2,8
Total (i) + (ii)	30,6	33,8	33,0	38,9
Recettes publiques totales		50,0	49,4	55,0

Source : calculs des services du FMI.
¹ D'après les états des opérations financières des administrations publiques pour 2019, 2020 et 2021.

- 12. La distribution des bénéficiaires liés aux subventions sur les carburants est également analysée à l'aide de la boîte à outils du FMI sur les subventions.** Aux Comores, l'importation et la distribution des produits pétroliers sont monopolisées par la Société Comorienne des Hydrocarbures (SCH), une entreprise publique, et les prix de détail sont fixés et réglementés par décret ministériel. Ce décret fixe le prix de vente au litre⁷ pratiqué par la SCH auprès des stations-service, ainsi que la marge appliquée par ces dernières lorsqu'elles facturent le consommateur final. Il n'existe pas de formule claire pour fixer le prix de vente. Jusqu'en 2022, le prix de vente au litre imposé par le gouvernement couvrait le coût par litre de la SCH⁸, ce qui permettait à la SCH de

⁷ Le prix de vente au litre à la station-service comprend le prix CAF au litre, la TIPP au litre et le coût d'exploitation de la SCH par litre.

⁸ Le coût par litre comprend le prix CAF par litre, la TIPP par litre et le coût d'exploitation SCH par litre.

dégager des bénéfiques. Cependant, le prix de vente au litre peut être inférieur au coût par litre, ce qui entraîne des pertes financières pour l'entreprise. Compte tenu de la sensibilité de ce produit, les autorités cherchent à préserver le pouvoir d'achat des ménages en fixant les prix de vente de la SCH indépendamment de l'évolution des coûts pour l'entreprise. En conséquence, la SCH a subi des pertes importantes en 2024 sur le diesel vendu à la société d'électricité publique SONELEC (-1,9 milliard de francs comoriens) et sur le kérosène consommé par les ménages (-1,1 milliard de francs comoriens) (tableau 3). Ces pertes⁹ ont atteint 14,5 milliards de francs comoriens en 2022, soit 2,5 % du PIB (Ahamada, 2024). Si la plus grande part de ces pertes provient du diesel vendu à la SONELEC (63 % en 2024 et 45 % en 2022), cette dernière est également exonérée de la taxe d'accise sur le diesel (115 francs comoriens par litre). Le gouvernement couvre donc non seulement les pertes liées à la sous-évaluation du diesel, mais il engage également des dépenses fiscales supplémentaires en accordant ces exonérations.

Tableau 4. Union des Comores : structure du prix des carburants SCH et bénéfiques en 2024

Carburant	Coût moyen mensuel en 2024 (KMF/l) [I]	Prix de vente aux stations-service (KMF/l) [II]	Marge SCH (en milliards de KMF) [III]	Variation du prix en % [(II - I)/I]
Kérosène pour les ménages	393,4	315	-1,1	-19,9
Diesel — SONELEC	393,1	345	-1,9	-12,2
Essence	638,5	725	1,8	13,5
Diesel — Tourisme	508,4	630	3,0	23,9
Total				

Source : calculs des services du FMI à partir des états financiers préliminaires de la SCH pour décembre 2024.

13. L'outil du FMI utilisé pour les subventions aux carburants évalue l'impact distributif des subventions aux carburants à travers deux dimensions : (1- la variation des dépenses totales nécessaires pour maintenir le même panier de biens, et (2- la distribution des subventions entre les différents ménages. Ces calculs prennent pour hypothèse que les subventions ne changent pas les habitudes de consommation des ménages. L'hypothèse¹⁰ étant ainsi simplifiée, l'impact direct est calculé comme suit :

$$\frac{dY_{dir}}{Y} = b_i \frac{dP_i}{P_i}$$

où b_i représente la part des dépenses consacrées au produit i , et $\frac{dP_i}{P_i}$ représente la variation du pourcentage du prix du produit i due à la subvention. L'interprétation est la suivante : si le prix du bien i , $\frac{dP_i}{P_i}$, représente la part de ce bien dans les dépenses totales, alors les $b_i \frac{dP_i}{P_i}$ de moins

⁹ Les pertes n'apparaissent pas systématiquement dans les comptes budgétaires des administrations publiques.

¹⁰ Cette hypothèse simplificatrice pourrait fausser les résultats. L'élasticité de la demande pourrait être différente en fonction du prix du carburant entre les différents niveaux de revenus des ménages. Si les ménages à faibles revenus ont une élasticité plus élevée, alors les impacts inégaux produits par la boîte à outils entre les ménages les plus riches et les plus pauvres sont plus proches d'une limite supérieure.

pour s'offrir le même panier de biens. Si le prix de plusieurs biens varie en même temps, l' $\frac{dY_{dir}}{Y} = \sum_i b_i \frac{dP_i}{P_i}$. L'impact direct est calculé comme suit :

$$\frac{dY_{ind}}{Y} = \sum_j b_j \frac{dP_j}{P_j}$$

où j indexe les biens dont les prix varient à la suite d'une variation du prix du bien i , de par l'utilisation de ce bien i comme intrant intermédiaire dans leur production. Pour mettre en œuvre cette approche dans la boîte à outils, nous faisons également correspondre les catégories de consommation de l'enquête auprès des ménages avec les branches d'activité correspondantes du tableau entrées-sorties des comptes nationaux.

C. Résultats

14. L'évaluation de l'incidence sur le budget et la répartition des options de politiques adoptées au titre de la FEC et après l'adhésion à l'OMC à l'aide du modèle CEQ est la suivante :

- Des incohérences entre le code des impôts et son application aux douanes ont été relevées par une récente mission d'assistance technique (AT) du département des finances publiques (FAD) qui a aidé l'unité chargée de la politique fiscale (UPF) à préparer le rapport sur les dépenses fiscales, rapport qui est un repère structurel (RS) dans le cadre du programme au titre de la FEC. Pour remédier à ces incohérences, les autorités ont publié en juillet une circulaire demandant aux douanes d'appliquer correctement le code des impôts. La circulaire élargit les assiettes utilisées pour calculer les taxes à la consommation, les droits d'accise et les acomptes douaniers. Sa mise en œuvre en septembre 2025, après une période moratoire pour le secteur privé, devrait dégager un supplément de recettes de 1,2 milliard de francs comoriens, soit l'équivalent de 0,18 % du PIB (tableau 5). Les droits d'accise en représentent la part la plus importante, soit environ 58 % (0,7 milliard de francs comoriens), suivis par les taxes à la consommation sur les importations (33 %), tandis que les acomptes douaniers ne contribuent qu'à hauteur de 8 %.
- Le coût budgétaire total de ces dépenses fiscales (défini comme des recettes qui auraient été perçues si ces produits avaient été soumis à une taxe à la consommation de 10 % et à un taux d'accise inférieur à 10 %)¹¹ est estimé à 1,0 milliard de francs comoriens (0,16 % du PIB) (tableau 5). Une taxe de 45 francs comoriens/litre sur le kérosène produirait environ 0,6 milliard de francs comoriens (0,8 % du PIB).
- Les mesures postérieures à l'adhésion à l'OMC, notamment la suppression des licences d'importation et des acomptes douaniers, telle qu'elle est prévue dans la loi de finances pour 2025, entraînerait une perte de recettes de 1,4 milliard de francs comoriens (0,24 % du PIB de 2024), répartie à parts égales entre les licences d'importations et les acomptes douaniers (tableau 5). Sawadogo et Kett (2024) ont trouvé un montant comparable de 1,7 milliard de francs comoriens.
- Sur la base du panier de consommation des ménages, l'élargissement de l'assiette fiscale touche principalement les produits alcoolisés et le tabac (tableau 6). La modification de l'assiette fiscale entraîne une augmentation des prix unitaires des produits du tabac de 14,3 % et des boissons alcoolisées de 15,0 %. L'impact sur les denrées alimentaires de base est plus faible, allant de 1 % pour la volaille ou le bœuf à 5,8 % pour les racines. D'autres produits de base, tels que le riz et le carburant, ne sont pas concernés, car ils sont soumis à une taxe unique, à savoir des droits de douane spécifiques. Les produits les plus touchés semblent être ceux soumis à des droits d'accise et à des droits de douane élevés (tableau A1). L'impact est limité pour les produits non soumis à des taxes à la consommation ou à des droits de douane.

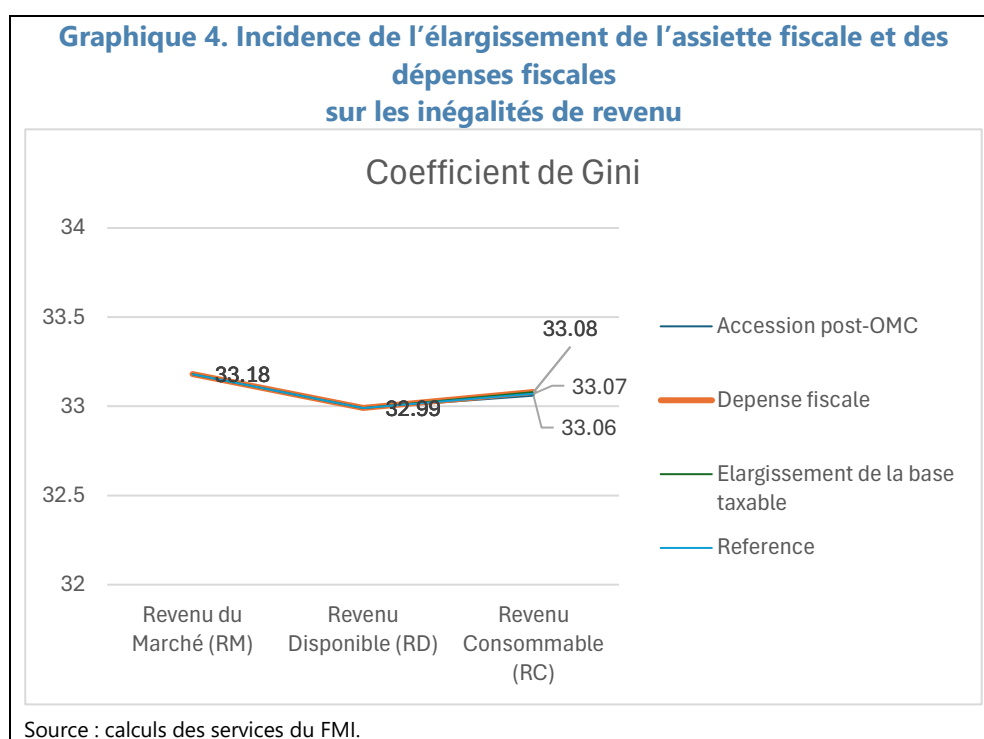
¹¹ La taxe théorique sur la consommation et les droits d'accise sont calculés à partir de l'assiette fiscale élargie, conformément à la circulaire douanière de juillet 2025.

Tableau 5. Union des Comores : incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale et des dépenses fiscales sur le budget de l'État		
	Référence (en milliards de KMF)	Impact (en milliards de KMF)
Impôts directs (i)	3,2	0,0
Impôt sur le revenu des personnes physiques	3,1	-
Taxe professionnelle unique	0,1	-
Impôts indirects (ii)	27,4	1,2
Droits de douane + accises	12,2	0,7
- Droits de douane	5,2	-
- Droits d'accise	7,0	0,7
Licence d'importation	0,7	-
Acomptes douaniers	0,7	0,1
Droits de douane spéciaux	4,5	0,0
- Produits pétroliers (essence, diesel)	1,4	-
- Riz	2,8	-
- Véhicules	0,3	-
Recettes administratives	5,7	0,0
Impôts sur la consommation	3,7	0,4
- Importations	2,8	0,4
- Intérieur	0,9	-
Total (i)+ (ii)	30,7	1,2
Coût budgétaire des dépenses fiscales (iii)		1,6
- Kérosène à usage domestique (45 KMF/l)	-	0,6
- Exonération de la taxe à la consommation de 10 %	-	1,0
Sources : Calculs des services du FMI.		
¹ La référence est la situation avant la mise en œuvre de la circulaire.		

Tableau 6. Union des Comores : incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale et des dépenses fiscales sur certains produits sensibles							
Code	Produits	Unité	Poids	Valeur CAF	Recette fiscale	Incidence	
			(en millions de KMF)	(en millions de KMF)	(en millions de KMF)	Sur les recettes (en millions de KMF)	Sur le prix unitaire en douane (en %)
0206	Alimentaires Abats d'animaux (bœuf, chèvre, etc.)	kg	0,7	481,9	98,8	5,6	1,0
0207	Viande et abats de volaille	kg	12,1	6442,8	1320,8	74,4	1,0
04029910	Produits laitiers (lait, crème, etc.)	kg	0,2	103,9	21,3	1,2	1,0
07	Légumes, racines	kg	0,9	231,0	54,4	16,5	5,8
1101	Farines de froment (blé) ou de méteil	kg	14,6	4494,5	134,8	0,0	0,0
151620	Huile végétale	kg	3,8	2111,3	659,6	46,8	1,7
1604	Sardines en conserve	kg	0,9	765,6	304,5	30,1	2,8
1701	Sucre	kg	12,6	3497,9	698,0	38,3	0,9
220210	Eau, boissons non alcoolisées	L	8,8	2093,8	849,6	86,3	2,9
250100	Sel	kg	1,3	109,9	21,8	2,7	2,1
	Denrées non-alimentaires						
220300 + 220830	Alcool	L	0,6	136,1	632,5	115,0	15,0
24	Tabac	kg	0,1	30,1	121,9	24,5	14,3
252329 + 252390	Ciment ordinaire ou coloré	kg	181,0	7449,7	1811,8	36,2	0,4
271113	Butane	kg	14,9	293,4	39,8	11,9	0,4
30	Produits pharmaceutiques	kg	0,6	1651,7	201,1	1,5	0,3

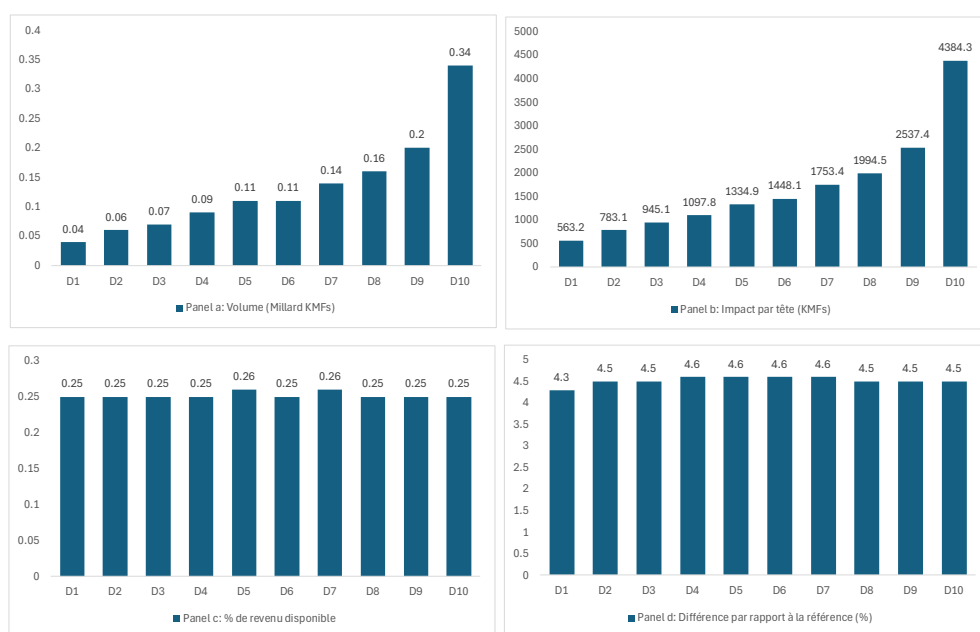
Source : Calcul des services du FMI à partir des données douanières pour 2024.

15. Les trois options de politiques affectent très peu la distribution des revenus de la population, car le coefficient de Gini pour chacune des politiques est égal à celui du scénario référence (graphique 4). Le revenu disponible dans le cadre de l'élargissement de l'assiette fiscale, de la prise en compte des dépenses fiscales ou de la suppression des licences d'importation ou des acomptes douaniers reste le même que celui de référence (coefficient de Gini de 33,1). Il s'ensuit que ces politiques ne modifient pas l'effet redistributif du système fiscal global. Dans l'ensemble, l'effet redistributif du système fiscal est négligeable, avec une baisse de 0,1 point du coefficient de Gini, qui passe de 33,2 pour le revenu marchand à 33,1 pour le revenu consommable. Les impôts directs présentent une progressivité modérée, le coefficient de Gini du revenu disponible (33,0) étant inférieur au coefficient de Gini du revenu marchand (33,18), tandis que les impôts indirects semblent légèrement régressifs, le coefficient de Gini du revenu consommable (33,08) étant légèrement supérieur au coefficient de Gini du revenu disponible (32,99).



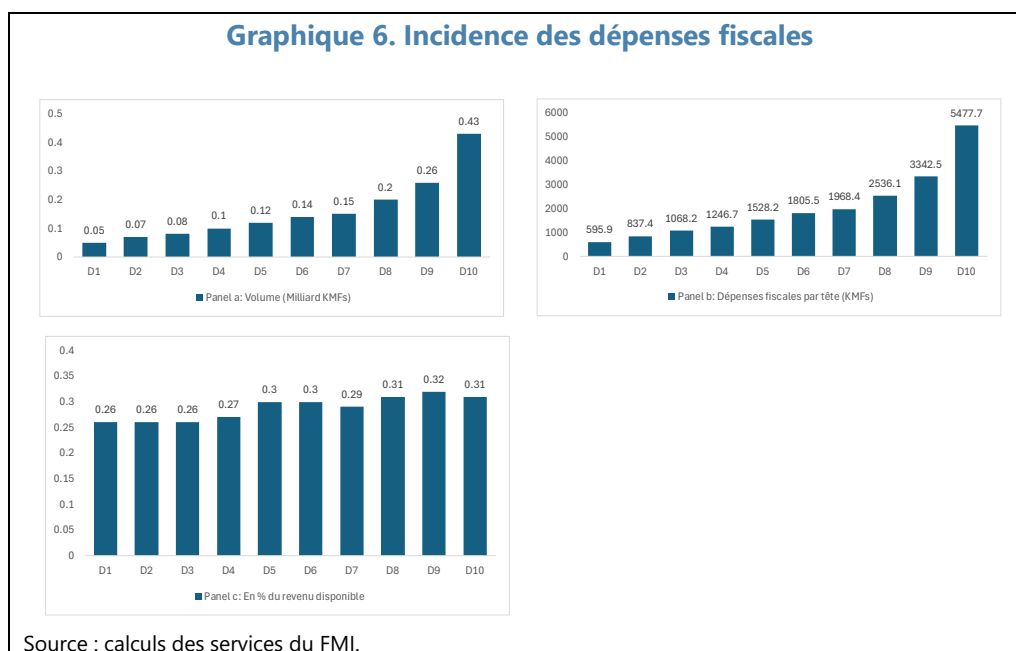
16. Les recettes provenant de l'élargissement de l'assiette fiscale (1,2 milliard de francs comoriens) augmentent avec le revenu, le décile des plus riches contribuant à hauteur de 0,34 milliard de francs comoriens, tandis que celui des plus pauvres contribue à hauteur de 0,04 milliard de francs comoriens (graphique 5, page a). Cela correspond à une augmentation de l'impôt par habitant de 4 384 francs comoriens pour le décile des plus riches et de 563 francs comoriens pour le décile des plus pauvres (graphique 5, page b). Les droits d'accise contribuent le plus aux recettes, représentant 55 à 58 % selon le décile, suivis par les impôts sur la consommation et les acomptes douaniers (graphique A2). Malgré des montants d'impôts plus élevés pour les groupes à revenus plus élevés, la charge par rapport au revenu disponible (graphique 5, page c) et la variation en pourcentage (graphique 5, page d) restent globalement uniformes entre les déciles, ce qui explique pourquoi le coefficient de Gini reste inchangé par rapport à la situation de référence.

Graphique 5. Incidence de l'élargissement de l'assiette fiscale par décile de revenu disponible



Source : calculs des services du FMI.

17. Les groupes à revenus élevés bénéficient proportionnellement plus des exonérations de taxe à la consommation, les dépenses fiscales augmentant avec le revenu (graphique 6, page a). Les 10 % les plus riches de la distribution des revenus sont exonérés et bénéficient de 0,43 milliard de francs comoriens au titre de la taxe à la consommation, tandis que les 10 % les plus pauvres ne bénéficient que de 0,05 milliard de francs comoriens. Par habitant, les 10 % les plus riches reçoivent 5 477 francs comoriens de dépenses fiscales, contre 596 francs comoriens pour les 10 % les plus pauvres (graphique 6, page b). De plus, ces dépenses fiscales présentent un caractère régressif. En pourcentage du revenu disponible, les déciles supérieurs en bénéficient proportionnellement plus que les deux déciles les plus bas (0,31 % pour le décile supérieur et 0,26 % pour le décile inférieur (graphique 6, page c)



18. Le recours à la boîte à outils du FMI repose sur les subventions aux carburants une enquête sur les dépenses de 5 624 ménages. Le tableau 7 présente la distribution des ménages selon leur localisation (rurale/urbaine) et le sexe du chef de famille. Il indique également la moyenne des dépenses totales des ménages et des dépenses par personne. Les dépenses par personne au niveau des ménages sont calculées en divisant les dépenses totales du ménage par le nombre de personnes interrogées dans chaque ménage. Les résultats montrent que les ménages urbains dépensent plus que les ménages ruraux, et que les ménages dirigés par un homme dépensent plus que ceux dirigés par une femme. Si l'on considère les dépenses par tête, les ménages urbains dépensent plus que les ménages ruraux, mais l'écart entre les ménages dirigés par une femme et ceux dirigés par un homme est moins prononcé. L'insuffisance des données n'a pas permis de mener une analyse au niveau individuel pour comparer la consommation entre différents niveaux de revenus ou entre les femmes et les hommes¹⁷.

Tableau 7. Union des Comores : dépenses des ménages

Nombre d'observations		
	Milieu	
	rural	urbain
Dirigés par une femme	1426	715
Dirigés par un homme	2270	1213
Moyenne des dépenses totales des ménages		
	Milieu	
	rural	urbain
Dirigés par une femme	2473065	2750881
Dirigés par un homme	2742845	3253449
Dépenses moyennes par personne		
	Milieu	
	rural	urbain
Dirigés par une femme	591123,4	766858,8
Dirigés par un homme	552228,3	785726,8

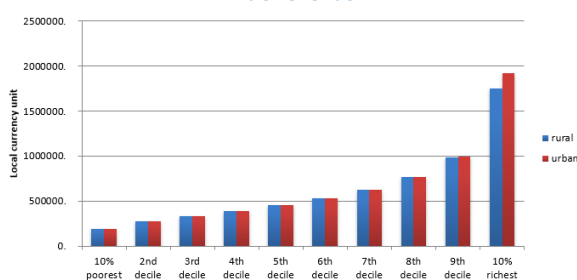
Source : Enquête sur la consommation des ménages et calculs des services du FMI.

Graphique 7. Dépenses des ménages et part du budget consacrée aux carburants

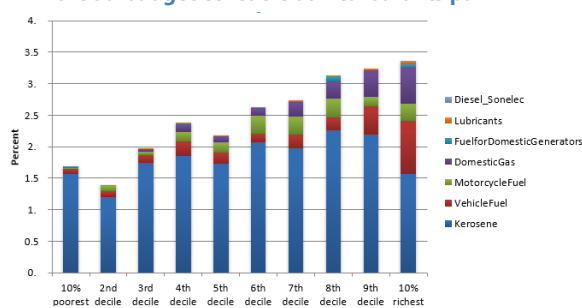
Les ménages du décile supérieur dépensent environ 10 fois plus que les ménages du dernier décile inférieur.

Le kérosène représente la part la plus importante du budget consacré aux carburants

Dépenses moyennes par personne par groupe de revenus



Part du budget consacré aux carburants par



Source : calculs des services du FMI.

¹⁷ L'analyse au niveau des ménages peut masquer les différences entre chaque membre du ménage, car il est peu probable que les ressources soient réparties de manière égale. Dans l'enquête, le salaire moyen déclaré par les femmes équivaut à 58 % de celui des hommes.

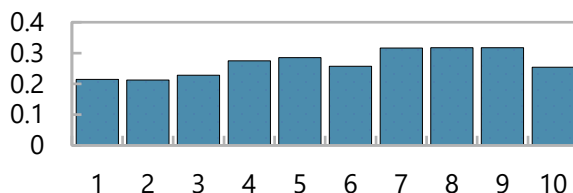
19. Les ménages plus aisés consomment plus de carburants que les ménages pauvres. La partie gauche du graphique 7 montre les dépenses moyennes par personne par quintile de revenu et par statut rural/urbain. La partie droite présente la part des dépenses totales dans six catégories de carburants : kérosène (pétrole lampant), carburant pour véhicules, carburant pour motocyclettes, gaz domestique, carburant pour groupe électrogène à usage domestique et lubrifiants. Pour toutes les catégories de revenus, le kérosène représente la part la plus importante du budget consacré aux carburants. De plus, les ménages plus aisés consacrent une part plus importante de leurs dépenses au carburant pour véhicules et au gaz à usage domestique.

Graphique 8. Subventions directes au kérosène

En moyenne, la part de la subvention au kérosène dans le revenu disponible est plus élevée parmi les ménages à revenu élevé.

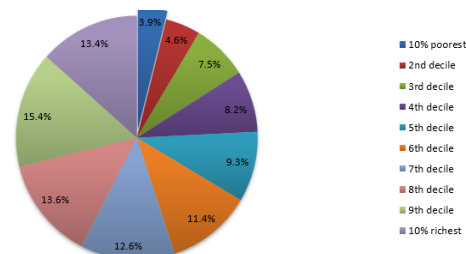
Toutefois, lorsque l'on examine la répartition de la subvention totale, les ménages riches en reçoivent une part plus importante.

Impact direct sur le revenu disponible
(%, par décile de revenu)



Source : calculs des services du FMI à partir de l'enquête sur les dépenses des ménages et de la boîte à outils du FMI appliquée aux subventions aux carburants.

Part de subvention directe au kérosène



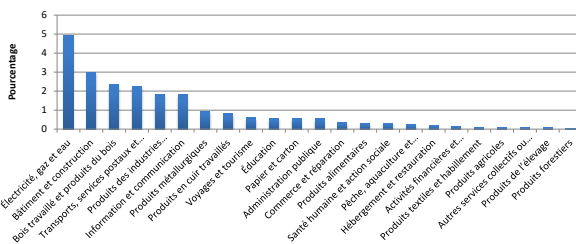
Source : calculs des services du FMI en s'appuyant sur la boîte à outils du FMI appliquée aux subventions aux carburants

20. Les subventions au diesel affectent indirectement les ménages et profitent aux plus riches. Comme seul le diesel vendu à la SONELEC est subventionné, l'incidence de cette subvention sur les ménages n'est qu'indirecte. La boîte à outils du FMI sur les subventions aux carburants est utilisée pour simuler un scénario dans lequel seul le diesel utilisé comme intrant intermédiaire est subventionné à hauteur de 12,2 %. La partie gauche du graphique 9 montre l'incidence de cette subvention sur les prix dans d'autres secteurs de l'économie. Il apparaît que les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau sont les plus touchés car ils utilisent davantage le diesel comme intrant intermédiaire que les autres secteurs. La partie droite du graphique 9 illustre la répartition de la subvention indirecte en tenant compte de toutes les variations de prix dans les catégories de consommation mentionnées dans l'enquête sur les dépenses des ménages. Comme pour l'incidence directe de la subvention au kérosène, les ménages riches en bénéficient davantage que les ménages pauvres, car leur budget de consommation est plus important.

Graphique 9. Incidence de la subvention au diesel

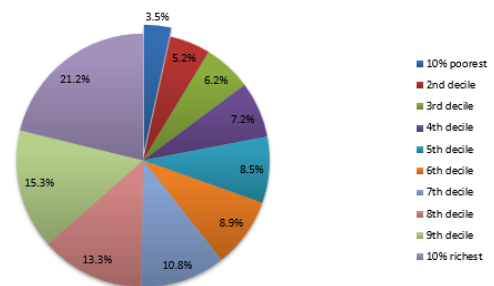
Le secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau est le plus affecté par la subvention au diesel.

Incidence de la hausse des prix des carburants sur les prix des autres secteurs



La subvention indirecte du diesel profite davantage aux ménages du décile supérieur.

Part de la subvention indirecte



Source : calculs des services du FMI.

D. Conclusion

21. Les réformes fiscales proposées par le gouvernement comorien sont efficaces pour lever des recettes, mais ont une incidence limitée sur la réduction des inégalités.

- **Élargissement de l'assiette fiscale et diminution des dépenses fiscales.** L'élargissement de l'assiette fiscale et la suppression de certaines dépenses fiscales devraient permettre d'augmenter les recettes publiques d'environ 2,8 milliards de francs comoriens (environ 0,35 % du PIB de 2024). Cependant, ces réformes n'ont qu'une incidence modeste sur les inégalités de revenus. Le coefficient de Gini, mesure standard des inégalités, reste largement inchangé dans tous les scénarios de réforme, ce qui indique que l'incidence globale sur la distribution est limitée.
- **Incidence sur les produits essentiels par rapport aux produits non essentiels.** L'élargissement de l'assiette fiscale a un effet minime sur les prix des produits essentiels (tels que les denrées alimentaires de base et le ciment), avec des augmentations de prix unitaires comprises entre 1 et 5 %. En revanche, les prix des produits non essentiels comme l'alcool et le tabac augmentent de façon beaucoup plus importante (respectivement de 15 % et 14,3 %). Cela semble indiquer que les réformes renforcent les propriétés pigouviennes du système fiscal, rendant leur incidence sur la consommation plus progressive, car elles épargnent les produits de première nécessité tout en ciblant les articles ayant des externalités négatives.
- **Contribution aux réformes par groupe de revenus.** Les réformes touchent les ménages de manière uniforme, quelle que soit leur situation financière, lorsqu'elles sont mesurées en pourcentage du revenu disponible, ce qui indique qu'elles ne pèsent pas de manière disproportionnée sur les ménages les plus pauvres. En termes absolus, toutefois, les ménages riches contribuent davantage dans le cadre d'une assiette fiscale élargie. Par exemple, le décile des ménages les plus riches verse 0,35 milliard de francs comoriens, contre seulement 0,04 milliard de francs comoriens pour le décile des plus pauvres.

22. Les exonérations fiscales actuelles sont régressives et les subventions aux carburants profitent davantage aux revenus les plus élevés, favorisant les riches au détriment des pauvres.

- **Exonérations fiscales.** L'exonération des taxes à la consommation profite de manière disproportionnée aux populations à revenus élevés. La moitié supérieure de la distribution des revenus bénéficie d'une part plus importante des avantages fiscaux en pourcentage du revenu que la moitié inférieure. Les 10 % les plus riches reçoivent 0,31 % du revenu disponible sous forme d'avantages, tandis que les 10 % les plus pauvres ne reçoivent que 0,26 %. Par habitant, les plus riches reçoivent près de dix fois plus que les plus pauvres.
- **Subventions aux carburants.** Les avantages directs et indirects des subventions aux carburants profitent principalement aux ménages aux revenus les plus élevés. Les déciles les plus riches dépensent davantage en produits pétroliers et bénéficient donc d'une part plus importante de la subvention. Les effets indirects (baisse des prix des biens et services grâce aux subventions aux

carburants) favorisent également les plus aisés, car ils consomment davantage les biens concernés.

E. Recommandations politiques

- **Ciblage des exonérations fiscales.** Supprimer les exonérations de taxe à la consommation pour les produits non essentiels, car elles profitent principalement aux ménages aisés. La réaffectation de ces ressources pourrait apporter plus d'équité et d'efficacité budgétaire.
- **Réforme des subventions aux carburants.** Supprimer progressivement les subventions aux carburants tout en atténuant les effets négatifs sur la distribution en procédant à des transferts directs. L'expérience internationale (par exemple, [Moss et al., 2015](#); [Mokhtari and Ghoddusi, 2025](#)) tend à montrer que les transferts ciblés sont plus efficaces pour soutenir les groupes vulnérables sans fausser les prix du marché, ni profiter de manière disproportionnée aux riches.

Bibliographie

- Ahamada Ibrahim, 2024, "State-Owned Enterprises: Oil and Gas in Comoros", IMF selected Issue paper for Union of Comoros, IMF Country Report No. 24/5.
- Akim Al-Mouksit, Ben Jelloul Mahdi, Czajka Leo, Robilliard Anne-Sophie, 2020, "Collect More, Spend Better? Assessing the Incidence Of Fiscal Systems And Public Spending In Three Francophone West African Countries", AFD research papers, No. 190.
- Fabrizio Stefania, Goumilevski Alexi, and Kpodar Kangni, 2015, "[A New Tool for Distributional Incidence Analysis: An Application to Fuel Subsidy Reform](#)", Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington DC.
- Mokhtari Mohammad Ali and Ghodduzi Hamed, 2025, Fueling Inequality: A Novel Estimate From Large-Scale Reforms, Journal of Environmental Economics and Management.
- Moss Todd, Lambert Caroline, and Majerowicz Stephanie, 2015, Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers", Center for Global Development, Washington DC.
- Nora Lustig, Jon Jellema, and Valentina Martinez Pabon, 2023, "Are Budget Neutral Income Floors fiscally viable in Sub-Saharan Africa?", Journal of African Economies.
- Sawadogo Pegdewende Nestor and Kett Benjamin Robert 2024, "Trade Liberalization and Tax Revenue Mobilization in Comoros", IMF selected Issue paper for Union of Comoros, IMF Country Report No. 24/5
- World Bank, 2017, "Comoros Poverty Assessment", Report, Washington DC.

Annexe I. Politiques fiscale et budgétaire aux Comores

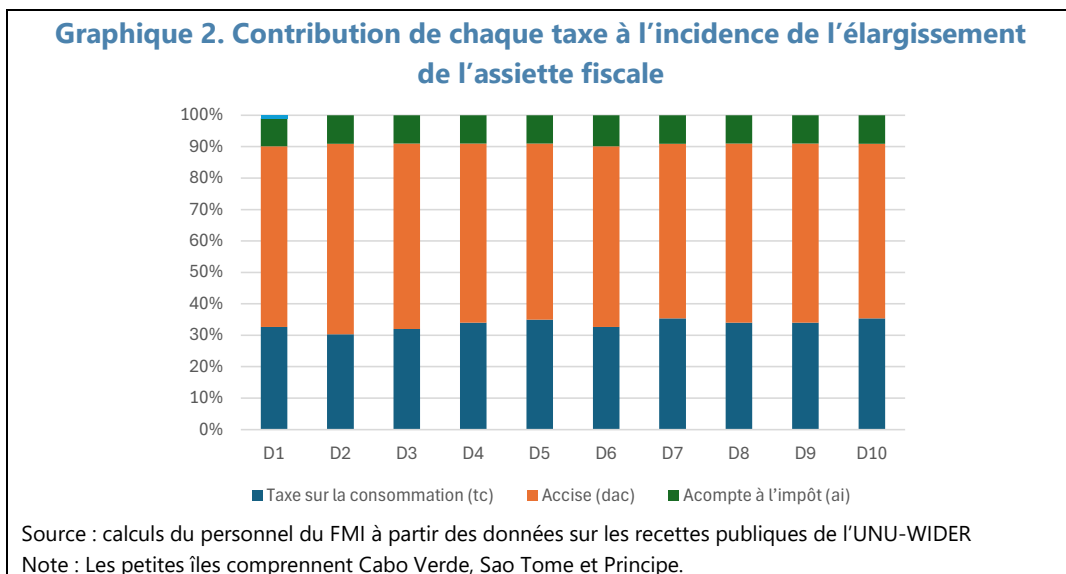
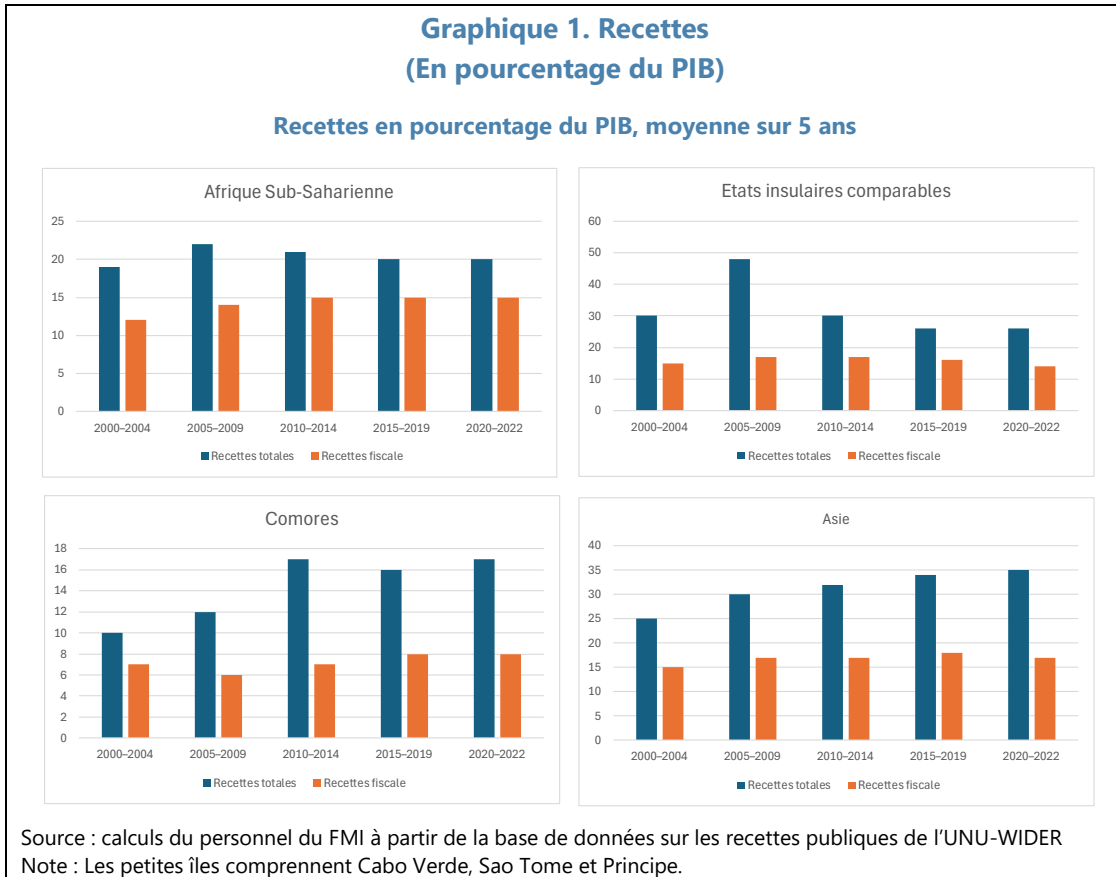


Tableau 1. Union des Comores : taux d'imposition moyen pour certains produits sensibles

Code SH	Produits	Taux d'imposition moyen (en pourcentage)							
		Droits de douane	Impôts sur la consommation	RCI	FMG	AI	CCI	PT	Accises
	Alimentaires								
0206	Abats d'animaux (bœuf, chèvre, etc.)	0,0	0,0	2,5	5,0	1,0	1,0	1,0	10,0
0207	Viande et abats de volaille	0,0	0,0	2,5	5,0	1,0	1,0	1,0	10,0
04029910	Produits laitiers (lait, crème, etc.)	0,0	0,0	2,5	5,0	1,0	1,0	1,0	10,0
07	Légumes, racines et tubercules alimentaires	5,0	0,0	0,3	5,0	1,0	1,0	1,0	15,0
1101	Farines de froment (blé) ou de méteil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0
151620	Huile végétale	5,0	10,0	2,5	5,0	1,0	1,0	1,0	5,0
1604	Sardines en conserve	11,3	10,0	1,5	5,0	1,0	1,0	1,0	10,4
1701	Sucre	0,0	0,0	2,2	5,0	1,0	1,0	1,0	10,0
220210	Eau, boissons non alcoolisées	5,0	10,0	0,8	5,0	1,0	1,0	1,0	15,0
250100	Sel								
	Produits non alimentaires	20,0	10,0	2,3	5,0	1,0	1,0	1,0	352,0
220300+220830	Alcool	20,0	9,4	0,3	5,0	1,0	1,0	1,0	302,0
24	Tabac	4,1	0,0	1,4	4,6	0,9	0,9	0,8	11,7
252329 + 252390	Ciment ordinaire ou coloré	0,0	5,0	1,9	0,0	0,0	0,0	1,0	15,0
271113	Butane	0,0	0,0	1,3	5,0	1,0	1,0	1,0	5,0
30	Produits pharmaceutiques	0,0	0,0	2,0	5,0	0,0	0,0	0,0	5,0

Source : Calcul des services du FMI à partir des données douanières pour 2024.