Projet financé par l'Union européenne

Cofinancé et mis en œuvre par Expertise France

Projet d'appui à la gouvernance financière-phase 2 (PAGF2) en Union des Comores

Termes de référence du 22 octobre 2026

Recrutement d'un expert économiste chargé de la revue qualité du manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales et de son outil d'évaluation de l'Union des Comores

Informations générales sur la mission

Titre de la mission	Revue qualité du manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales et du classeur d'évaluation de l'Unité de politique fiscale (UPF), et de leur conformité aux meilleures pratiques internationales (OCDE, FMI, Banque mondiale)
Référence	TDR-UPF-1.1.4.5.4-2026-01
Bénéficiaire(s)	Unité de politique fiscale (UPF) du ministère des Finances, du Budget et du Secteur bancaire de l'Union des Comores ; Direction générale des impôts (DGI) et Direction générale des douanes (DGD) associées
Ville - Pays	Mission à distance, restitution en visioconférence avec Moroni (Union des Comores) /
Nature de la prestation	Contrat de prestation de services, expertise individuelle de court terme
Durée prévue	15 jours d'expertise
Période de la mission	Décembre 2026 / février 2027

1. CONTEXTE DE LA MISSION

1.1 Résumé de la mission

Dans le cadre du Projet d'appui à la gouvernance financière-phase 2 (PAGF2), Expertise France souhaite recruter un expert économiste, spécialiste de l'évaluation des dépenses fiscales dans les pays en développement, chargé, au bénéfice de l'Unité de politique fiscale (UPF) du ministère des Finances, du Budget et du Secteur bancaire, de :

- Donner un avis indépendant sur la méthode retenue par le manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales : définition, système fiscal de référence, périmètre, méthodes de chiffrage, grille d'évaluation et dispositif de publication ;
- Vérifier que le manuel et son classeur d'évaluation couvrent de façon exhaustive le cycle annuel, de l'inventaire à la publication, et l'ensemble des prélèvements du système fiscal comorien ;
- Contrôler l'exactitude des règles, des paramètres, des formules et des contrôles du classeur, par recalcul sur le jeu de démonstration et sur un échantillon de mesures ;
- Apprécier la conformité du dispositif aux meilleures pratiques internationales de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale et son alignement sur les pratiques recommandées par le FMI, dans un souci de complémentarité avec l'assistance technique que celui-ci apporte aux Comores ;
- Proposer les corrections et les compléments utiles et classer les points à soumettre à l'arbitrage des autorités.

La mission est une revue qualité. L'expert ne réécrit pas le manuel ni le classeur à la place de l'équipe qui les a conçus : il contrôle les travaux, formule des avis motivés et des propositions directement utilisables.

1.2 Présentation du Projet d'appui à la gouvernance financière-phase 2 (PAGF2)

Le PAGF2 est financé par l'Union européenne et Expertise France. Il est mis en œuvre par Expertise France au bénéfice du ministère des Finances, du Budget et du Secteur bancaire de l'Union des Comores.

D'une durée de quatre ans, le projet a pour objectif général de contribuer à l'augmentation des dépenses d'investissement public en Union des Comores, qui représentaient 1,5 % du PIB en 2023.

Le PAGF2 s'inscrit dans un contexte de transition fiscale lié à l'intégration progressive des Comores au COMESA, à la ZLECAF et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette dynamique devrait entraîner une baisse progressive des recettes issues des droits de douane. Le renforcement de la mobilisation des recettes fiscales intérieures constitue dès lors un enjeu prioritaire, pour compenser la diminution attendue des recettes douanières et soutenir le financement de l'investissement public.

L'objectif général du projet se décline en trois objectifs spécifiques :

Tableau n°1 : objectifs spécifiques du PAGF2

Objectif spécifique	Intitulé
OS 1	Engager et piloter la transition fiscale
OS 2	Élargir et sécuriser l'assiette fiscale
OS 3	Crédibiliser la préparation budgétaire

À chaque objectif spécifique correspondent les résultats attendus suivants :

Tableau n°2 : résultats attendus du PAGF2

Objectif spécifique	Résultat attendu
OS 1	**R 1.1 La politique fiscale est actualisée et sensible au genre**
OS 1	R 1.2 Le rendement de la taxe sur la consommation est augmenté
OS 2	R 2.1 Les obligations fiscales sont numérisées
OS 2	R 2.2 Le NIF est généralisé et sécurisé
OS 2	R 2.3 Le civisme fiscal est promu

Objectif spécifique	Résultat attendu
OS 3	R 3.1 Le cadrage macro-budgétaire est robuste et sensible au climat
OS 3	R 3.2 La programmation budgétaire est sincère
OS 3	R 3.3 La documentation budgétaire est accessible
OS 3	R 3.4 Le budget est exécuté en mode programme

Les principales administrations bénéficiaires sont les suivantes :

Tableau n°3 : administrations bénéficiaires

Entité	Directions et services concernés
Ministère des Finances, du Budget et du Secteur bancaire	Direction générale des impôts (DGI) Direction générale du budget (DGB) Unité de politique fiscale (UPF) Direction des études et des réformes économiques et financières (DEREF) Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)
Autres administrations associées	Commissariat général au plan (CGP) Institut national de la statistique (INSEED) Direction générale des douanes (DGD) Agence nationale de promotion des investissements (ANPI)

1.3 Positionnement de la mission dans le projet

Tableau n°4 : rattachement de la mission à la chaîne de résultats du PAGF2

Rubrique	Rattachement
Objectif spécifique	OS 1-Engager et piloter la transition fiscale
Résultat	R 1.1-La politique fiscale est actualisée et sensible au genre
Produit	Produit 1.1.4-L'Unité de politique fiscale (UPF) est institutionnalisée
Activité / sous-activité	Activité 1.1.4.5-Élaboration du manuel méthodologique et des outils d'évaluation des dépenses fiscales ; sous-activité 1.1.4.5.4-Revue qualité du manuel méthodologique et des outils d'évaluation des dépenses fiscales et conformité aux meilleures pratiques internationales
Travaux soumis à la revue	Sous-activité 1.1.4.5.1-Élaboration du manuel méthodologique et des outils : manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales (version 2.0) et classeur d'évaluation (version 2)
Livrables rattachés	Note de cadrage, deux avis de revue, rapport final de revue qualité et avis de conformité sur la version corrigée
Période programmée	T4 2026-T2 2027
Indicateurs du cadre logique concernés	P 1.1.4-3 : nombre d'outils méthodologiques de l'UPF validés (le manuel d'évaluation des dépenses fiscales est l'un des quatre outils comptés) P 1.1.4-1 : nombre de publications de l'UPF (rapport annuel sur les dépenses fiscales)

1.4 Contexte et justification de la mission

Les dépenses fiscales constituent, pour l'Union des Comores, un enjeu de transparence budgétaire et de mobilisation des recettes. L'UPF a publié en 2025 un premier rapport sur les dépenses fiscales, portant sur l'exercice 2024 et limité à la fiscalité indirecte perçue au cordon douanier. Ce rapport recense 152 mesures et évalue leur coût à 18,6 milliards de francs comoriens, soit 32,9 % des recettes fiscales et 2,9 % du PIB. Il a été établi sans texte national fixant la méthode, à partir du guide de la FERDI et avec l'appui des partenaires.

Pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle de l'exercice annuel d'évaluation de la dépense fiscale, le PAGF2 a élaboré un manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales et un classeur

d'évaluation qui met en œuvre l'ensemble de ses règles. Le manuel, qui compte vingt-sept chapitres et huit annexes, retient la définition de l'OCDE, distingue trois blocs (dépense fiscale, dérogation de fait, manque à gagner administratif), fixe le système fiscal de référence selon l'approche de la loi de référence, séquence le périmètre en trois vagues, décrit une démarche en huit étapes, sept moteurs de chiffrage et vingt contrôles, et organise l'évaluation des mesures selon quatre critères notés. Il traite de la gouvernance, du rapport annuel, de la communication et de la formation.

Ces outils engagent la crédibilité des chiffres que les autorités publieront chaque année. Avant leur validation, un regard extérieur est nécessaire. Il doit être porté par un économiste qui a l'expérience de l'évaluation des dépenses fiscales dans les pays en développement et qui n'a pas pris part à leur conception.

Trois exigences sont posées :

- L'exhaustivité, afin qu'aucun prélèvement, aucune étape du cycle et aucune catégorie de mesure ne soit omis ou exclu sans justification ;
- L'exactitude, afin que chaque règle, chaque paramètre et chaque formule produise le résultat annoncé ;
- La conformité aux meilleures pratiques internationales, telles qu'elles résultent des travaux de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale.

Le FMI accompagne les autorités comoriennes en matière de politique fiscale et de transparence des finances publiques. Dans un souci de complémentarité, la revue vérifie que le manuel est cohérent avec les pratiques que le FMI recommande, en particulier dans ses notes pratiques sur le reporting et sur l'évaluation des dépenses fiscales, et elle est conduite en coordination avec lui, afin d'éviter tout doublon entre les appuis.

1.5 Travaux et supports soumis à la revue

Les supports du projet sont remis à l'expert au démarrage de la mission.

Tableau n°5 : travaux et supports soumis à la revue

Objet	Supports mis à la disposition de l'expert
Manuel méthodologique	Manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales : six parties (comprendre, faire, évaluer, l'outil, publier et communiquer, apprendre), vingt-sept chapitres, huit annexes (glossaire, arbre de décision, fiche de mesure, formats d'extraction, canevas d'arrêté, références, erreurs fréquentes, plan de formation)
Classeur d'évaluation	Classeur d'évaluation des dépenses fiscales : trente feuilles (mode d'emploi, paramètres, nomenclatures, système fiscal de référence, matrice d'inventaire, chiffrage, sept moteurs, synthèses, couverture, blocs, série, évaluation, analyse coûts-bénéfices, caducité, tableau de bord, contrôles, cas d'école) et jeu de démonstration sur l'exercice 2024
Rapport existant	Rapport de l'UPF sur les dépenses fiscales de l'exercice 2024 (fiscalité indirecte) ; rapport sur les dépenses fiscales du Togo pris comme comparateur
Travaux préparatoires du projet	Analyse critique comparative des rapports comorien et togolais (septembre 2026) et ses seize recommandations ; recensement des dispositifs dérogatoires, rattachement aux politiques publiques et proposition de méthode d'évaluation (juin 2026)
Corpus juridique	Code général des impôts (édition 2023) et Livre des procédures fiscales ; Code des douanes et tarif des douanes ; loi n°20-035/AU du 28 décembre 2020 portant Code des investissements ; lois de finances ; arrêtés et notes circulaires d'application ; textes consolidés en cours d'actualisation par le projet, à titre d'information
Références internationales	Documents de référence cités par le manuel : OCDE (2010), FMI (notes pratiques 2019/002 et 2022/005, Code de transparence des finances publiques), Banque mondiale (manuel sur les dépenses fiscales, 2024), base mondiale des dépenses fiscales et indice de transparence (GTED, GTETI), guide de la FERDI (2018), pratiques du Rwanda et du Togo

Objet	Supports mis à la disposition de l'expert
Données	Formats d'extraction attendus de la DGD (SYDONIA World), de la DGI, de l'INSEED et de la DGB (annexe A4 du manuel) ; aucune donnée individuelle n'est transmise à l'expert

2. OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION

2.1 Objectif général

Garantir que le manuel méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales et son classeur constituent un dispositif exhaustif, exact, reproductible et conforme aux meilleures pratiques internationales, aligné sur les pratiques recommandées par le FMI.

2.2 Objectifs spécifiques

- Apprécier le cadre conceptuel retenu : définition de la dépense fiscale, distinction entre les trois blocs, système fiscal de référence, zones grises et règles de qualification ;
- Vérifier l'exhaustivité du périmètre : prélèvements couverts et prélèvements exclus, séquençage en trois vagues, catégories de mesures et supports juridiques, étapes du cycle annuel ;
- Vérifier l'exactitude et la robustesse des méthodes de chiffrage et de leur mise en œuvre dans le classeur : formules, paramètres, ordre de calcul, cas limites, contrôles ;
- Apprécier le dispositif d'évaluation : critères de sélection des mesures, grille de notation, indicateurs, analyse coûts-bénéfices, hiérarchisation des réformes ;
- Apprécier la gouvernance, le calendrier, le plan du rapport annuel et le projet de texte réglementaire ;
- Établir, point par point, la conformité du dispositif aux référentiels de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale, et instruire chaque écart avec les pratiques recommandées par le FMI ;
- Classer les observations selon leur nature (correction, complément, point à arbitrer) et proposer des rédactions ou des corrections directement intégrables.

2.3 Périmètre, bénéficiaires et parties prenantes

Tableau n°6 : périmètre de la mission

Rubrique	Nature des prestations et bénéficiaires
Périmètre	Revue intégrale du manuel méthodologique (parties I à VI et annexes A1 à A8) et du classeur d'évaluation (trente feuilles), y compris le jeu de démonstration ; examen de leur articulation avec le rapport 2024 et avec le recensement des dispositifs de juin 2026
Bénéficiaires directs	Unité de politique fiscale (UPF)
Utilisateurs finaux	Comité national d'évaluation des dépenses fiscales, DGI, DGD, DGB, INSEED, ANPI
Parties prenantes à associer	Partenaires techniques et financiers intervenant sur la politique fiscale, en particulier le FMI, Union européenne, Banque mondiale

2.4 Résultats attendus et indicateurs

Tableau n°7 : chaîne de résultats de la mission

N°	Résultat attendu	Indicateur de vérification	Référence	Cible
1	Le cadre conceptuel et la méthode sont évalués	Avis motivé sur la définition, les trois blocs, le système fiscal de référence et les méthodes de chiffrage	0	1 avis, remis avec le livrable L2
2	L'exhaustivité du dispositif est vérifiée	Part des prélèvements du système fiscal comorien et des étapes du cycle annuel couverts par le manuel ou dont l'exclusion est justifiée	Dix prélèvements traités en trois vagues	100 %
3	L'exactitude du classeur est contrôlée	Part des feuilles examinées ; part des moteurs recalculés sur le jeu de démonstration ; nombre d'anomalies documentées	0	Trente feuilles ; sept moteurs ; toutes les anomalies relevées
4	La conformité aux pratiques internationales est établie	Grille de conformité renseignée point par point (OCDE, FMI, Banque mondiale)	0	1 grille, 100 % des points renseignés
5	Les écarts avec les pratiques recommandées par le FMI sont instruits	Part des écarts assortis d'un avis et d'une recommandation	0	100 %
6	Les points à trancher sont instruits	Part des observations classées par nature et assorties d'une proposition	0	100 %
7	Les conclusions sont restituées devant l'UPF et le Comité national	Restitution tenue devant l'UPF et l'équipe projet	0	1 restitution
8	La version corrigée est vérifiée	Part des observations de nature « correction » et « complément » dont la prise en compte est vérifiée dans la version corrigée du manuel et du classeur	0	100 % ; avis de conformité remis (L5)

3. RESPONSABILITES DE L'EXPERT

3.1 Activités attendues et méthodologie

La revue s'appuie sur les supports produits par le projet. Elle est exhaustive pour le manuel et pour l'architecture du classeur. Le recalcul des moteurs est conduit sur l'ensemble du jeu de démonstration et, pour les feuilles de chiffrage, sur un échantillon de mesures choisi par l'expert de façon à couvrir chaque moteur et chaque cas limite. Chaque observation est rattachée à un chapitre ou à une feuille et, le cas échéant, à une cellule. Elle est classée dans l'une des trois catégories suivantes : correction, complément, point à arbitrer.

Phase 1 - Cadrage et prise de connaissance (2 jours)

- Réunion de lancement en visioconférence avec l'équipe projet et l'UPF, désignation des interlocuteurs ;
- Prise de connaissance du manuel, du classeur, du rapport 2024 et des travaux préparatoires ;
- Note de cadrage : compréhension de la mission, plan de contrôle, grille de contrôle et calendrier d'intervention (L1).

Phase 2 - Revue du manuel méthodologique (5 jours)

- Lecture critique de l'ensemble du manuel selon la grille de contrôle du tableau n°8 et les points de revue du tableau n°9 ;
- Avis sur le cadre conceptuel, le système fiscal de référence, le périmètre et les méthodes de chiffrage ;
- Avis sur le dispositif d'évaluation, sur la gouvernance, sur le plan du rapport annuel et sur le projet d'arrêté ;
- Rapprochement avec le recensement des dispositifs de juin 2026 et avec les recommandations de l'analyse critique de septembre 2026 ;
- Avis sur la cohérence éditoriale : numérotation, renvois, comptages, glossaire, références légales ;
- Avis de revue n°1, accompagné des observations portées en commentaires dans le manuel et d'un tableau des observations (L2).

La revue suit la grille de contrôle du tableau n°8, que l'expert précise dans sa note de cadrage.

Tableau n°8 : grille de contrôle de la revue

N°	Axe	Points de contrôle	Supports examinés
1	Cadre conceptuel	Définition retenue ; double condition de qualification ; distinction entre les trois blocs ; traitement des reports, différés, crédits d'impôt et régimes suspensifs ; cohérence avec l'OCDE et le FMI	Manuel, chapitres 3 et 4 ; glossaire
2	Système fiscal de référence	Choix de l'approche ; liste des allègements structurels ; traitement des zones grises ; prise en compte des particularités du système comorien ; documentation du SFR par prélèvement	Manuel, chapitre 5 ; feuille 03_SFR
3	Périmètre et exhaustivité	Prélèvements couverts et exclus ; séquençage ; supports juridiques ; régimes du Code des investissements ; rapprochement avec les 74 dispositifs recensés ; dénominateurs	Manuel, chapitres 6, 8 et 9 ; feuilles 02 et 04
4	Méthodes de chiffrage	Méthode de la perte de recettes ; hypothèse de comportement inchangé ; non-additivité ; formules et ordre de calcul de chaque moteur ; paramètres et hypothèses non sourcés	Manuel, chapitre 11 ; feuilles 05 à 12
5	Données, fiabilité et contrôles	Familles de sources ; niveaux de fiabilité ; solutions de repli ; vingt contrôles et règles de blocage	Manuel, chapitres 10, 12 et 22 ; feuille 26
6	Évaluation	Critères de sélection ; grille de notation et règle de décision ; indicateurs ; analyse coûts-bénéfices ; hiérarchisation des réformes ; conformité à la note du FMI sur l'évaluation des dépenses fiscales	Manuel, chapitres 14 à 19 ; feuilles 22 à 24
7	Gouvernance et publication	Comité national ; calendrier annuel et articulation avec la loi de finances ; plan du rapport et tableaux obligatoires ; projet d'arrêté ; plan de formation	Manuel, chapitres 7, 18, 24 à 26 ; annexes A5 et A8
8	Outil	Architecture, traçabilité, versionnement, robustesse, ergonomie et appropriation par les agents	Classeur, trente feuilles ; manuel, chapitres 20 à 23
9	Conformité internationale	Grille de conformité aux référentiels du tableau n°11 ; écarts avec les pratiques recommandées par le FMI	Manuel, chapitre 2 et annexe A6

Les points propres au manuel déjà relevés par le projet figurent au tableau n°9. L'expert les examine en priorité et peut en ajouter.

Tableau n°9 : points de revue sur le manuel méthodologique

Thème	Questions à examiner
Définition et qualification	Pertinence de la double condition (écart au système de référence et perte définitive de recettes) ; exclusion des reports et différés ; traitement des crédits d'impôt et des mesures non chiffrables ; douze cas à trancher et arbre de décision
Trois blocs	Bien-fondé de la distinction entre dépense fiscale, dérogation de fait et manque à gagner administratif ; traitement des régimes suspensifs non apurés et des minorations d'assiette ; seuil d'alerte sur le bloc C ; cohérence avec la distinction opérée par le FMI entre dépense fiscale et écart de recouvrement
Système fiscal de référence	Choix de l'approche de la loi de référence ; liste des allègements structurels (droit à déduction, taux zéro à l'export, minimum de perception, report déficitaire, charges de famille, Convention de Vienne, franchises, régimes suspensifs) ; zones grises (État et démembrements, accords de siège, organismes à but non lucratif, régimes simplifiés) ; cas d'un droit commun atypique (accise étendue à de nombreuses lignes tarifaires, taux élevés) ; régimes A à D du Code des investissements traités comme taux réduits ou comme exonérations
Périmètre et séquençage	Prélèvements non couverts par le manuel et relevés par le recensement de juin 2026 (taxe sur les produits pétroliers, droits d'enregistrement et de timbre, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, taxe sur les assurances, taxe sur les véhicules) ; vague 1 limitée à la fiscalité de porte ; conditions des vagues 2 et 3 ; règle de transparence ; trois dénominateurs (recettes, recettes potentielles, PIB)
Méthodes de chiffrage	Formule générale et bornage à zéro ; ordre de la cascade douanière (valeur CAF, droit de douane, prélèvements additionnels, accise, taxe sur la consommation) ; taxe sur la consommation par la méthode déclarative et par la méthode ressources-emplois (taux de rémanence et part de l'informel retenus sans source) ; microsimulation de l'impôt sur les sociétés avec minimum de perception ; impôt sur le revenu par tranches ; patente et impôts fonciers ; traitement des produits de première nécessité
Données et fiabilité	Sept familles de sources ; niveaux de fiabilité 1 à 4 ; dépendance aux codes additionnels de SYDONIA ; solutions de repli et effet sur la fiabilité ; confidentialité
Contrôles	Pertinence et complétude des vingt contrôles ; règles de blocage de la diffusion ; contrôles manquants (cohérence inventaire-chiffrage, variations d'une année sur l'autre, totaux)
Évaluation	Seuil de sélection des mesures à évaluer ; quatre critères notés de 1 à 4 au regard des six critères proposés en juin 2026 (cohérence, soutenabilité budgétaire) ; pondération et règle de décision ; taux de redondance et coût utile ; seuils retenus (coût par rapport à l'investissement, perte d'efficience) ; analyse coûts-bénéfices ; conformité à la note pratique du FMI de 2022 sur l'évaluation des dépenses fiscales
Cohérence éditoriale	Numérotation des chapitres et renvois internes ; cohérence des comptages entre le manuel, le classeur et le cas d'école ; définition unique du taux de couverture ; références légales à préciser ; dénominations des administrations ; glossaire ; distinction entre chiffres de démonstration et résultats réels

Phase 3 - Revue du classeur d'évaluation (4 jours)

- Examen de l'architecture du classeur, des flux entre feuilles, des nomenclatures et des paramètres ;
- Recalcul indépendant des sept moteurs sur le jeu de démonstration et sur l'échantillon de mesures, et rapprochement avec les résultats du classeur ;
- Contrôle des formules d'agrégation, des synthèses, du tableau de bord et des contrôles automatiques ; test de cas limites ;
- Avis sur la robustesse (dépendance aux positions fixes, paramètres saisis en dur, protection), sur l'ergonomie et sur la capacité des agents de l'UPF à s'approprier l'outil ;
- Avis de revue n°2, accompagné du classeur annoté et d'un tableau des anomalies (L3).

Tableau n°10 : points de revue sur le classeur d'évaluation

Thème	Questions à examiner
Architecture et traçabilité	Enchaînement des trente feuilles ; conventions de couleurs ; versionnement commun avec le manuel ; absence de plages nommées et dépendance aux positions fixes ; conduite à tenir en cas d'insertion de lignes ; protection des formules
Paramètres et nomenclatures	Paramètres fiscaux de référence et statut « à valider » ; ventilation des recettes par prélèvement ; calcul des recettes potentielles ; cohérence des quatorze vocabulaires contrôlés avec le manuel et avec le recensement de juin 2026
Matrice d'inventaire	Règle « une ligne, un couple mesure-prélèvement » ; agrégation des sources par identifiant ; clé régime-prélèvement pour la douane ; validations de données ; champs obligatoires
Moteurs de chiffrage	Exactitude des formules de chaque moteur ; ordre de calcul de la cascade ; bornage à zéro ; minimum de perception ; taux saisis ligne à ligne ou en dur ; colonnes sans usage ; paramètres de rémanence et d'informel ; recalcul sur le jeu de démonstration
Synthèses et couverture	Cohérence des ventilations par impôt, support, objectif, bénéficiaire, fonction, secteur, méthode et fiabilité ; réconciliation des trois blocs ; définition du taux de couverture ; série pluriannuelle et alertes
Évaluation et analyse coûts-bénéfices	Calcul du score et comportement en cas de grille non renseignée ; conclusion automatique de l'analyse coûts-bénéfices ; statut de caducité
Tableau de bord et contrôles	Vingt-quatre agrégats de publication ; cohérence avec les tableaux obligatoires du rapport ; vingt contrôles et verdict de diffusion ; contrôles à ajouter
Cas d'école et appropriation	Cohérence du corrigé avec le manuel ; lisibilité du mode d'emploi ; charge de travail pour un agent de l'UPF ; erreurs fréquentes

La conformité aux référentiels internationaux est appréciée à l'aide de la grille du tableau n°11, que l'expert complète dans sa note de cadrage.

Tableau n°11 : référentiels internationaux et points de vérification

Référentiel	Points de vérification
OCDE	Définition et typologie des dépenses fiscales (Tax Expenditures in OECD Countries, 2010) ; principes de transparence budgétaire ; présentation par impôt, par fonction et par objectif
FMI - reporting	Note pratique 2019/002 sur le reporting des dépenses fiscales et son usage dans la gestion des finances publiques : exhaustivité de l'inventaire, choix du système de référence, méthode de la perte de recettes, estimation par impôt, classification, intégration au cycle budgétaire et annexion au budget, rôle de l'unité de politique fiscale
FMI - évaluation	Note pratique 2022/005 sur l'évaluation des dépenses fiscales : distinction entre chiffrage et évaluation, objectifs explicites, critères d'efficacité et d'efficience, coûts administratifs et de conformité, analyse coûts-bénéfices, sélection des mesures à évaluer
FMI - transparence	Code de transparence des finances publiques (principe 1.1.4) : publication régulière et gestion de la perte de recettes liée aux dépenses fiscales ; recommandations formulées par le FMI aux autorités comoriennes en matière de rationalisation des exonérations
Banque mondiale	Manuel sur les dépenses fiscales (2024) : système de référence, méthodes d'estimation, gouvernance et six instruments de maîtrise (plafonnement, caducité, évaluation préalable, reporting, revue, intégration budgétaire)
Transparence comparée	Base mondiale des dépenses fiscales (GTED) et indice de transparence (GTETI) : disponibilité, périmètre, méthode, description, évaluation
Pratiques régionales	Guide de la FERDI (2018) ; expériences du Togo, du Rwanda, de la Guinée et des pays de l'UEMOA et de la CEMAC, à titre de référence

Phase 4 - Synthèse, restitution et rapport final (2 jours)

- Rapport final : synthèse des constats, grille de conformité renseignée, tableau des recommandations classées par nature et par priorité, propositions de rédaction et de correction, points soumis à arbitrage ;
- Avis sur les conditions de pérennité du dispositif : versionnement commun du manuel et du classeur, maintenance, formation des agents, calendrier de première application ;
- Restitution en visioconférence devant l'UPF, le Comité national d'évaluation des dépenses fiscales et l'équipe projet ; prise en compte des observations dans la version définitive (L4).

Phase 5 - Contre-vérification de la version corrigée (2 jours)

- Examen de la version corrigée du manuel et du classeur remise par le projet après intégration des recommandations ;
- Vérification, observation par observation, de la prise en compte des corrections et des compléments ; recalcul des moteurs modifiés ; contrôle de la cohérence entre le manuel et le classeur corrigés ;
- Avis de conformité sur la version corrigée, transmis au Comité national avant l'approbation du manuel par arrêté (L5).

3.2 Livrables

Tableau n°12 : livrables attendus

N°	Livrable	Format	Échéance
L1	Note de cadrage : compréhension de la mission, plan de contrôle, grille de contrôle et grille de conformité, échantillon de mesures, calendrier	Word + PDF	1 semaine après le démarrage
L2	Avis de revue n°1 : manuel méthodologique	Word + PDF, manuel annoté en commentaires, tableau des observations (Excel)	Mi-décembre 2026
L3	Avis de revue n°2 : classeur d'évaluation	Word + PDF, classeur annoté, tableau des anomalies (Excel)	Début janvier 2027
L4	Rapport final de revue qualité, grille de conformité et support de restitution	Word + PDF, présentation	Fin janvier 2027
L5	Avis de conformité sur la version corrigée du manuel et du classeur	Word + PDF, tableau de suivi des observations (Excel)	Fin février 2027

Les livrables sont rédigés en français et remis en format modifiable et en PDF. Les observations portées sur le manuel et sur le classeur sont faites en commentaires, dans les fichiers transmis par le projet, sans modification du texte ni des formules. Tous les livrables respectent les règles de visibilité de l'Union européenne et la charte graphique d'Expertise France. Le rapport final (L4) est le livrable inscrit à la programmation du projet au titre de la sous-activité 1.1.4.5.4 ; l'avis de conformité (L5) lui est rattaché.

3.3 Calendrier indicatif

Tableau n°13 : calendrier indicatif

Phase	Durée	Période	Livrables
Phase 1 - Cadrage et prise de connaissance	2 jours	Novembre 2026	L1
Phase 2 - Revue du manuel méthodologique	5 jours	Novembre-décembre 2026	L2
Phase 3 - Revue du classeur d'évaluation	4 jours	Décembre 2026-janvier 2027	L3
Phase 4 - Synthèse, restitution et rapport final	2 jours	Janvier 2027	L4

Phase	Durée	Période	Livrables
Phase 5 - Contre-vérification de la version corrigée	2 jours	Février 2027	L5
Total	**15 jours**	**Novembre 2026-février 2027**	

Le calendrier est arrêté dans la note de cadrage. L'avis sur le manuel est attendu avant la fin du mois de décembre 2026 et le rapport final avant la fin du mois de janvier 2027, afin que le projet intègre les corrections en février. La contre-vérification intervient dès la remise de la version corrigée, pour que le manuel soit soumis au Comité national et approuvé avant le lancement de l'exercice 2027 d'évaluation, qui porte sur l'exercice 2025.

4. DEROULEMENT DE LA MISSION

4.1 Modalités d'exécution

Tableau n°14 : modalités d'exécution

Rubrique	Précisions
Lieu d'exécution	À distance, depuis le lieu de résidence de l'expert ; réunions et restitution en visioconférence avec Moroni
Mise à disposition des supports	Manuel, classeur, rapports, travaux préparatoires et corpus juridique transmis par l'équipe projet dans un espace partagé
Appui	Expertise résidente en fiscalité du PAGF2, conceptrice du manuel et du classeur ; interlocuteur désigné à l'UPF
Accès aux données	Les documents communiqués, y compris les projets de textes et les chiffres de démonstration, sont couverts par le secret professionnel. Ils ne peuvent être conservés, diffusés ou réutilisés sans autorisation écrite d'Expertise France et du bénéficiaire. Aucune donnée individuelle de contribuable n'est transmise.
Indépendance	L'expert n'a pas pris part à la conception du manuel ni du classeur. Ses avis sont motivés. Ils n'engagent pas les autorités, seules compétentes pour arbitrer.
Équipements	Matériel informatique, tableur compatible avec le classeur, logiciels et connexion à la charge de l'expert

4.2 Gouvernance de la mission

- **Supervision technique** : Expert résident en fiscalité avec l'appui du chargé de projet PAGF2 ;
- **Interlocuteur du bénéficiaire** : le coordonnateur de l'UPF ;
- **Coordination avec les partenaires** : les conclusions de la revue sont partagées avec les partenaires techniques et financiers concernés, en particulier le FMI, selon les modalités convenues entre Expertise France et le ministère ;
- **Points de passage** : réunion de lancement, échange sur chaque avis de revue, restitution finale ;
- **Pilotage du projet** : le comité technique de la composante est informé de l'avancement du rapport final.

4.3 Lieu et durée de la mission

La mission se déroule à distance. Elle représente 15 jours d'expertise, répartis sur quatre mois, de novembre 2026 à février 2027. La date de démarrage est fixée d'un commun accord entre l'UPF, l'équipe projet et l'expert, dès la signature du contrat. Elle est prévue en novembre 2026. Aucun déplacement aux Comores n'est prévu au budget. Si une mission sur place s'avérait nécessaire, elle ferait l'objet d'un accord écrit préalable d'Expertise France.

5. PROFIL DE L'EXPERT

5.1 Qualifications et expérience

- Doctorat en sciences économiques, ou diplôme de niveau master 2 en économie ou en finances publiques assorti d'une expérience équivalente ; une spécialisation en économie publique ou en fiscalité des pays en développement est attendue ;
- Au moins 10 ans d'expérience professionnelle en politique fiscale, dont une expérience confirmée de l'évaluation des dépenses fiscales : définition du système fiscal de référence, méthodes de chiffrage, production ou revue de rapports sur les dépenses fiscales ;
- Au moins trois missions d'évaluation des dépenses fiscales ou d'appui à la production d'un rapport sur les dépenses fiscales dans des pays en développement, de préférence en Afrique subsaharienne francophone ;
- Expérience de la rédaction ou de la revue de guides ou de manuels méthodologiques sur les dépenses fiscales et de la formation d'unités de politique fiscale ou d'administrations fiscales à leur usage ;
- Expérience de missions d'assistance technique ou de recherche appliquée pour le compte d'institutions internationales (FMI, Banque mondiale, Union européenne, Expertise France, fondations ou centres de recherche spécialisés) ; l'appartenance au vivier d'experts du FMI est un atout ;
- Publications ou travaux de recherche sur la fiscalité des pays en développement, les dépenses fiscales ou la fiscalité indirecte ; la connaissance des petits États insulaires ou du système fiscal comorien est un atout.

5.2 Compétences professionnelles

- Maîtrise des référentiels de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale sur les dépenses fiscales et des bases de données comparatives ;
- Maîtrise de la fiscalité indirecte (taxe sur la valeur ajoutée ou taxe sur la consommation, droits d'accises, cascade des prélèvements au cordon douanier) et des méthodes de chiffrage de la fiscalité directe (microsimulation de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu) ;
- Pratique avancée du tableur : audit de formules, recalcul indépendant, test de robustesse ;
- Rigueur dans le contrôle sur pièces, capacité de synthèse, aptitude à formuler des avis motivés et des propositions directement utilisables ;
- Excellente maîtrise du français écrit ; pratique des outils de commentaires et de suivi des modifications.

L'expert intervient à titre individuel. Il ne peut se faire remplacer sans l'accord écrit d'Expertise France.

6. BUDGET

La prestation est plafonnée à 15 jours d'expertise. Le prix couvre les honoraires de l'expert, toutes sujétions comprises.

Les honoraires sont payés au nombre de jours effectivement réalisés, après validation de chaque livrable par Expertise France, sur présentation d'une facture et d'un relevé des jours.

Tableau n°15 : répartition des jours et échéancier de paiement

Tranche	Jours	Livrable validé
Cadrage et prise de connaissance	2 jours	L1
Revue du manuel méthodologique	5 jours	L2
Revue du classeur d'évaluation	4 jours	L3
Synthèse, restitution et rapport final	2 jours	L4
Contre-vérification de la version corrigée	2 jours	L5

Tranche	Jours	Livrable validé
Total	**15 jours**	

7. COMPOSITION DES CANDIDATURES ET CRITERES DE SELECTION

7.1 Pièces attendues

- **Curriculum vitæ** détaillé, avec la liste des missions comparables, des publications et des références vérifiables ;
- **Note méthodologique** de deux pages au maximum : compréhension de la mission, approche de la revue, grille de contrôle envisagée, répartition des jours ;
- **Offre financière** : taux journalier hors taxes et montant total pour 15 jours ;
- **Pièces administratives** : justificatif de statut professionnel, attestation de disponibilité sur la période, déclaration d'absence de conflit d'intérêts.

7.2 Critères d'évaluation

Tableau n°16 : grille de notation

Critère	Pondération	Note
Formation et qualifications	10 points	/10
Expérience de l'évaluation des dépenses fiscales dans les pays en développement	30 points	/30
Expérience de la rédaction ou de la revue de guides méthodologiques et d'outils, et de l'assistance technique auprès d'institutions internationales	20 points	/20
Compréhension de la mission et qualité de la note méthodologique	20 points	/20
Offre financière	20 points	/20
Total	**100 points**	**/100**

La candidature retenue est celle qui obtient la meilleure note globale. Une note technique minimale de 56 points sur 80 (70 %) est exigée pour que l'offre financière soit examinée.

8. MODALITES DE SOUMISSION

Tableau n°17 : modalités de soumission

Rubrique	À renseigner
Date limite de remise des candidatures	[JJ/MM/AAAA à hh:mm, heure de Moroni]
Adresse de dépôt	[Adresse électronique / plateforme]
Objet du message	TDR-UPF-1.1.4.5.4-2026-01-Nom du candidat
Questions des candidats	[Adresse et date limite ; les réponses sont communiquées à tous les candidats]
Durée de validité des offres	15 jours