

# Rapport de Mission

Assistance technique de  
l'Administration Générale des  
Impôts et des Domaines (AGID)  
Union des Comores

*2021-2022*



P N  
U D



Préparé par :  
Dr Aboubakar NACANABO  
Comptable fiscaliste  
Expert en fiscalité internationale

Dans le cadre de l'amélioration du recouvrement des recettes intérieures en Union des Comores, une mission d'assistance technique de l'administration fiscale comorienne a été organisée avec le consultant indépendant Dr Aboubakar NACANABO de la Direction générale des impôts du Burkina Faso. Cette mission financée par le Programme des Nations Unies pour le Développement à travers le Projet de Renforcement du cadre et de l'écosystème du financement des ODD aux Comores.

Les travaux d'assistance ont été effectués suivant trois piliers qui seront développés dans le présent rapport.

Pilier 1 : Assistance au contrôle fiscal

Pilier 2 : Assistance à l'amélioration des textes fiscaux

Pilier 3 : Renforcement des capacités des agents chargés du contrôle fiscal

Le rapport présentera également des recommandations pour une amélioration du rendement de l'AGID.

## **PILIER 1 : ASSISTANCE AU CONTROLE FISCAL**

Pour ce pilier, il s'agit de procéder à des contrôles fiscaux, notamment des contrôles sur pièces avec des agents de l'AGID, sur des dossiers préalablement définis par l'AGID.

### **1.1- De la méthodologie mise en œuvre**

La méthodologie mise en œuvre a consisté à examiner les états financiers et les déclarations fiscales mises à la disposition du consultant. Après un examen préliminaire de prise de connaissance générale, des échanges ont eu lieu avec les agents de l'AGID pour une meilleure compréhension des dossiers et de la réalité du terrain. Par la suite, le consultant a procédé à un examen approfondi des dossiers, relevé des irrégularités sur certains dossiers et organisé des séances d'échange avec les agents en charge desdits dossiers.

A l'issue de ces séances, les chefs de redressements ont été arrêtés de commun accord et les informations ont été transmises aux agents pour notifications le cas échéant.

Les projets de notification sont discutés avec le consultant pour améliorer les motivations et le style de rédaction afin de donner plus de chance de recouvrement sur les redressements effectués.

### **1.2- Les résultats atteints**

Les résultats atteints sont consignés dans le tableau ci-dessous en termes de d'irrégularités relevés par dossier (entreprise) soumise au contrôle.

<b>Numéro</b>	<b>Dossiers</b>	<b>Secteur d'activités</b>	<b>Principaux constats</b>
1	Dossier N° 01	Commerce de gros	Manipulation des stocks aboutissant à une minoration du résultat imposable sur les exercices 2017, 2018, 2019 et 2020 Taxation d'office à faire par la brigade pour les exercices 2017, 2018 et 2019. Contrôle sur pièces à faire par le service d'assiette pour l'exercice 2020

2	Dossier N° 02	Télécommunication	<p>Accord de règlement trop avantageux à l'avantage de certaines entreprises de télécommunication.</p> <p>Cela compromet sérieusement la capacité de l'Etat comorien à collecter des ressources auprès de ses sociétés sur plusieurs années.</p> <p>Ce genre de convention d'établissement crée également une concurrence déloyale vis-à-vis des autres. L'activité est soumise au droit commun pour les autres impôts et un taux d'impôt sur les sociétés de 50%, soit 10 fois le taux consenti.</p>
3	Dossier N° 03	Télécommunication	<p>Une bonne révision de la comptabilité s'impose à ses sociétés, car des défaillances comptables telles que l'amortissement de la licence sur une durée largement inférieure à la durée de validité du contrat de licence sont observées. Aucun traitement extra-comptable en vue de la détermination du résultat fiscal.</p> <p>Non-dépôt des états financiers 2020</p> <p>Non-paiement de la TRE</p> <p>Non-paiement de l'IRVM sur les dividendes distribués</p>
4	Dossier N° 04	Télécommunication	<p>Une observation de mauvais report des déficits qui entraînant une imputation au-delà de la période de trois ans prévue par la loi fiscale.</p> <p>Non-respect des limites de déduction des intérêts des emprunts auprès des parties liées</p> <p>Non déclaration de l'IRVM sur les intérêts versés aux parties liées</p>
5	Dossier N° 05	Banque	<p>Sommes excessives versées à la maison mère sous forme de frais d'assistance technique ou de frais de gestion</p> <p>Contrôle des provisions à approfondir dans le cadre d'un contrôle sur place : méthodologie de contrôle expliquée aux vérificateurs</p>

6	Dossier N° 06	Banque	Etats financiers non conformes au système comptable en vigueur. En effet, la banque applique les normes IAS/IFRS qui diffèrent des normes locales par les méthodes d'évaluation et une approche orientée vers les marchés financiers. Ce qui entraîne la constitution de dépréciations réduisant le bénéfice comptable. Absence de liasse fiscale 2020 Méthode de constitution des provisions non conforme au règlement de la Banque Centrale des Comores
7	Dossier N° 07	Assurance	Absence du bilan de l'exercice 2019
8	Dossier N° 08	Distribution de gaz	Il s'agit d'un dossier en cours de vérification. Des pistes d'investigations ont été suggérées aux vérificateurs en ce qui concerne les consignations d'emballages qui semblent être des ventes indirectes non déclarées.
9	Dossier N° 9		Absence de liasse fiscale
10	Dossier N° 10	Agence de voyage	Absence de liasse fiscale
11	Dossier N° 11	Société de commercialisation de ciment	Dossier incomplet et reçu très tardivement Rapport circonstancié rédigé et joint en annexe du présent rapport

Le récapitulatif des redressements en termes chiffré se présente ainsi.

Libellé	DROITS SIMPLES	PENALITES	TOTAL
IMPOT SUR LES SOCIETES	2 427 597 169	1 275 441 043	<b>3 703 038 212</b>
IRVM	1 219 453 433	609 726 717	<b>1 829 180 150</b>
TRE	255 961 910	127 980 955	<b>383 942 865</b>
TAXE/CONSOMMATION	1 203 000 380	1 029 822 498	<b>2 232 822 878</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 106 012 893</b>	<b>3 042 971 212</b>	<b>8 148 984 105</b>

Les détails sont joints à l'annexe 2.

### **1.3- Les limites des travaux**

Etant donné que le contrôle s'est limité à l'examen des déclarations fiscales sans possibilité d'accéder à la comptabilité des entreprises, il est évident que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des irrégularités commises par les entreprises. Certains points auraient pu être approfondis dans le cadre d'une vérification de comptabilité. C'est le cas de la méthode de constitution des provisions sur les créances douteuses des banques, la détermination du résultat fiscal de certaines entreprises et la base de la détermination de la taxe sur la consommation.

Par ailleurs, des insuffisances de la législation fiscale ne permettent pas de prendre en charge certaines irrégularités commises par les entreprises contrôlées.

### **1.4- Les difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées sont essentiellement inhérentes à la non préparation de la mission pour définir clairement les dossiers à examiner et les personnes à rencontrer. Ainsi, les dossiers ont été envoyés au consultant en compte goutte, sans qu'une liste de dossiers à examiner n'ait été préalablement établie.

Cette difficulté n'a pas permis d'examiner le maximum de dossiers à enjeu et l'absence de visibilité a fait que la première semaine d'intervention n'a pas été véritablement fructueuse.

Par ailleurs, plusieurs dossiers sont arrivés incomplets, soit des états financiers manquants ou des liasses fiscales inexistantes : ce qui ne permet pas de faire des analyses efficaces.

En outre, on peut relever la non implication de certains acteurs importants de la chaîne de contrôle comme le Directeur des grandes entreprises et le chef de la brigade nationale de vérification. Ce qui rendra difficile l'appropriation des *outcomes* de la mission et de la mise en œuvre des recommandations.

## **PILIER 2 : ASSISTANCE A L'AMELIORATION DES TEXTES FISCAUX**

Sur ce point, l'examen du code général des impôts en vigueur ainsi que les différentes lois de finances ont permis de relever des insuffisances et de proposer des améliorations. En effet, il ressort des besoins de mises à jour des textes, désécurisation des recettes fiscales et de renforcement du dispositif de lutte contre les transferts indirects de bénéfices.

Les propositions faites sont jointes à l'annexe 3.

## **PILIER 3 : RENFORCEMENT DE CAPACITES**

Le renforcement de capacités des agents à travers un transfert de compétence a été identifié comme un des facteurs clé de succès de la présente mission. A cet effet, des séances de formation ont été organisées avec les agents en fonction des secteurs

d'activités. Trois séances ont été organisées en fonction des thématiques identifiées et ont permis d'échanger avec les agents sur les points clés de contrôle.

**Première séance en groupe restreint** : contrôle des stocks des sociétés de commerce général et méthode de détermination de la marge

**Deuxième séance en groupe restreint** : contrôle des sociétés de télécommunication

**Troisième séance en groupe restreint** : contrôle des banques et établissements financiers.

Tout cela a été couronné par une formation globale sur les techniques de contrôle sur pièces au profit de 20 agents de l'AGID et une deuxième formation sur les procédures comptables OHADA pour une trentaine (30) d'agents de l'AGID

## DES RECOMMANDATIONS

A l'issue de la mission, des recommandations ont été formulées pour une amélioration de la chaîne de contrôle fiscal et partant un meilleur recouvrement des recettes fiscales intérieures, surtout dans un contexte d'entrée en vigueur de la ZLECAf qui suppose un désarmement douanier et donc un renforcement de la fiscalité intérieure. Ces recommandations concernent les points suivants.

### ➤ **De la rédaction des notifications de redressement**

Par ailleurs, nous avons proposé une méthodologie de rédaction des notifications pour une meilleure motivation des redressements. Un redressement mal motivé, même s'il est techniquement fondé est difficilement défendable. C'est pour cela nous avons proposé une méthode de rédaction en trois parties à adopter comme méthode standard de rédaction des notifications. On présente dans un premier temps les faits constatés de façon claire et sans ambiguïté, les dispositions légales qui motivent le redressement et enfin les conséquences fiscales.

Si cette méthode est adoptée, cela facilitera une meilleure compréhension des notifications et un meilleur recouvrement des droits redressés.

➤ **Au titre de la législation fiscale**

Il est nécessaire de remettre à niveau les textes fiscaux pour prendre en compte les risques d'érosion de la base d'imposition et de transfert indirect de bénéfice, notamment du fait des multinationales.

A cet effet, nous proposons pour la loi de finance à venir :

- Une définition claire des conditions générales de déduction des charges
- Une définition de la notion d'établissement stable
- Une limitation des redevances versées aux parties liées
- Une amélioration des conditions de déduction des frais d'assistance technique
- Un renforcement du dispositif de la taxe sur la consommation en statuant clairement sur la nécessité d'imposer les prestations réalisées sur le territoire comorien par des prestataires non établis aux Comores. Cela contribuera à augmenter les recettes de la taxe sur la consommation et établira une condition de concurrence plus saine entre les prestataires locaux et les prestataires étrangers
- L'exigence de l'enregistrement des contrats de bail comme condition de déductibilité des charges de loyer
- L'exigence de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu foncier comme condition de déduction des charges de loyer
- La mise à niveau des normes en matière de déduction des intérêts versés aux parties liées. On pourra appliquer à cet effet l'action 4 du plan d'action BEPS en limitant la déduction des intérêts sur un pourcentage de l'excédent brut d'exploitation.

Au-delà de ces réformes conjoncturelles qui peuvent être prises en charge par la loi de finance, il est nécessaire de procéder à une refonte globale du code général des impôts pour plus de cohérence, de transparence et d'efficacité. En effet, un diagnostic rapide du code des impôts permet de relever quelques incohérences :

- Des textes liés à la procédure qui se retrouvent dans les sections concernées par un impôt spécifique : le contrôle des comptabilités informatisées qui se retrouve au niveau de la Taxe sur la consommation
- Des impôts payés par des personnes morales qui se retrouvent au chapitre de l'IRPP qui est un impôt sur les revenus des personnes physiques : cas de l'IRVM sur les dividendes et les intérêts versés aux personnes morales
- Le contrôle des prix de transfert défini par un seul article qui ne donne aucune modalité de détermination, aucune référence au principe de pleine concurrence, aucune méthode de fixation des prix de transfert et aucune référence à la documentation en matière de prix de transfert



- L'absence de dispositif sur le traitement fiscal des réévaluations de bilan
- La taxe sur les terminaisons d'appel entrant qui est un impôt à part entière diffus dans les textes relatifs à la taxe sur la consommation, créant quelques confusions
- Le droit d'enquête et le droit de visite et de saisie non définis dans le livre de procédures fiscales

A l'issue de ce processus de refonte du code des impôts, il est plus qu'indispensable de rendre disponible le code des impôts pour que tous les agents de l'AGID puissent l'utiliser comme outil de travail pour une efficacité dans l'exécution de leurs tâches d'assiette, de contrôle et de recouvrement.

➤ **Au titre de la convention d'établissement signée avec l'entreprise du dossier N°2 et son avenant**

La Convention d'établissement signée avec cette entreprise est extrêmement généreuse en ce sens qu'elle accorde 5% de taux d'imposition sur 15 ans et 10% ensuite. En plus, le minimum de perception est plafonné à 1% du chiffre d'affaires pendant que le taux de droit commun est de 1,5%. Par ailleurs, le chiffre d'affaires à prendre en compte comme base du minimum forfaitaire exclut les frais de roaming et d'interconnexion : cela est sérieusement préjudiciable à l'Etat Comorien en termes de recette et ne permet pas une condition de concurrence saine avec sa concurrente qui opère dans le même secteur d'activité.

Si la convention reste en l'Etat, l'entreprise ne paiera presque jamais d'impôt sur le bénéfice puisque cela suppose que le bénéfice imposable doit être supérieur à 20% du chiffre d'affaires : ce qui est pratiquement irréaliste quand on sait qu'actuellement la société est déficitaire du fait des sommes importantes transférées à la maison mère en termes de frais d'assistance technique.

**Nous recommandons fortement une renégociation de la convention sur des bases équitables de sorte que l'exploitation de l'entreprise aux Comores soit gagnant-gagnant avec l'Etat Comorien. Cette renégociation doit mettre des gardes fous pour sauvegarder les intérêts de l'Etat.**

➤ **Au titre des procédures**

Nous avons constaté l'absence de manuels de procédures au sein de l'AGID, entraînant une navigation à vue pour l'exécution de certaines tâches.

Nous recommandons fortement la rédaction d'un manuel de procédure couvrant les volets suivants :

- Procédures d'assiette
- Procédures de contrôle

- Procédures contentieuses
- Procédures d'enquêtes et de recherches

Cela permettra de fournir un cadre formel d'exécution de l'ensemble des opérations, de garantir un contrôle interne fiable et d'accroître la productivité des ressources humaines.

➤ **Au titre du besoin de renforcement des capacités du capital humain**

Le travail effectué avec les agents a permis de déceler des besoins de renforcement de capacité du capital humain. Nous recommandons deux types de formation pour rehausser le niveau des agents :

- Une formation de longue durée dans les écoles de formation pour en finances publiques
- Un recyclage des agents sur des thématiques précises comme la comptabilité générale selon le SYSCOHADA révisé, le contrôle fiscal des secteurs spécifiques comme les banques, assurances, télécommunication.