



Contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) Evaluation de la stratégie, de la mise en œuvre et des résultats des contrôles auprès des contribuables

L'essentiel en bref

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été introduite en Suisse en 1995 en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En 2004, les quelque 300'000 assujettis à la TVA ont versé 17,7 milliards de francs, ce qui représente environ le tiers des recettes totales de la Confédération.

C'est la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée au sein de l'Administration fédérale des contributions (AFC) qui est compétente en matière de contrôle des contribuables (obligation de s'annoncer, décompte, paiement de l'impôt). Les contrôles externes auprès des entreprises servent à vérifier, sur la base de la comptabilité financière, de la comptabilité d'exploitation et des justificatifs, si les décomptes d'impôt sont exacts et complets et à les corriger le cas échéant.

En 2004, quelque 9'000 contrôles externes TVA ont été effectués. Ils ont abouti à des corrections en faveur des entreprises contrôlées pour un montant de 60,9 millions de francs et en faveur de l'Administration des contributions à hauteur de 448,4 millions de francs. Le montant net des reprises d'impôt s'élève ainsi à 387,5 millions de francs. Ces reprises découlant des contrôles auprès des contribuables représentent environ 2% des recettes totales de la TVA. Quelque 80% des contrôles se sont soldés par des rectifications.

La Division d'inspection compte 186 postes à plein temps, dont quelque 160 sont occupés par des inspecteurs effectuant des contrôles auprès des entreprises. La possibilité d'accroître les recettes de la TVA à l'aide d'un renforcement de ces contrôles a déjà été discutée à plusieurs reprises par le Parlement. Un accroissement de l'effectif des inspecteurs est régulièrement réclamé en invoquant l'argument de recettes nettes substantielles.

Vu son contrôle fiscal limité à la TVA, la Suisse a un régime particulier. Les quinze Etats membres de l'Union Européenne disposent d'un contrôle intégré portant également sur d'autres impôts. Les pays qui recouraient encore dans un passé récent à un contrôle spécifique de la TVA sont en train de réunir au niveau des contribuables les contrôles TVA et d'autres contrôles, notamment ceux qui portent sur les impôts directs.

L'évaluation effectuée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) a accordé une importance particulière à la procédure de sélection des cas à contrôler. Par ailleurs, elle a examiné les objectifs, le processus de contrôle, la durée, le nombre et le résultat des contrôles, ainsi que le montant finalement récupéré. Le CDF a analysé des données provenant du système d'information, effectué une enquête écrite auprès des inspecteurs et mené différentes interviews. Le CDF a également procédé à un audit parallèle avec la Cour des comptes autrichienne. Les résultats de cette comparaison sont publiés dans un deuxième rapport conjoint. Le présent rapport intègre les principaux résultats de l'audit parallèle.

Principales constatations

Le CDF constate que les responsables de la TVA sont confrontés à une tâche difficile en ce qui concerne l'établissement de priorités en matière d'affectation des ressources humaines limitées et l'optimisation de la sélection des contribuables à contrôler.

L'efficacité des contrôles de la TVA est remarquable. L'analyse des données provenant du système d'information de l'AFC montre que le nombre de contrôles par inspecteur, les recettes par jour de contrôle et les montants effectivement récupérés à la suite des contrôles atteignent un niveau plus élevé qu'en Autriche. En 2002, les contrôles de la TVA ont généré des reprises moyennes de quelque 38'000 francs par cas et de quelque 13'900 francs par jour de contrôle. En 2002, un inspecteur a effectué en moyenne 42 contrôles, ce qui a généré des reprises s'élevant en moyenne à environ 1,6 million de francs. La productivité plus élevée qu'en Autriche est notamment due au fait que la Suisse affiche un intervalle entre les contrôles plus long et bon nombre d'entreprises contrôlées pour la première fois.

En 2004, un contrôle TVA a couvert en moyenne neuf fois ses coûts totaux. Les inspecteurs sont des spécialistes de la TVA disposant de vastes connaissances professionnelles. Ils jouissent d'une grande autonomie, notamment dans la fixation de leurs priorités. L'incorruptibilité est une qualité personnelle primordiale selon l'enquête menée par le CDF auprès des inspecteurs. Les processus de contrôle sont réglés de manière pragmatique et sont en partie standardisés sur la base de trois types de contrôle. Les inspecteurs disposent de ressources informatiques adéquates pour les contrôles externes, qui continuent d'être perfectionnés. Le niveau élevé des montants effectivement récupérés montre que les inspecteurs établissent des rapports réalistes. L'acceptation des contrôles de la TVA peut être qualifiée de bonne.

L'AFC accorde une grande importance aux objectifs quantitatifs du contrôle.

L'activité de contrôle est largement axée sur le nombre et la durée des contrôles, ainsi que sur leurs recettes. Déjà avant l'introduction de la TVA, la Division d'inspection élaborait des statistiques périodiques manuelles par inspecteur. L'augmentation du nombre de contrôles constitue le principal objectif explicite du concept de contrôle de la Division d'inspection. Une augmentation des recettes dégagées par les contrôles a été inscrite au budget de l'Administration des contributions. La position des responsables de la TVA par rapport aux

objectifs de prévention de pertes fiscales et d'égalité de traitement des contribuables n'est pas formulée expressément, bien que certaines mesures portent sur la prévention et l'égalité de traitement.

Les procédures de sélection des entreprises à contrôler doivent être redéfinies. Le CDF a identifié quatre procédures de sélection des contribuables à contrôler. Les procédures de sélection ont été développées progressivement ces dernières années sans avoir été documentées ou analysées systématiquement par l'Administration des contributions. Pour un organe externe tel que le CDF, le rapport entre les différentes procédures de sélection utilisées n'est pas compréhensible. Les listes de contrôle ont été partiellement révisées, sans que le concept ne soit modifié. Avant la sélection des cas à contrôler en 2004, il n'y a notamment pas eu d'analyse systématique des risques par branche et par taille des sociétés ou en fonction des résultats des contrôles antérieurs. Près de huit ans se sont écoulés entre la première et la deuxième attribution aux inspecteurs de cas à contrôler. Cela donne l'impression que pour la Division d'inspection, les contrôles auprès des entreprises sont plus importants que leur planification et l'analyse des risques. L'enquête effectuée par le CDF sur la base des statistiques des contrôles 2000 et 2002 révèle que les intervalles entre les contrôles varient considérablement selon les cantons. Dans les cantons romands, la probabilité d'un contrôle était jusqu'à quatre fois plus élevée que dans certains cantons de Suisse alémanique. Lors de la nouvelle attribution d'entreprises à contrôler, effectuée en 2004, l'Administration des contributions a tenu compte de ce problème. Le nombre de cas potentiels de soustractions fiscales annoncés à la Division d'inspection par d'autres divisions et par les cantons est trop faible. Certains cantons ne participent pas du tout à cette procédure de déclaration.

Recommandations

De manière générale, le CDF constate que la Division d'inspection se concentre principalement sur l'activité opérationnelle et les résultats financiers des contrôles. Le CDF recommande d'accorder davantage d'attention aux objectifs du contrôle, aux effets des contrôles sur les contribuables, à l'analyse des risques et à la transmission des connaissances. Cette appréciation conduit le CDF à formuler cinq recommandations relatives à l'amélioration du système de contrôle.

Recommandation 1: La Division principale TVA doit élaborer une stratégie explicite de contrôle des entreprises et affecter les moyens de la Division d'inspection par rapport aux objectifs des contrôles. Les moyens personnels doivent être alloués aux objectifs prioritaires, selon un plan.

Recommandation 2: La Division principale doit améliorer l'orientation risques, la transparence et le mix entre les procédures de sélection. Afin d'accroître l'efficacité des procédures de sélection, les résultats des contrôles doivent être enregistrés et utilisés comme base de travail pour l'analyse des risques. Les échanges d'informations et de déclarations au sein de l'Administration des contributions et avec l'Administration des douanes doivent être renforcés. Les procédures de déclaration et d'échange d'information avec les cantons doivent être réorganisées.

Recommandation 3: La Division principale doit mettre en place une unité d'organisation chargée de l'analyse des risques qui évaluera et gèrera les données des contrôles TVA pour améliorer la sélection des entreprises et le controlling. A travers ses activités, cette unité favorisera l'orientation risques des contrôles en interne et auprès des entreprises. Il convient d'encourager l'échange d'expériences avec les autorités fiscales d'autres pays, notamment en matière de sélection axée sur les risques.

Recommandation 4: La Division principale doit saisir l'occasion de la réorganisation planifiée de l'AFC pour réexaminer ses structures organisationnelles et pour prendre des mesures propres à améliorer la communication entre la Division d'inspection et les autres divisions.

Recommandation 5: La Division principale doit étoffer les possibilités de perfectionnement professionnel et soutenir les pratiques d'excellence (« Best Practice »), afin d'encourager davantage les échanges de connaissances et d'expériences en son sein et au sein de la Division d'inspection.

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004, le Conseil fédéral a décidé d'accroître les recettes générées par la TVA, à travers un renforcement des contrôles. Pour 2007 ainsi que pour 2008, le budget prévoit 70 millions de francs de recettes supplémentaires provenant des contrôles TVA. Toutefois, en raison des programmes d'allègement budgétaire et du programme d'abandon de tâches de la Confédération, le nombre total de postes de l'Administration des contributions devrait rester semblable entre 1998 et 2008. Il n'est pas réaliste de prévoir de telles recettes supplémentaires de manière durable, sans transfert de personnel et sans amélioration des procédures de sélection et des systèmes informatiques.

L'AFC a accueilli favorablement les cinq recommandations du CDF relatives à une amélioration du système de contrôle. Des «adaptations touchant la future organisation et correspondant largement aux recommandations du CDF sont prévues» dans le cadre des actuels projets d'organisation. Le CDF suivra attentivement l'application de ses recommandations, compte tenu des assurances fournies par l'AFC et des mesures qu'elle prévoit.

Texte original en allemand