



Administration fédérale des contributions

Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre, Division Surveillance cantons :

Surveillance de la taxation et de la perception de l'Impôt fédéral direct (IFD)

L'essentiel en bref

Objectif de l'audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé auprès de la Division Surveillance cantons de la Division principale de l'impôt fédéral direct (IFD), de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DP DAT) de l'Administration fédérale des contributions (AFC) à un examen de la surveillance exercée en matière d'impôt fédéral direct. Dans le cadre de cet audit ont été analysés la stratégie, l'organisation, les méthodes et documents de travail, ainsi que les principes de collaboration mis en place pour assurer la surveillance dans le domaine de l'IFD.

Les attentes du CDF en matière de surveillance de l'IFD

Les principales attentes du CDF à l'égard de la surveillance de l'IFD sont qu'une stratégie de surveillance basée sur les risques pour l'ensemble des processus de l'IFD soit élaborée ; que la planification des travaux de contrôle et l'affectation des ressources soient cohérentes en fonction des risques déterminés ; que des règles et procédures de travail efficaces soient définies ; que l'indépendance des inspecteurs de l'AFC soit assurée ; et que la collaboration avec les autres partenaires actifs dans le domaine fonctionne.

Le CDF constate que la Division Surveillance cantons ne remplit que partiellement les attentes précitées comme le précisent les éléments mentionnés ci-après.

Une stratégie de surveillance axée sur la prévention dans le domaine de la taxation

La Division Surveillance cantons a mis en place une organisation, ainsi que des outils et méthodes de travail qui répondent à une stratégie de surveillance basée avant tout sur des actions de prévention dans le domaine de la taxation. Concrètement, l'activité réalisée par les inspecteurs de la Division Surveillance cantons dans le domaine de l'IFD correspond principalement à la mise en place d'une formation pour les taxateurs, à l'appui des cantons qui la sollicitent pour la taxation de cas complexes, ainsi qu'à l'établissement de circulaires dans le domaine de la taxation. Ainsi, la répartition des activités de la Division montre clairement qu'en 2006 l'aspect de surveillance de l'IFD sous forme d'enquêtes ou de visites dans les administrations cantonales des impôts (ACI) a été une activité secondaire ne représentant que 4 % de l'activité annuelle.

La stratégie adoptée par la Division Surveillance cantons visant à assurer un traitement correct de la taxation fiscale ne répond toutefois que partiellement au rôle de surveillance prévu par la LIFD, selon l'interprétation du CDF. En effet, une activité systématique et soutenue de contrôle doit également être entreprise de manière rationnelle dans tous les processus et domaines de l'IFD, c'est-à-dire sur la base d'une analyse globale des risques inhérents, afin de compléter les actions



de prévention. Cette démarche stratégique doit être argumentée et formalisée afin d'être un vrai outil de pilotage et de planification de l'activité de surveillance.

Des méthodes de travail à formaliser

La méthodologie de travail, les flux de collaboration et d'échanges à l'interne et à l'externe de l'AFC, ainsi que la formalisation des activités réalisées dans les cantons mériteraient d'être arrêtés dans une directive interne pour homogénéiser les diverses pratiques constatées par le CDF entre les différents inspecteurs de la Division Surveillance cantons.

La Division Surveillance cantons adresse chaque année un rapport annuel à chaque canton sur les activités qu'elle a réalisées. Ces rapports font des constats généraux sans conclure sur la conformité des pratiques cantonales par rapport aux prescriptions légales. De plus, les éventuelles observations émises ne font pas l'objet d'un suivi systématique.

Le CDF relève que le décompte IFD (formulaire 57) transmis par les cantons pour annoncer le détail de la facturation et de l'encaissement de l'impôt fédéral direct pour chaque période fiscale ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique par la Division Surveillance cantons ou par une entité de contrôle indépendante. La concordance de ces décomptes IFD avec la comptabilité fiscale et le compte d'Etat de chaque canton a pourtant une importance significative dans l'enregistrement correct des revenus de l'impôt dans les comptes de la Confédération, ainsi que pour le contrôle des données statistiques transmises par les cantons pour le calcul de la péréquation des ressources dans le cadre de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

Une collaboration avec les Contrôles cantonaux des finances (CCF) à clarifier

Actuellement, la Division Surveillance cantons s'appuie sur les contrôles effectués par les Contrôles cantonaux des finances pour se faire une opinion sur les problèmes éventuels relevés dans les cantons pour des domaines dans lesquels elle ne procède à aucune investigation, tels que l'organisation ou le registre fiscal. Or, les CCF sont des organismes cantonaux indépendants qui n'ont aucune obligation légale formelle d'investiguer dans le domaine de l'impôt fédéral direct et ne sont pas soumis hiérarchiquement à l'AFC.

L'utilisation concrète par la Division Surveillance cantons des informations obtenues par l'intermédiaire des rapports des CCF est actuellement insuffisante. En effet, les CCF doivent être considérés comme une vraie source d'informations pertinentes non seulement sur le résultat des contrôles effectués, mais aussi sur l'absence d'activité de contrôle réalisé par ces organismes cantonaux de contrôles auprès des ACI. Ces informations devraient être synthétisées dans une base de données à tenir à jour pour alimenter l'analyse des risques globale du domaine de l'IFD.

Mise en œuvre des recommandations par l'AFC

L'Administration fédérale des contributions dans ses prises de position des 13 décembre 2007 et 25 janvier 2008 sur les recommandations du CDF a communiqué les mesures qui allaient être prises. Le CDF relève avec satisfaction que l'introduction par l'AFC d'une analyse des risques et d'un manuel pour les inspecteurs d'ici à fin 2008 permettra de répondre à plusieurs recommandations émises. Le CDF en suivra la mise en œuvre en 2009.

La principale divergence de point de vue subsistant entre l'AFC et le CDF réside dans le rôle que doit remplir l'autorité de surveillance dans le domaine de la perception de l'IFD. Elle sera traitée



dans le cadre du traitement de la motion (07.3282) déposée par la Commission 06.094-CN du Conseil national du 7 mai 2007, chargeant le Conseil fédéral d'étudier en collaboration avec les cantons la façon d'améliorer la surveillance de la perception de l'IFD.

La Délégation des finances suit le développement de la surveillance, respectivement de la haute surveillance dans ce domaine

Ce dossier a été traité par la Délégation des finances des Chambres fédérales lors de sa deuxième séance ordinaire au mois de février 2008. Elle a pris connaissance des résultats de cet audit, en particulier de la nécessité d'adapter la surveillance aux risques. Elle attend également de connaître les propositions de la Conférence des contrôles des finances afin d'améliorer la surveillance et la haute surveillance dans ce domaine financièrement important pour la Confédération et les cantons. Un résultat est attendu pour la fin de l'année 2008.