



Activité de surveillance de la Régie fédérale des alcools

Evaluation de la stratégie, des ressources et des résultats en matière de contrôles

L'essentiel en bref

Unité décentralisée de l'administration fédérale, la Régie fédérale des alcools (RFA) est chargée de mettre en œuvre la législation en matière d'alcool. Au 1^{er} janvier 2007, elle employait 169 postes de travail à plein temps, dont dix en formation. Les boissons distillées (spiritueux, eaux-de-vie, apéritifs, etc., et alcool éthylique à haut degré utilisé à des fins industrielles) sont soumises à la loi sur l'alcool. Le mandat de la RFA porte en premier lieu sur les questions fiscales relatives aux boissons distillées, notamment la perception des impôts, le contrôle des importations, de la production et du commerce. Chaque année, la RFA effectue sur place plus de 10 000 contrôles annoncés ou inopinés, qui génèrent entre 0,5 et 1,5 million de recettes supplémentaires. Elle prélève sur les alcools de bouche un impôt à la consommation de 29 francs par litre d'alcool pur (100 %). Cet impôt vise avant tout à protéger la santé des consommateurs en diminuant la consommation des boissons spiritueuses. Les produits fermentés classiques (vin, bière et cidre) ne sont pas soumis à la loi sur l'alcool. L'impôt prélevé en Suisse se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne. Il y est plus élevé dans les pays du Nord et plus bas dans les pays du Sud.

En Suisse, 124 000 producteurs et 13 500 appareils à distiller produisent chaque année quelque 20 000 hectolitres d'alcool pur. S'y ajoutent plus de 70 000 hectolitres importés. Ces dernières années, la consommation totale de boissons alcoolisées par habitant a atteint entre 8,5 et 9 litres d'alcool pur en moyenne, ce qui signifie que chaque citoyen suisse boit en moyenne annuelle 42 litres de vin, 56 litres de bière et près de 4 litres de boissons spiritueuses à 40 %. Exprimée en alcool pur, la part des boissons spiritueuses dans la consommation totale des boissons alcoolisées est ainsi inférieure à 20 %.

En 2006, la RFA a engrangé des recettes nettes de 247,4 millions de francs; de ce montant, 222,7 millions de francs ont été versés à l'AVS/AI et 24,7 millions de francs aux cantons au titre de la lutte contre les problèmes de dépendance. Les charges totales de la RFA se sont élevées à 32 millions de francs.

Objet et buts de l'évaluation

L'évaluation porte sur le système de surveillance de la RFA. Celui-ci comprend les activités de révision interne (notamment la gestion et le contrôle des demandes et des décomptes), de même que les contrôles effectués sur place (notamment auprès des producteurs et des agriculteurs, dans les établissements publics, les commerces de gros et de détail ainsi que les entrepôts fiscaux). L'évaluation vise aussi bien à établir un aperçu général du système de contrôle de la RFA qu'à mettre en évidence les objectifs, les ressources personnelles et les coûts liés aux activités de contrôle, ainsi que la collaboration existant entre la RFA et d'autres organismes actifs dans le domaine de la surveillance. Le centre de profit de la RFA, Alcosuisse, qui gère le monopole de



l'importation et du commerce de l'alcool éthylique à haut degré (80 % et plus), ne fait pas l'objet de cette évaluation.

Celle-ci se fonde sur les résultats de différentes enquêtes et analyses (entretiens, enquêtes écrites auprès de contrôleurs, analyses de documents, de données et de coûts). Par ailleurs, deux études de cas (ceux de la France et de l'Allemagne) illustrent la structure du système de contrôle mis en place par d'autres pays dans le domaine des spiritueux.

Plusieurs organes exercent une fonction de surveillance et de contrôle

Parallèlement à la RFA, les principaux organes actifs dans le domaine de la surveillance et du contrôle sont les cantons (chargés de l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires), l'Administration fédérale des douanes (chargée du dédouanement des importations et des exportations de boissons alcoolisées et, en partie, du prélèvement de l'impôt sur l'alcool) et l'Administration fédérale des contributions, division principale de la taxe sur la valeur ajoutée (chargée du contrôle des entreprises assujetties qui produisent des boissons spiritueuses ou en font le commerce). En outre, la RFA coopère avec les organismes de la branche, en particulier avec la Fédération suisse des spiritueux (FSS), l'Association suisse des distillateurs (ASD) et la Fruit-Union Suisse (FUS). Elle collabore également avec l'Office fédéral de la santé publique, responsable au niveau fédéral de la prévention par l'information et l'éducation. Elle entretient aussi d'étroites relations avec l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) à Lausanne. A cet effet, la RFA a tissé de nombreux liens bilatéraux et personnels avec des organismes fédéraux, des autorités cantonales, des organisations tierces et l'étranger, avec lesquels elle procède à des échanges d'informations avant tout informels.

Les contrôles de la RFA visent à assurer une déclaration complète des spiritueux

Les objectifs de la RFA en matière de contrôles ne sont pas consignés par écrit. Le principal objectif visé est d'assurer une déclaration complète des spiritueux et de garantir, par là même, le prélèvement de l'impôt sur l'alcool. Il s'agit ainsi d'empêcher la vente sur le marché d'alcools trop bon marché ou non taxés.

Tels qu'ils sont définis, les principaux objectifs en matière de contrôle montrent que la RFA accorde davantage d'importance aux questions fiscales qu'aux considérations de santé publique (notamment la limitation, la réduction ou la réglementation de la consommation). De même, la RFA ne considère pas que le montant des impôts perçus suite à des contrôles constitue un critère important pour apprécier l'efficacité des contrôles effectués. Son objectif est plutôt de s'assurer, sur la base des règles en vigueur, que tous les assujettis soient soumis au même traitement légal. L'égalité de traitement est également prise en considération dans le choix des contrôles à effectuer. La RFA veille toutefois à éviter de laisser croire à certains assujettis qu'ils ne seront jamais contrôlés.

La RFA emploie 47 postes pour ses activités de contrôle

La RFA emploie actuellement 47 postes, soit 40 % de ses effectifs (sans Alcosuisse, les personnes en formation et le personnel de nettoyage) pour ses activités de contrôle. Les coûts de personnel liés à ces activités se montent à près de 6 millions de francs. La désignation de l'unité d'organisation Contrôle et révision («Kore» en allemand) comme centre de compétence pour les contrôles effectués sur place est une mesure que le CDF juge appropriée. Pour que cette unité



puisse intervenir de façon ciblée et optimale, il convient désormais d'élaborer les bases requises en la matière. Etant donné que plusieurs départs à la retraite sont prévus ces prochaines années, dont seule une partie pourra être compensée, il importe d'établir une planification concrète et d'employer les ressources disponibles sur la base d'une stratégie clairement définie et d'une gestion des risques appropriée.

Une part importante des ressources disponibles est employée au contrôle des agriculteurs et des petits producteurs

La RFA emploie 40 % de son personnel de contrôle à la surveillance de ces deux groupes de producteurs, ce qui, de l'avis du CDF, représente une part trop importante par rapport au volume de production et aux recettes fiscales engendrés. De même, ces deux groupes de producteurs sont responsables de la majeure partie des coûts de personnel liés au traitement des dossiers. Quelque 87 % des spiritueux imposés et, par conséquent, des recettes de la RFA proviennent des spiritueux sortant des entrepôts fiscaux pour être commercialisés, tandis que 8 % sont imposés directement au moment de leur importation. Atteignant 4,5 % au total, la part des recettes fiscales provenant directement des agriculteurs, des producteurs professionnels et des petits producteurs est plutôt faible.

Une grande partie des assujettis font aujourd'hui l'objet de contrôles

Le système actuel permet de soumettre une grande partie des assujettis à des contrôles. Plus de 10 000 contrôles sur place sont effectués chaque année auprès des producteurs et sur le marché, contrôles qui engendrent des impôts supplémentaires et des amendes pour un montant total oscillant entre 0,5 et 1,5 million de francs. Ce montant relativement faible permet de conclure que le système de perception d'impôt fonctionne, que les contrôles effectués sont suffisamment nombreux et que les dispositions légales en vigueur depuis longtemps sont respectées dans une large mesure.

L'étendue d'un contrôle peut fortement varier d'un cas à l'autre et dépend, d'une part, du type de contrôle effectué et, d'autre part, de l'appréciation du contrôleur basée sur les risques, l'impression générale donnée par l'entreprise, le volume de production et d'autres facteurs. Les contrôles sur place sont des contrôles effectués par sondage, qui sont généralement menés par une personne seule et se fondent avant tout sur le carnet de distillation ou la comptabilité des spiritueux de l'entreprise. Si aucune irrégularité n'est constatée, aucun rapport écrit n'est établi et le contrôle effectué n'est de facto pas documenté.

A l'avenir, les contrôles devront davantage être axés sur les risques

Différents risques définis par la RFA sont couverts par la procédure de sélection appliquée actuellement. Les résultats obtenus lors des contrôles ne sont toutefois utilisés qu'au cas par cas, au lieu de servir de base de réflexion pour déterminer les contrôles futurs. Les nombreuses données existantes concernant les assujettis et en partie également les résultats des contrôles se trouvent sur différents supports, mais ne sont pas disponibles de manière centralisée et sous forme électronique. Il manque actuellement, par conséquent, une mise en réseau de l'ensemble de ces données et de leurs sources, qui permettrait de procéder à une analyse globale des risques. En considérant que les ressources en personnel consacrées aux contrôles tendent à diminuer, une sélection ciblée des cas à examiner et à répartir entre les contrôleurs s'avère essentielle.



La future révision de la loi apportera des simplifications et des économies

Au cours des dernières années, la RFA a entrepris diverses modifications et simplifications touchant son organisation et ses processus de travail dans le domaine de la surveillance, lesquelles se sont en partie répercutées sur les assujettis. Ainsi, par exemple, les offices de surveillance des distilleries ont régulièrement fait l'objet de regroupements, avec pour conséquence une réduction des effectifs de 2000 à 210 unités. De l'avis du CDF, la RFA n'a toutefois pas encore complètement exploité son potentiel de simplifications et, par là, d'économies, notamment pour ce qui est du système de franchise d'impôt pour les propres besoins des agriculteurs et de la réduction d'impôt de 30 % accordée aux petits producteurs. Ce potentiel devra être examiné dans le cadre de la révision totale prévue de la loi sur l'alcool. Quel que soit l'organe fédéral (RFA, Office fédéral de la santé publique, Administration fédérale des douanes) qui sera finalement chargé de diriger la révision de cette loi, il conviendra d'avoir recours aux compétences techniques existantes de la RFA en la matière.

Surveillance étroite de la production de spiritueux en Allemagne et en France

Lors de ses visites en Allemagne et en France, le CDF a pu constater que la production de spiritueux y faisait l'objet d'un suivi et d'un contrôle étroits. Dans ces deux pays, la perception de l'impôt sur les spiritueux et le contrôle de la production incombent aux autorités douanières. Certains contrôleurs externes et spécialistes de la surveillance fiscale reçoivent une formation spécifique dans le domaine des spiritueux pour effectuer les contrôles sur place. En Suisse, la RFA exerce également des fonctions liées à la santé publique, conformément à la loi sur l'alcool. En Allemagne et en France, en revanche, pareilles tâches et compétences n'incombent pas aux autorités douanières. De manière générale, le CDF a pu constater que le domaine de la distillerie et son contrôle sont organisés de manière plus libérale en Suisse qu'en Allemagne et en France.

Les résultats de l'évaluation conduisent à formuler cinq recommandations

1. La RFA doit développer, en fonction des objectifs à atteindre, une stratégie formelle en matière de contrôles sur place fondée sur un concept de contrôle approprié. Ce concept devra davantage tenir compte de l'évaluation des risques.
2. La RFA doit mettre sur pied une analyse des risques compréhensible et susceptible d'être développée, accompagnée d'une gestion adéquate des risques. Grâce à cette analyse des risques, la RFA disposera d'un instrument qui lui permettra de réagir de manière ciblée à la diminution prévue des ressources en personnel et à la baisse du nombre des contrôles qui en découle.
3. En prévision de la diminution d'environ un cinquième de ses effectifs dans les cinq ans à venir, la RFA doit élaborer des mesures claires visant à réduire et à abandonner certaines tâches. Il n'est pas exclu que ces mesures nécessitent certaines adaptations quant aux priorités fixées en matière de contrôles.
4. Le CDF soutient la révision totale prévue de la loi sur l'alcool. Les simplifications concernant les petits producteurs et les agriculteurs doivent être poursuivies, le système de franchise d'impôt accordée aux agriculteurs pour leur consommation propre doit être fondamentalement remis en cause et la réduction d'impôt de 30 % destinée aux petits producteurs doit être examinée.



5. La RFA doit déterminer avec quels autres organes de contrôle dans le domaine de l'alcool la collaboration, respectivement l'échange formel d'informations, est à renforcer.

La RFA approuve les recommandations du CDF et initialisera, si entretemps ce n'est pas déjà le cas, les mesures adéquates en relation avec leur mise en oeuvre.

Dirigé par le Secrétariat général du Département fédéral des finances, le projet «Examen des tâches fédérales dans le domaine de l'alcool» a été réalisé cette année dans le cadre du programme d'abandon de tâches de la Confédération. Le rapport remis à ce sujet par le groupe de travail est disponible depuis fin août 2007. Le Conseil fédéral prendra une décision de principe concernant l'avenir et la poursuite des tâches de la RFA en principe avant la fin de l'année. Indépendamment de cette décision, il importera de prendre en compte les compétences techniques de la RFA en matière de perception d'impôts.

Texte original en allemand