



Taxation et perception de l'impôt fédéral direct

Examen de la surveillance effectuée par
l'Administration fédérale des contributions –
Suivi des recommandations 2007

Impressum

Bestelladresse

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Adresse de commande

Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern

Order address

<http://www.efk.admin.ch/>

Bestellnummer

1.9284.605.00203.02

Numéro de commande

Order number

Zusätzliche Informationen

Fachbereich 3, Finanzaufsicht und Finanzrevision

Complément d'informations

E-mail: daniel.aeby@efk.admin.ch

Additional information

Tel. +41 - 31 323 10 09

Originaltext

Französisch

Texte original

Français

Original text

French

Zusammenfassung

Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)

Résumé

Français (« L'essentiel en bref »)

Summary

English (« Key facts »)

Abdruck

Gestattet (mit Quellenvermerk)

Reproduction

Autorisée (merci de mentionner la source)

Reproduction

Authorised (please mention the source)

Table des matières

TABLE DES ABREVIATIONS	4
1 L'ESSENTIEL EN BREF	5
2 MISSION ET VÉRIFICATIONS	12
2.1 Mission	12
2.2 Objectif de l'audit	12
2.3 Bases légales	12
2.4 Etendue et principes des contrôles	13
2.4.1 Documentation et entretiens	13
2.4.2 Priorité des recommandations de CDF	13
3 UNE STRATEGIE DE SURVEILLANCE A CONFIRMER PAR L'ANALYSE DES RISQUES	14
3.1 Il n'est pas prévu d'évaluer et formaliser les risques par canton	14
3.2 La surveillance dans le domaine de la perception devrait également se baser sur des prescriptions claires	15
4 L'ACTIVITE DE CONTRÔLE SE DEVELOPPE	16
4.1 Des contrôles des taxations auprès des administrations cantonales des impôts ont été réalisés en 2009	16
4.2 L'affectation des inspecteurs par canton et les tâches réalisées n'ont pas évolué	18
4.3 Les prescriptions légales concernant le décompte d'impôt fédéral direct (formulaire 57) ne sont pas systématiquement appliquées par les cantons	20
4.4 La Division Surveillance cantons a prévu un contrôle de concordance des décomptes d'impôt fédéral direct dès 2010	21
5 LES DOCUMENTS DE TRAVAIL INTERNES VONT ENCORE EVOLUER	22
5.1 Le dispositif de directives internes doit être complété en fonction de l'analyse des risques	22
5.2 La Division a prévu de rendre compte du résultat des travaux de contrôle dans le rapport annuel adressé à chaque canton	23
5.3 Les flux d'informations internes avec les autres entités de l'AFC ont été formalisés	24
6 LA COLLABORATION AVEC LES CCF N'EST PAS ANCREE DANS LA LOI	24
6.1 Le rythme des rencontres avec les CCF a été fixé à tous les deux ans	24
6.2 L'échange avec les CCF est unilatéral	25
7 LE SYSTEME DE CONTRÔLE INTERNE DOIT ETRE RENFORCE	26
7.1 Les signatures individuelles sont la norme pour les communications à l'externe	26
7.2 La durée d'affectation des inspecteurs aux cantons n'est pas réglée	27
8 ENTRETIEN FINAL	28
Annexes	28

TABLE DES ABREVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
AFC	Administration fédérale des contributions
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSI	Conférence suisse des impôts
DP DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre
IFD	Impôt fédéral direct
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 611.0)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches

1 L'ESSENTIEL EN BREF

La Division Surveillance cantons a une mission difficile

La Division Surveillance cantons est, au sein de l'Administration fédérale des contributions, l'entité qui veille à l'application uniforme et correcte des tâches de taxation et de perception qui sont déléguées aux cantons selon la Loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Cette tâche de surveillance s'exerce dans le domaine particulièrement complexe de l'impôt direct et dans un environnement très varié, étant donné que les cantons mettent en place leur propre organisation, ressources et moyens pour effectuer les tâches déléguées par la LIFD.

Le CDF a recommandé en 2007 plusieurs mesures d'amélioration

Compte tenu de l'importance de l'activité de surveillance exercée par la Division Surveillance cantons pour les rentrées fiscales de la Confédération et leur enregistrement dans le compte d'Etat, le CDF avait entrepris en 2007 un audit de cette division. L'audit du CDF s'était intéressé à la stratégie, aux activités de surveillance, aux principes d'organisation, aux méthodes de travail et à la collaboration avec les Contrôles cantonaux des finances (CCF)¹. Le résultat de cet audit avait donné lieu à plusieurs recommandations d'améliorations, principalement sur la nécessité de cadrer l'activité de surveillance par une analyse des risques et par le besoin de fixer dans une directive les travaux attendus des inspecteurs de cette division.

La situation entre 2007 et 2009 n'a pas significativement évolué

Le présent audit a dès lors consisté à opérer un suivi des recommandations et à évaluer les mesures prises par la Division Surveillance cantons pour corriger les faiblesses relevées. Force est de constater que la situation prévalant en 2007 n'a pas significativement évolué. Cette situation provient d'une part d'une surcharge chronique de la Division Surveillance cantons pour des activités de formation et de mise en place de directives à l'attention des cantons, et d'autre part d'une différence de point de vue entre le CDF et la Division Surveillance cantons sur l'étendue de l'analyse des risques à implémenter ainsi que de son impact sur les démarches de contrôle dans les cantons. En définitive, le CDF a apprécié la situation à la lumière des nouveaux éléments constatés et a émis des recommandations sur les sujets principaux suivants :

L'analyse des risques doit se concrétiser, prendre en compte les risques de chaque canton et dicter l'affectation des ressources

L'analyse des risques de la Division Surveillance cantons en est au stade de la définition du concept. Elle sera formalisée au plus tôt en 2010. Le CDF a d'ores et déjà estimé que le concept proposé est incomplet car il n'inclut pas une cartographie des risques déterminés pour chacun des cantons. De plus, le domaine de la perception sera évalué pro forma, car la Division Surveillance cantons estime que ce domaine doit être contrôlé par les Contrôles cantonaux des finances (CCF). Dans un contexte où les risques par canton et l'activité des CCF peuvent être très dissemblables, le CDF est d'avis que seule une analyse des risques de tous les processus relatifs à l'IFD pour chaque canton permettra de procéder à une surveillance efficace, c'est-à-dire en affectant les ressources limitées de la division aux tâches de surveillance nécessaires et prioritaires.

¹ Rapport du 2 novembre 2007 du CDF sur la surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct

En l'absence d'une analyse des risques globale et par canton dûment formalisée, il est difficile de se prononcer sur la cohérence de la répartition de l'activité et de l'attribution des ressources actuelles pour chaque canton.

Des directives internes ont partiellement été créées

Dans le courant 2009, la Division Surveillance cantons a établi des projets de directives et des flux pour les processus principaux de la division. Cette démarche doit trouver son aboutissement au 1^{er} janvier 2010 par la mise en vigueur de ces documents et leur accès en ligne pour tous les collaborateurs. La mise en place de ces directives répond en partie à la recommandation émise en 2007 par le CDF. Toutefois, les projets de directives actuels ne contiennent pas encore le manuel d'inspection qui servira de guide de travail pour les inspecteurs dans le cadre de leur fonction de surveillance et de contrôle des taxations auprès des cantons. Un tel manuel a été prévu et devrait être intégré à terme selon le Chef de la Division Surveillance cantons.

Les CCF sont des partenaires dans l'objectif de surveillance des ACI et doivent être considérés comme tels

Des contacts ont lieu tous les 2 ans entre la grande majorité des CCF et les inspecteurs de la Division Surveillance cantons. Le rythme semble convenir aux deux parties. En revanche, l'échange d'informations est unilatéral. En effet, dans le cadre de ces rencontres, les CCF délivrent en général les derniers rapports émis dans le domaine fiscal, alors que la Division Surveillance cantons ne souhaite pas remettre le rapport annuel de chaque canton. Le CDF estime que la transmission complète des informations entre ces deux organes de surveillance est le meilleur moyen d'évaluer les risques et de planifier les travaux de contrôle pour les deux organes en évitant toute zone non auditée.

En conclusion

La Division Surveillance cantons a pris certaines mesures allant dans le sens des recommandations émises par le CDF en 2007. Cependant, plusieurs objectifs n'ont pas encore été réalisés malgré les délais que s'était fixé la Division Surveillance cantons en 2008, puis 2009. En tout état de cause, la finalisation de l'analyse des risques globale et par canton, ainsi que son influence dans l'organisation, le programme de travail et les directives de contrôle pour les inspecteurs restent selon le CDF un enjeu majeur pour la Division Surveillance cantons.

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Aufgabe der Abteilung Aufsicht Kantone ist komplex

Die Abteilung Aufsicht Kantone ist als Organisationseinheit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) dafür zuständig, dass die Aufgaben, die nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) an die Kantone delegiert werden, einheitlich und korrekt umgesetzt werden. Da sich die Kantone bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben selber organisieren und mit eigenen Ressourcen und Mitteln arbeiten, ist die Ausübung der Aufsichtsfunktion in Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer nicht nur besonders komplex, sondern variiert auch stark, je nach Kontext.

Im Jahr 2007 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle mehrere Empfehlungen abgegeben

Die Aufsichtstätigkeit der Abteilung Aufsicht Kantone ist für die Steuereinnahmen des Bundes und die Staatsrechnung sehr wichtig. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Abteilung darum im Jahr 2007 einer Prüfung unterzogen. Das Resultat führte zu mehreren Empfehlungen. Die wichtigste betrifft die Notwendigkeit, die Aufsichtstätigkeit mit einer Risikoanalyse zu begleiten und in einer Weisung festzulegen, was von den Inspektorinnen und Inspektoren dieser Abteilung erwartet wird².

Von 2007 bis 2009 hat sich die Situation nicht wesentlich verändert

Anlässlich der Prüfung im Herbst 2009 stellte die EFK fest, dass sich die Situation im Vergleich zur Lage im Jahr 2007 nicht wesentlich verändert hat. Dies ist einerseits auf die chronische Überlastung der Abteilung Aufsicht Kantone, verursacht durch Schulungen und die Ausarbeitung von Weisungen an die Kantone, zurückzuführen, andererseits aber auch auf die unterschiedlichen Standpunkte der EFK und der Abteilung Aufsicht Kantone in Bezug auf den Umfang der Risikoanalyse und auf deren Einfluss auf die Kontrollmassnahmen in den Kantonen.

Die Risikoanalyse konkretisieren, die Risiken kantonsspezifisch berücksichtigen, den Einsatz der Ressourcen festlegen

Das Konzept der Risikoanalyse der Abteilung Aufsicht Kantone wird zurzeit erarbeitet. Eine formelle Fassung steht frühestens im Jahr 2010 zur Verfügung. Die EFK hält das vorgeschlagene Konzept aber schon jetzt für unvollständig, weil es keine Kartografie der Risiken pro Kanton enthält. Ausserdem wird die Steuererhebung pro forma evaluiert, weil die Abteilung Aufsicht Kantone der Ansicht ist, dass dieser Bereich von den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) geprüft werden muss. Da die Risiken in den Kantonen und die Tätigkeit der KFK stark voneinander abweichen können, ist die EFK der Meinung, dass nur eine kantonsspezifische Risikoanalyse aller Prozesse, die die direkte Bundessteuer betreffen, eine effiziente Aufsicht ermöglicht. Erst eine solche Analyse erlaubt es, die begrenzten Ressourcen der Abteilung zur Wahrnehmung der nötigen und prioritären Kontrollaufgaben richtig einzusetzen.

² Rapport du 2 novembre 2007 du CDF sur la surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct

Zurzeit liegt keine ausreichend formalisierte, umfassende und kantonsspezifische Risikoanalyse vor. Es ist darum schwierig zu sagen, ob Tätigkeit und Ressourcen kohärent auf die Kantone abgestimmt sind.

Zum Teil wurden interne Weisungen erarbeitet

Im Laufe des Jahres 2009 hat die Abteilung Aufsicht Kantone Weisungsentwürfe erarbeitet und die wichtigsten Arbeitsprozesse der Abteilung definiert. Dieser Schritt muss am 1. Januar 2010 mit Inkrafttreten dieser Dokumente und deren Onlinezugang für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Weisungen folgt zum Teil den Empfehlungen, die die EFK im Jahr 2007 abgegeben hat. In den neuen Weisungsentwürfen ist das Inspektionshandbuch jedoch noch nicht enthalten. Dieses soll die Inspektorinnen und Inspektoren bei der Ausübung der Aufsicht und der Kontrolle der Veranlagung in den Kantonen unterstützen. Ein solches Manual ist vorgesehen und sollte dem Leiter der Abteilung Aufsicht Kantone zufolge rechtzeitig integriert werden.

Die KFK sind Partner bei der Aufsicht der kantonalen Steuerverwaltungen und sollen auch als solche betrachtet werden

Alle zwei Jahre findet zwischen einem Grossteil der KFK und den Inspektorinnen und Inspektoren der Abteilung Aufsicht Kantone ein Austausch statt. Der Rhythmus scheint beiden Parteien zu entsprechen. Die Informationen fliessen jedoch nur in eine Richtung. Es ist eine Tatsache, dass die KFK an diesen Treffen in der Regel die neusten Steuerberichte abliefern, während die Abteilung Aufsicht Kantone die Jahresberichte der Kantone nicht abgeben will. Die EFK ist der Meinung, dass der umfassende Informationsaustausch zwischen diesen beiden Aufsichtsorganen das beste Mittel ist, um die Risiken zu evaluieren, die Kontrolltätigkeit beider Organe zu planen und nicht zu prüfende Bereiche auszuscheiden.

Schlussfolgerungen aus der Prüfung

Die Abteilung Aufsicht Kantone hat Massnahmen getroffen, die sich an den im Jahr 2007 abgegebenen Empfehlungen der EFK orientieren. Verschiedene Ziele wurden jedoch trotz der Fristen, die sich die Abteilung Aufsicht Kantone erst 2008, dann 2009 gesetzt hatte, noch nicht realisiert. Auf jeden Fall sind laut EFK der Abschluss der umfassenden und kantonsspezifischen Risikoanalyse, deren Auswirkung auf die Organisation, das Arbeitsprogramm und die Weisungen an die Inspektorinnen und Inspektoren zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion die wichtigsten Herausforderungen für die Abteilung Aufsicht Kantone.

Die ESTV trägt die Alleinverantwortung über die Aufsicht

In ihrer Stellungnahme vom 18. Februar 2010 hat die ESTV den Einfluss der Empfehlungen der EFK auf die Aufsichtstätigkeit heruntergespielt. Sie bezieht sich dabei auf die Autonomie der Kantone bzw. auf die kantonalen Aufsichtspflichten, um die Kritik an ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit zu verwässern. Die EFK betont, dass es keine rechtlichen Grundlagen gibt, die die Kantone verpflichten, diesen Bereich zu beaufsichtigen, und dass die ESTV allein die Aufsichtsverantwortung im Bereich der direkten Bundessteuer trägt, solange das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht angepasst wird.

Die Finanzdelegation nimmt die Schwächen des Aufsichtsdispositivs zur Kenntnis

Das Geschäft wurde von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an der ordentlichen Sitzung im April 2010 behandelt. Die Finanzdelegation nahm die Resultate der Prüfung und im Speziellen die Notwendigkeit, das Aufsichtsdispositiv in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Risiken anzupassen, zur Kenntnis.

Originaltext auf französisch

KEY FACTS

The mission of the Canton Supervision Division is complex

The Canton Supervision Division, a body under the Swiss Federal Tax Administration (FTA), ensures that the assessment and collection tasks delegated to the cantons under the Federal Law on Direct Taxation are carried out in a correct and uniform manner. It performs this supervisory role in the particularly complex area of direct taxation and in an environment that is highly diversified, with the individual cantons using their own organization, resources and means to execute the tasks delegated under the Federal Law on Direct Taxation.

The SFAO recommended several remedial measures in 2007

Given the significance of the Canton Supervision Division's supervisory work for the Confederation's tax revenues and their recording in the State Account, the SFAO conducted an audit of this division in 2007. The findings of this audit produced a number of recommendations for improvement, mainly concerning the need to define the supervisory activities with a risk analysis and by laying down in a directive the work expected of the inspectors in this division³.

The situation did not improve significantly between 2007 and 2009

In its audit conducted in autumn 2009, the SFAO found no significant changes with respect to the prevailing situation in 2007. This is partly due to the chronic overloading of the Canton Supervision Division in terms of training activities and the introduction of directives for the cantons, and partly because of a difference of opinion between the SFAO and the Canton Supervision Division concerning the scope of the risk analysis to be carried out and its impact on the supervision of the cantons.

The risk analysis should be more concrete, address the risks of each canton and dictate the allocation of resources

The risk analysis of the Canton Supervision Division is at the concept-defining stage. It will be formalized in 2010 at the earliest. The SFAO has already called the concept incomplete as it does not include a map of the risks determined for each of the cantons. Moreover, the area of tax collection will be evaluated on a pro forma basis, as the Canton Supervision Division believes that this area should be audited by the cantonal audit institutions. Given the highly diverse nature of the risks facing the individual cantons and the work done by the various cantonal audit institutions, the SFAO believes that only a risk analysis covering all the processes related to Direct Federal Tax for each canton will produce efficient supervision, i.e. by allocating the division's limited resources to the necessary and priority supervisory tasks.

At present, without a duly formalized risk analysis at both an overall and cantonal level, it is difficult to evaluate the consistency of the breakdown of tasks and the allocation of resources for each canton.

³ SFAO Report of 2 November 2007 on the Supervision of the Assessment and Collection of Federal Direct Tax

Internal directives have been created in part

During 2009, the Canton Supervision Division compiled draft directives and workflows for the division's main processes. This work is expected to be completed by 1 January 2010, when these documents come into force and are available online to all members of staff. The introduction of these directives partially fulfils the recommendation issued by the SFAO in 2007. However, the current draft directives do not yet include the inspection manual serving as a guide for inspectors in their supervision and audit of the cantons' tax assessments. The Head of the Canton Supervision Division says that this manual has been planned and will be included at a later stage.

The cantonal audit institutions are partners in the Cantonal Tax Administrations' supervisory role and should be regarded as such

The vast majority of the cantonal audit institutions are in contact with the Canton Supervision Division's inspectors every two years. This interval appears to suit both parties. The exchange of information is, however, unilateral: at these meetings, the cantonal audit institutions generally furnish the latest reports issued in the area of taxation, whereas the Canton Supervision Division does not wish to hand over each canton's annual report. The SFAO believes that a complete exchange of information between these two supervisory bodies would be the best means of assessing the risks and planning the audit work for both bodies, thus preventing any areas being unaudited.

Conclusions of the audit

The Canton Supervision Division has taken certain measures based on the SFAO's recommendations issued in 2007. However, several objectives have not yet been met, despite the deadlines the Canton Supervision Division set itself in 2008, and again in 2009. In any case, the SFAO believes that finalizing the risk analysis, overall and by canton, as well as its influence in the organization, the work programme and the supervisory directives for the inspectors remain a major challenge for the Canton Supervision Division.

The FTA alone bears responsibility for supervision

In its statement of 18 February 2010, the FTA minimizes the impact of the SFAO's recommendations on the supervisory task. It refers to the cantons' autonomy or their supervisory obligations so as to diffuse the criticism directed at its own supervisory work. The SFAO notes that there is no legal basis obliging the cantonal bodies to supervise this area and that, as long as the Federal Auditing Act has not been changed, the FTA bears sole responsibility for supervision with respect to federal direct tax.

The Finance Delegation has taken note of the deficiencies identified in the supervisory system

The Finance Delegation of the Federal Chambers dealt with this issue in its ordinary session of April 2010. It noted the results of this audit, particularly the need to adapt the supervisory system to the risks involved, in cooperation with the cantons.

Original text in french

2 MISSION ET VÉRIFICATIONS

2.1 Mission

Conformément aux articles 6 et 8 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, le CDF a procédé à un audit auprès de la Division Surveillance cantons entre le 19 et le 29 octobre 2009. Cette Division est rattachée à la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DP DAT) de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

2.2 Objectif de l'audit

Cet audit a été planifié de manière à effectuer un suivi des diverses recommandations émises par le CDF dans son précédent audit réalisé en 2007⁴ auprès de la Division Surveillance cantons. Par conséquent, l'objectif principal du CDF pour cet audit était de prendre connaissance et d'évaluer les mesures prises par la Division Surveillance cantons concernant les différents potentiels d'amélioration relevés par les recommandations du CDF en 2007. Le tableau présenté en annexe 2 permet de faire la relation entre les recommandations émises par le CDF en 2007 et les chapitres du présent rapport.

2.3 Bases légales

- § Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst) du 18 avril 1999 (RS 101).
- § Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997 (RS 172.010).
- § Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF) du 11 décembre 2000 (RS 172.215.1).
- § Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003 (RS 613.2).
- § Loi sur les finances de la Confédération (LFC) du 7 octobre 2005 (RS 611.0).
- § Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006 (RS 611.01).
- § Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) du 14 décembre 1990 (RS 642.11) et ses ordonnances d'exécution.

⁴ Rapport du CDF du 02.11.2007 sur la surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct.

2.4 Etendue et principes des contrôles

L'audit a été exécuté par Hanspeter Steinmann et Daniel Aeby (responsable de révision). Il a principalement porté sur :

- § La stratégie de surveillance fixée par la Division Surveillance cantons en matière d'IFD.
- § L'activité de contrôle entreprise auprès des cantons pour l'IFD.
- § Les directives et les documents de travail mis en place pour les inspecteurs⁵ de la Division Surveillance cantons.
- § Les principes de collaboration fixés avec les Contrôles cantonaux des finances (CCF).
- § Le système de contrôle interne et d'assurance qualité mis en place par la Division Surveillance cantons.

2.4.1 Documentation et entretiens

La documentation nécessaire à la révision a été fournie par le chef de la Division Surveillance cantons et ses collaborateurs. Le CDF s'est également appuyé sur les rapports délivrés par les CCF dans le domaine des impôts. Les entretiens ont été tenus avec le chef de la Division, ainsi qu'avec une dizaine de personnes réparties entre les différentes équipes d'inspecteurs et les Services spécialisés de la Division, en fonction des sujets traités.

2.4.2 Priorité des recommandations de CDF

Du point de vue du mandat de révision, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur **risque** [par exemple, volume des conséquences financières, resp. importance des constatations; probabilité de survenance d'un dommage; fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et répétition; etc.] que le facteur **urgence de la mise en œuvre** (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

⁵ Pour faciliter la lecture de ce rapport, toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

3 UNE STRATEGIE DE SURVEILLANCE A CONFIRMER PAR L'ANALYSE DES RISQUES

3.1 Il n'est pas prévu d'évaluer et formaliser les risques par canton

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait constaté que la stratégie de surveillance de la Division Surveillance cantons ne s'appuyait pas formellement sur une analyse des risques inhérents au domaine de la perception et de la taxation. Il manquait également un outil (base de données) permettant de cartographier et d'apprécier des risques par canton afin de planifier l'activité de surveillance des inspecteurs.

A fin octobre 2009, la situation relevée en 2007 n'avait pas significativement évolué. L'objectif de formaliser son analyse des risques n'est pas remis en cause par la Division Surveillance cantons. Cependant, les différents délais que s'était fixés cette division en 2008, puis en 2009 pour concrétiser cette analyse ont été repoussés à chaque fois. Selon le Chef de la Division Surveillance cantons, le retard constaté provient de la surcharge de travail qu'a dû assumer sa Division principalement pour mettre à jour les supports de cours de la formation pour la Conférence suisse des impôts (CSI) et les circulaires de l'AFC suite à la réforme fiscale de l'imposition des entreprises. La finalisation de l'analyse des risques interviendra donc au plus tôt courant 2010. De même, l'impact de cette analyse des risques sur le manuel d'inspection et la planification des travaux des inspecteurs ne devrait survenir qu'ultérieurement.

Le Chef de la Division Surveillance cantons a remis au CDF un document de travail fixant le cadre de la gestion des risques pour la surveillance de l'IFD. Ce document est inspiré du « Guide de gestion des risques à l'usage des administrations fiscales » publié par la Commission européenne. Le contenu du document de travail de la Division Surveillance cantons n'est cependant pas suffisamment concret, particulièrement au niveau de l'appréciation et de la gestion des risques, pour que le CDF puisse donner un avis sur la démarche.

Le CDF a néanmoins été rendu attentif que l'analyse des risques prévue se limiterait à définir les risques globaux inhérent au système fiscal suisse, sans tenir compte des particularités cantonales. L'appréciation des risques au niveau de chaque canton n'est pas souhaitée par le Chef de la Division Surveillance cantons, celui-ci estimant que cette démarche amènerait un jugement de valeur subjectif pour les cantons. Une description du contexte cantonal sera néanmoins effectuée (par exemple : organisation, nombre de dossiers et catégorie de contribuables).

Le CDF est d'avis qu'une cartographie des risques commune à tous les cantons est trop limitative et ne permet pas de focaliser l'activité des inspecteurs en fonction des risques particuliers existant pour chaque canton (par exemple le degré de décentralisation dans les communes, la qualité des systèmes informatiques, l'efficacité du système de contrôle interne ou l'intensité des contrôles effectués par les Contrôles cantonaux des finances). En effet, l'organisation du travail et la planification des ressources limitées de la Division Surveillance cantons pourraient être mieux cadrés à l'aide d'un outil synthétique de gestion des risques au niveau des cantons. De plus, en

cas de suppléance ou de changement d'inspecteur, une telle source d'information régulièrement mise à jour par canton permettrait un transfert de connaissance plus efficace.

En ce qui concerne les processus centraux pris en compte dans l'analyse des risques, la tenue du registre fiscal, l'envoi de la déclaration et la perception seront analysés sous l'angle du cadre d'audit utilisé par les CCF. Le Chef de la Division Surveillance cantons est toutefois d'avis que ces risques doivent être couverts et gérés par les CCF, sa Division devant se concentrer sur les risques de taxation. Par conséquent, le résultat des rapports des CCF sur les problèmes d'organisation, de registre, d'informatique ou de perception, ne sera pas intégré dans une analyse des risques par canton. La délégation de compétences aux CCF prévue implicitement par la Division Surveillance cantons dans le domaine de la surveillance de la perception de l'IFD ne peut pas être admise par le CDF, à défaut de base légale contraignante.

Recommandation 3.1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de finaliser son analyse des risques en incluant une cartographie des risques spécifiques à chaque canton. L'ensemble des risques ainsi déterminés devront être gérés tant au niveau des processus, y compris les processus de perception, qu'au niveau des cantons pour assurer l'efficacité de l'activité de surveillance.

3.2 La surveillance dans le domaine de la perception devrait également se baser sur des prescriptions claires

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait constaté que le domaine de la taxation était cadré par une multitude de circulaires, lettre-circulaires, notices et directives. A contrario, les sujets relatifs à la perception (gestion des actes de défaut de biens, arrangement de paiements, tenue du registre, etc..) étaient peu traités par le champ normatif de l'AFC.

Le Chef de la Division Surveillance cantons a confirmé aux auditeurs du CDF qu'il n'y a pas de besoin particulier de circulaires dans le domaine de la perception. De plus, à son avis, les thèmes tels que l'informatique, l'organisation ou la perception doivent être contrôlés par les CCF et non par les inspecteurs de l'AFC. Dès lors, aucune prescription particulière n'a été émise depuis le dernier audit de 2007 dans le domaine de la perception.

Le CDF ne partage pas cet avis. Le fait qu'actuellement chaque canton puisse déterminer sa pratique dans l'octroi des arrangements de paiement, de blocage de la facturation des intérêts moratoires ou dans la gestion active (ou non) des actes de défaut de biens sont autant d'exemples de l'incohérence du traitement des débiteurs d'impôt fédéral direct. Il est également paradoxal de vouloir se décharger des contrôles dans le domaine de la perception auprès des CCF, sans édicter les principes de bases à respecter par les ACI.

Recommandation 3.2 (Priorité 2)

En fonction des risques de perception qui seront identifiés selon l'analyse des risques mentionnée sous le point 3.1, le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'émettre les circulaires nécessaires à assurer un traitement cohérent de la perception entre les cantons (par exemple les arrangements de paiements, les abandons d'intérêts moratoires, la gestion des actes de défaut de biens ou la tenue du registre).

4 L'ACTIVITE DE CONTRÔLE SE DEVELOPPE

4.1 Des contrôles des taxations auprès des administrations cantonales des impôts ont été réalisés en 2009

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait constaté que la stratégie de surveillance pour l'Impôt fédéral direct s'appuyait essentiellement sur des actions de prévention. Une approche de contrôle ex-post permettant d'apprécier le travail effectué par les cantons n'était en revanche pas systématiquement prévue au programme annuel des inspecteurs.

En prenant connaissance des activités à effectuer par les inspecteurs selon le programme annuel 2009, le CDF a relevé les activités de surveillance suivantes :

1. Contrôle des taxations des personnes morales et physiques pour l'IFD, le remboursement de l'impôt anticipé et l'imputation forfaitaire d'impôt dans les cantons, à l'aide d'échantillons extraits des données RPT.
2. Contrôle ordinaire du remboursement de l'impôt anticipé, de l'application des conventions de double imposition et de l'imputation forfaitaire d'impôt dans les cantons.
3. Collaboration avec les cantons pour la taxation et la perception de l'IFD.
4. Etablissement ou mise à jour des ordonnances, circulaires et formulaires, ainsi que des supports de cours CSI pour les modifications qui entreront en vigueur au 01.01.2010 ou 01.01.2011.

L'activité de contrôle de l'IFD réalisée de manière très sporadique par le passé a donc clairement été prévue au programme, selon la première activité planifiée ci-dessus, et va donc dans le sens de la recommandation émise par le CDF.

La démarche a été définie par une instruction interne et des canevas de documents de contrôle ont été fournis aux inspecteurs. La sélection des cas ne découle pas d'une analyse risques par canton, mais du choix d'une catégorie de contribuable distincte identique pour tous les cantons (société mixte et personnes physiques les plus importantes).

Les contrôles prévus dans les cantons ont tous été exécutés en 2009. Néanmoins, le résultat n'est pas encore entièrement validé car des tractations ont encore lieu avec les cantons sur le traitement des dossiers problématiques découverts par les inspecteurs de la Division. Ensuite, un contrôle interne du résultat devra encore être entrepris. En définitive, le résultat sera intégré dans le rapport annuel délivré aux cantons.

L'activité de contrôle réalisée permet d'obtenir une information pertinente des risques de traitement erroné des taxations pour chaque canton. Dès lors, ce processus devrait également servir à l'avenir à alimenter l'analyse des risques par canton de la Division.

D'un point de vue de l'activité de surveillance auprès des cantons pour l'IFD, le tableau ci-après détaille la situation par canton pour la période de septembre 2008 à août 2009, en comparaison avec l'année 2006. Le CDF précise que ces informations n'ont pas pu toutes être obtenues sur la base du rapport mensuel des inspecteurs. En effet, pour les cantons romands, les rapports n'ont pas encore été formalisés, les vacances de postes ayant entraîné du retard dans la rédaction de divers documents :

Cantons	Nbre de jours 09/2008- 08/2009	Nbre de jours 2006	Ecart en jours	Ecart en %
Argovie (AG)	23	12	+ 11	+ 92
Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)	3	11	- 8	- 83
Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)	8	4	+ 4	+ 100
Berne (BE)	33	16	+ 17	+ 106
Bâle-Campagne (BL)	15	8	+ 7	+ 88
Bâle-Ville (BS)	13	7	+ 6	+ 86
Fribourg (FR)	12	2	+ 10	+ 500
Genève (GE)	14	20	- 6	- 30
Glaris (GL)	8	4	+ 4	+ 100
Grisons (GR)	13	9	+ 4	+ 44
Jura (JU)	10	5	+ 5	+ 100
Lucerne (LU)	23	7	+ 16	+ 229
Neuchâtel (NE)	16	9	+ 7	+ 78
Nidwald (NW)	7	5	+ 2	+ 40
Obwald (OW)	7	4	+ 3	+ 75
Saint-Gall (SG)	21	3	+ 18	+ 600
Schaffhouse (SH)	11	3	+ 8	+ 267
Soleure (SO)	38	8	+ 30	+ 375
Schwyz (SZ)	13	14	- 1	- 7
Thurgovie (TG)	16	5	+ 11	+ 220
Tessin (TI)	19	3	+ 16	+ 533
Uri (UR)	11	2	+ 9	+ 450
Vaud (VD)	17	25	- 8	- 32
Valais (VS)	12	4	+ 8	+ 200
Zoug (ZG)	32	20	+ 12	+ 60
Zürich (ZH)	23	15	+ 8	+ 53
Total	418	225	+ 193	Moyen + 86

On constate que le nombre de jours relevé pour la période de septembre 2008 à août 2009 est de 418 jours, soit 86 % de plus que le total relevé pour l'année 2006, où le nombre de jours passé par les inspecteurs dans les cantons pour l'IFD était de 225.

L'évolution positive de la présence des inspecteurs de l'IFD sur le terrain provient principalement des rencontres planifiées tous les 2 ans avec les Contrôles cantonaux des finances et surtout de l'opération de contrôle des taxations réalisée en 2009 (point 1 précité). Il convient néanmoins de tempérer cette évolution compte tenu que la présence des inspecteurs dans les cantons provient plus des demandes formelles d'appui des ACI dans des dossiers spécifiques que d'une approche de contrôle basée sur l'analyse des risques. En définitive, les 418 jours d'examen sur place constatés en 2008 ne représentent qu'une petite proportion du volume d'activité des personnes chargées de ces tâches de surveillance (voir également chapitre 4.2 à ce sujet).

En ce qui concerne, les écarts négatifs relevés dans le tableau ci-dessus pour certains cantons, ils ne découlent pas d'une logique basée sur une analyse des risques, mais plutôt de la disponibilité des inspecteurs ou des vacances de postes, comme cela a été le cas pour les cantons de Vaud et Genève.

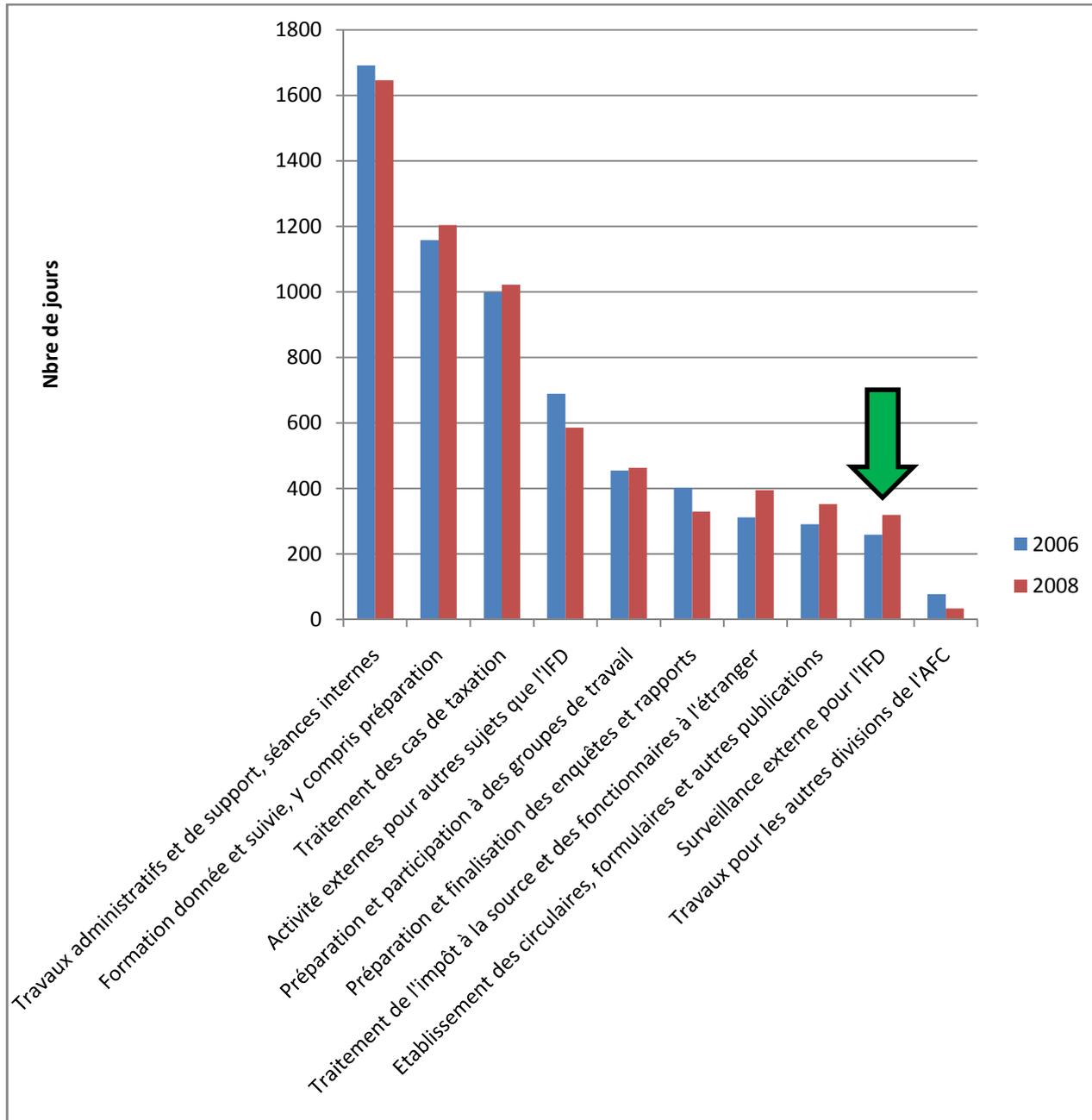
4.2 L'affectation des inspecteurs par canton et les tâches réalisées n'ont pas évolué

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait constaté que les cantons étaient attribués aux inspecteurs sans une réelle appréciation des besoins de compétences et de ressources nécessaires à la couverture des risques représentés par ces cantons. Il avait par ailleurs été relevé que les activités de prévention effectuées par les inspecteurs pour la formation des taxateurs (cours CSI) et le traitement des cas de taxation soumis par les ACI étaient disproportionnées en regard de l'activité de contrôle de l'IFD dans les cantons.

L'organisation actuelle de la Division Surveillance cantons et par conséquent l'affectation des inspecteurs par canton est identique à celle de 2007. Le CDF estime que l'affectation des inspecteurs par canton telle qu'elle est appliquée par cette division peut se révéler délicate. En effet, la polyvalence voulue entre les inspecteurs de l'IFD et ceux de l'impôt anticipé a des limites, les cas compliqués d'IFD pouvant difficilement être traités par l'inspecteur de l'impôt anticipé, celui-ci ne bénéficiant souvent pas du même niveau de formation. De plus, les règles de suppléance ne sont pas formellement définies et peuvent être compliquées à mettre en place par exemple compte tenu du nombre restreint d'inspecteurs disponibles pour les cantons francophones.

En ce qui concerne la répartition des activités de la Division Surveillance cantons, le taux d'activité de contrôle effectué en 2009 par les inspecteurs de l'IFD auprès des cantons représente 7,5% du volume des heures de cette division (voir flèche sur le graphique ci-après). Comme le CDF l'avait déjà relevé lors de l'audit effectuée en 2007, les principales tâches non administratives sont la participation à l'organisation de la formation CSI et le traitement des dossiers de taxation communiqués par les cantons.

La comparaison de la répartition des jours de travail entre 2006 et 2008 est la suivante :



En l'absence d'une analyse des risques globale et par canton dûment formalisée, il est difficile de se prononcer sur la cohérence de cette répartition de l'activité et sur l'attribution des ressources pour chaque canton. En tout état de cause, seule une affectation des ressources de la Division Surveillance cantons en fonction des risques déterminés pour les tâches de surveillance permettrait d'assurer l'efficacité de l'organisation du travail. La finalisation de l'analyse des risques globale et par canton, ainsi que son influence dans l'organisation, le programme de travail et les directives de contrôle pour les inspecteurs restent donc selon le CDF un enjeu majeur pour la Division Surveillance cantons.

Recommandation 4.2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de fixer son organisation (répartition des ressources), son activité de surveillance et ses directives de travail en fonction des besoins qui découleront de l'analyse des risques globale et par canton qui a été recommandée sous point 3.1. Seule une telle démarche clairement formalisée et adaptée à l'évolution du secteur permettra d'assurer une utilisation efficiente dans le temps des ressources limitées de cette division.

4.3 Les prescriptions légales concernant le décompte d'impôt fédéral direct (formulaire 57) ne sont pas systématiquement appliquées par les cantons

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait relevé que certains cantons ne remettaient pas les décomptes d'impôt (formulaires 57) au rythme et dans les délais prévus par l'AFC.

L'article 196 LIFD, précise que « les cantons versent à la Confédération 83 % des impôts encaissés, des amendes infligées pour soustraction fiscale ou violation de règles de procédure ainsi que des intérêts qu'ils ont perçus. Sur les montants recouvrés dans le courant d'un mois, les cantons versent à la Confédération, jusqu'à la fin du mois suivant, la part lui revenant ». La loi fixe ainsi le cadre de la rétrocession de l'IFD entre les cantons et la Confédération, mais pas expressément l'établissement des décomptes pour l'impôt fédéral direct (formulaire 57).

Depuis le dernier audit du CDF, l'AFC a revu le rythme de remise des décomptes pour les trois dernières périodes fiscales. Au lieu de devoir être établi mensuellement, ces derniers sont dorénavant à remettre trimestriellement. En pratique, durant une année civile, les décomptes suivants doivent dès lors être établis :

Années fiscales	Décomptes d'IFD (form. 57)	Bulletin de paiement d'IFD
N-1 et N-2	trimestriel	mensuel
N-3 et N-4	semestriel	mensuel
Dès N-5	annuel	mensuel
Impôt à la source N-1	annuel	mensuel

Ce tableau démontre que le rythme des paiements à effectuer par les cantons ne correspond pas aux décomptes d'IFD à remettre. D'ailleurs, quatre cantons (AI, GL, JU et UR) procèdent au paiement de l'IFD lors de l'établissement du décompte, c'est-à-dire trimestriellement au lieu de mensuellement pour les périodes fiscales les plus récentes.

Ce problème existe également pour l'impôt à la source où le paiement intervient souvent annuellement après la remise du décompte, malgré le principe du versement mensuel prévu par l'article 17 l'ordonnance sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct du 19 octobre 1993. L'impact pour la trésorerie fédérale concernant le retard apporté à ces versements ne doit pas être négligé compte tenu que plusieurs cantons importants pratiquent de la sorte (GE, ZH, VD, BS et ZG).

La Division Surveillance cantons vérifie que les décomptes et les versements sont effectués par les cantons. Toutefois, le traitement et la vérification des décomptes d'IFD (formulaire 57) et des bulletins de livraisons des cantons ne fait pas l'objet d'une directive interne.

En cas de retard du canton, la Division Surveillance cantons adresse un rappel au canton concerné. Une telle mesure n'a pas été nécessaire pour les neuf premiers mois de 2009, hormis pour les décomptes de l'impôt à la source 2008 de dix cantons. Ceux-ci n'ont pas fait le nécessaire dans le délai prévu au 30 juin 2009 et ont reçus un mail de rappel à mi-août 2009. Quatre cantons n'avaient toujours pas remis leur décompte à mi-octobre. Le CDF a constaté que les inspecteurs de la division n'ont pas été tenus au courant des problèmes de livraisons de décomptes ou de versements pour leurs cantons (rappel, demande de délais).

Recommandation 4.3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'exiger des cantons de respecter le délai de livraison mensuel de l'impôt fédéral direct, particulièrement pour l'impôt à la source. Tout retard ou demande de délai doit systématiquement être communiqué à l'inspecteur en charge du canton. De plus, le processus de traitement et de vérification des décomptes d'IFD et des bulletins de livraison des cantons doit être intégré dans les directives de la division.

4.4 La Division Surveillance cantons a prévu un contrôle de concordance des décomptes d'impôt fédéral direct dès 2010

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait fait part de son inquiétude sur l'absence de contrôle soit par les CCF, soit par la Division Surveillance cantons, de l'exactitude et de l'intégralité des décomptes d'impôt (formulaires 57) fournis par les ACI à l'AFC avec la comptabilité fiscale cantonale.

A partir de l'année 2010, la Division Surveillance cantons a prévu d'effectuer chaque année, dans le courant du 1^{er} trimestre, un contrôle de concordance du dernier décompte d'impôt fédéral direct remis par toutes les ACI avec la comptabilité fiscale cantonale. Cette activité de vérification complémentaire effectuée par les inspecteurs de cette division sera un progrès appréciable dans l'objectif d'assurer une meilleure fiabilité des montants pris en compte pour le contrôle de plausibilité des données livrées pour la RPT, ainsi que pour la comptabilité d'Etat.

Actuellement, les décomptes d'IFD adressés à la Division Surveillance cantons sont en principe signés par le Chef de l'ACI, ce dernier attestant par sa signature l'exactitude du décompte. Le CDF conseille la Division Surveillance cantons de modifier les décomptes d'IFD de manière à faire figurer un texte d'attestation plus complet, par exemple « par sa signature, le Chef de l'Administration cantonale des impôts atteste que le décompte est exact et correspond à la comptabilité fiscale cantonale ». Cette mention pourrait amener une amélioration du contrôle qualité effectué par les ACI sur les décomptes avant leur envoi à l'AFC.

5 LES DOCUMENTS DE TRAVAIL INTERNES VONT ENCORE EVOLUER

5.1 Le dispositif de directives internes doit être complété en fonction de l'analyse des risques

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait recommandé à la Division Surveillance cantons de cadrer l'activité de la division par une directive ou manuel interne permettant aux collaborateurs administratifs et inspecteurs de se baser sur une approche de travail commune.

Dans le courant 2009, la Division Surveillance cantons a établi des projets de directives et des flux pour les processus principaux de la division. Cette démarche doit aboutir au 1^{er} janvier 2010 par la mise en vigueur de ces documents et leur accès en ligne pour tous les collaborateurs.

Les directives précitées décrivent essentiellement les démarches administratives prévues, telles que la rédaction des différents rapports. En revanche, les procédures de contrôle pour la surveillance auprès des cantons attendue des inspecteurs de la division ne sont pas encore définies. Le Chef de la Division Surveillance cantons souhaitait introduire une telle directive selon le programme annuel 2009 de la division. Néanmoins, cet objectif n'a pas encore pu être réalisé et la mise en place de cette directive se fera, selon les informations obtenues, de manière graduelle au fur et à mesure de l'expérience récoltée par les inspecteurs lors des contrôles de taxation qui seront planifiés. Le but de cette directive sera de définir les principes de contrôle attendus des inspecteurs par rapport à leurs cantons, comme par exemple le type de contrôle à effectuer par catégorie de contribuables.

Le CDF a été informé que d'autres directives et processus sont également prévus à terme dans le dispositif des directives internes, tels que :

- Le traitement des circulaires et lettres-circulaires.
- Le traitement des supports de cours CSI.
- Le traitement de la procédure de déclaration pour l'impôt anticipé.

En ce qui concerne le processus de rencontre entre les inspecteurs de la Division Surveillance cantons et les CCF, il a été formalisé dans le manuel susmentionné sous la forme d'une directive et d'un rapport standardisé. En revanche, aucun processus ou directive ne décrit les principes d'analyse des rapports des CCF obtenu dans le cadre de cette rencontre et les actions éventuelles à entreprendre. D'ailleurs, aucune mesure n'a été prise par les inspecteurs de la division sur la base des rapports des CCF connus. Cet état de fait surprend le CDF qui relève par exemple que pour le canton de Vaud, aucune intervention n'a été faite auprès du CCF et de l'ACI concernés, malgré les rapports du CCF sur les comptes annuels (2008 et antérieurs) émettant une réserve sur les comptes de l'ACI⁶.

⁶ www.vd.ch/fr/themes/etat-droit/finances-publiques/contrrole/contrrole-cantonal-des-finances/rapports-publies/

Recommandation 5.1 (Priorité 2)

Le CDF a pris note de la volonté de la Division Surveillance cantons de compléter son dispositif de directives et processus internes avec les principes de contrôle à adopter par les inspecteurs dans les cantons. Le CDF recommande que cette directive tienne concrètement compte des activités de contrôle nécessaires à la couverture des risques qui seront définis dans l'analyse des risques à développer, y compris les risques de perception (voir recommandation 3.1).

5.2 La Division a prévu de rendre compte du résultat des travaux de contrôle dans le rapport annuel adressé à chaque canton

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait rendu attentif la Division Surveillance cantons que les rapports annuels transmis aux ACI étaient insuffisamment personnalisés, ce qui ne leur permettait pas d'avoir une information précise sur le résultat des travaux effectués par les inspecteurs dans leur canton pour l'IFD et sur les corrections éventuelles à apporter. Pour la Division Surveillance cantons, l'absence d'un outil de gestion des problèmes relevés dans les cantons ne lui permettait pas de suivre l'évolution des corrections.

Aucun contrôle de la taxation n'a été entrepris durant l'année 2008 auprès des cantons pour l'IFD. Par conséquent, les rapports annuels émis pour 2008 sont, comme par le passé, semblables pour tous les cantons, à l'exception du détail du contrôle effectué pour l'impôt anticipé, l'application des conventions de double imposition et l'imputation forfaitaire d'impôt.

A partir de 2009, des contrôles de taxation de l'IFD seront planifiés chaque année pour tous les cantons selon les informations obtenues de la Division Surveillance cantons. Le résultat détaillé des contrôles, y compris les recommandations éventuelles, figurera dans le rapport annuel de chaque canton, conformément au projet de directive de la division sur le rapport annuel (mise en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 2010). Toutefois, la procédure de suivi des recommandations n'a pas été définie ni dans la directive sur le rapport annuel, ni dans le processus de contrôle des taxations. De plus, aucun système d'information centralisé n'a été prévu pour suivre l'évolution de la résolution des problèmes constatés et la mise à jour de la carte des risques des cantons.

Recommandation 5.2 (Priorité 1)

La Division Surveillance cantons doit suivre l'évolution des problèmes relevés lors des contrôles effectués auprès des cantons. A cette fin, le CDF lui recommande d'une part de compléter sa directive sur le rapport annuel et son processus de contrôle des taxations, et d'autre part de mettre en place un système d'informations centralisé permettant de suivre la résolution des recommandations et de mettre à jour la carte des risques par canton.

5.3 Les flux d'informations internes avec les autres entités de l'AFC ont été formalisés

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait recommandé que les flux d'informations avec les autres divisions de l'AFC soient décrits et introduits dans une directive interne, particulièrement pour toutes les informations qui ont un lien avec la fiabilité des données de la RPT qui doivent être communiqués à la Division Etudes et Supports (anciennement Division Statistique fiscale et documentation).

La Division Surveillance cantons a procédé à la formalisation de plusieurs processus principaux pour les directives internes qui vont être introduites au 1^{er} janvier 2010. Ces processus comprennent les flux relatifs aux informations transversales de l'AFC concernant les informations provenant de :

1. La Division Contrôle externe, la Division des affaires internationales et la Division Remboursement.
2. La Division principale Taxe sur la valeur ajoutée.

Les informations transmises par la Division Perception viendront encore s'ajouter au premier processus mentionné ci-dessus. Quant aux flux d'informations avec la Division Droit et la Division Etudes et supports, ils sont intégrés et décrits dans d'autres processus de travail.

Le CDF a rendu attentive la Division Surveillance cantons qu'elle devra compléter son processus de contrôle des taxations avec le retour d'informations à la Division Etudes et supports pour assurer un suivi des problèmes pouvant avoir une incidence sur la RPT.

D'un point de vue formel, les mesures prises répondent à la recommandation émise en 2007 par le CDF.

6 LA COLLABORATION AVEC LES CCF N'EST PAS ANCREE DANS LA LOI

6.1 Le rythme des rencontres avec les CCF a été fixé à tous les deux ans

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait recommandé à la Division Surveillance cantons d'adapter le rythme et le contenu des rencontres avec les CCF en fonction des besoins des deux partenaires actifs dans la surveillance et le contrôle des ACI. De plus, le CDF avait été surpris que les rencontres entre ces deux entités ne se fassent qu'avec l'accord et en présence d'un représentant de l'ACI concernée. Cette démarche comportait le risque de limiter la liberté d'expression des CCF et des inspecteurs de la Division Surveillance cantons, voir d'empêcher leur rencontre.

Le processus de la rencontre entre les inspecteurs de la Division Surveillance cantons et les CCF a été formalisé sous la forme d'une directive et d'un rapport standardisé qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

La Division Surveillance cantons a adopté le principe d'une rencontre tous les deux ans avec les CCF afin de faire un point de la situation des derniers contrôles réalisés par ces organismes. Le rythme des rencontres peut néanmoins être plus soutenu en fonction des besoins exprimés par les CCF. A signaler qu'aucun CCF consulté n'a souhaité un autre rythme de rencontre.

La dernière rencontre entre les CCF et la Division Surveillance cantons a été planifiée pour 2008. Selon le rapport annuel 2008 de la Division Surveillance cantons, la rencontre s'est déroulée dans vingt cantons. Pour les six cantons restant (BS, GE, NE, TI, VD et VS), les rencontres n'ont pas pu se dérouler pour différentes raisons, mais principalement à cause des vacances de poste au sein de la section latine de la Division Surveillance cantons. Lors des entretiens, les responsables de l'Administration fiscale cantonale étaient présents, à l'exception de trois cantons (TG, UR et ZH) pour lesquels l'Administration fiscale n'a pas souhaité être représentée. L'absence d'un responsable de l'Administration fiscale pour ces cantons démontre que cette situation n'est pas un frein à la rencontre entre les inspecteurs de la Division Surveillance cantons et les CCF. Le projet de directive de la division précise effectivement que la présence du responsable de l'Administration fiscale n'est pas nécessaire.

En définitive et dans l'ensemble, le rythme et le contexte des rencontres semblent convenir aux partenaires. Le CDF constate toutefois que l'intervalle de temps entre deux rencontres est parfois beaucoup plus important que prévu, comme c'est le cas pour le canton de Vaud où aucune réunion n'a eu lieu avec le CCF depuis plus de quatre ans, malgré que le CCF de ce canton émette une réserve sur les comptes de l'Administration cantonale des impôts depuis de nombreuses années⁷. Il est de plus regrettable que la présence de l'ACI soit la règle et non l'exception pour des raisons de liberté d'expression des organes de contrôles.

6.2 L'échange avec les CCF est unilatéral

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait estimé que les CCF, en tant que partenaire de l'AFC dans le contrôle des ACI, avaient le droit d'obtenir toutes les informations de la Division Surveillance cantons leur permettant d'apprécier les risques et problèmes relevés par cette dernière pour leur canton.

A chacune de leur rencontre, la Division Surveillance cantons fournit aux CCF les statistiques découlant des décomptes d'IFD (formulaires 57). En revanche, elle estime que les autres informations qu'elle détient tels que les rapports annuels mentionnant les résultats des contrôles de dossiers, ne doivent pas être communiqués aux CCF, d'une part parce que ces informations concernent principalement le domaine de la taxation et d'autre part parce que les rapports sont uniquement destinés aux « clients » de la Division, c'est-à-dire les ACI.

⁷ www.vd.ch/fr/themes/etat-droit/finances-publiques/contrrole/contrrole-cantonal-des-finances/rapports-publies/

Afin d'instaurer une bonne collaboration entre organes de surveillance et une plus-value sur l'analyse des risques et la connaissance de l'environnement de contrôle, le CDF estime que l'échange d'information doit inclure les éléments réunis par la Division Surveillance cantons sur les contrôles dans les cantons (rapport annuel). En effet, les problèmes constatés au niveau de la taxation de l'IFD ont sans doute un impact sur les éléments fiscaux cantonaux et communaux et intéresse de ce fait également les CCF pour la planification de ses travaux de contrôle.

Recommandation 6.2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'adresser spontanément un exemplaire du rapport annuel à chaque Contrôle cantonal des finances concerné, afin que ces derniers puissent avoir connaissance des éventuels problèmes relevés par l'organe de surveillance fédéral et exploiter cette information pour leur propre analyse des risques.

7 LE SYSTEME DE CONTRÔLE INTERNE DOIT ETRE RENFORCE

7.1 Les signatures individuelles sont la norme pour les communications à l'externe

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait constaté que les inspecteurs avaient une grande autonomie dans le traitement des cas de taxation qui leur étaient soumis par des cantons ou parfois par des contribuables et leurs mandataires. De même pour les rapports mensuels émis par les chefs d'équipe, l'absence d'un visa du supérieur hiérarchique ne permettait pas d'assurer le contrôle des quatre yeux.

Le CDF a constaté pour les rapports mensuels des inspecteurs que le principe de validation par le supérieur hiérarchique est actuellement appliqué, y compris pour les chefs d'équipes. En revanche, les prises de positions des inspecteurs sur les cas de traitement de taxation soumis par les cantons ou les particuliers et leurs mandataires ne font pas l'objet d'une règle de signature spécifique. En pratique, la signature individuelle de l'inspecteur est la norme. L'absence d'un contrôle des quatre yeux pour ces communications à l'externe représente un risque d'image certain en cas de problème ou d'erreur.

L'inspection des finances de l'AFC a quant à elle recommandé à la DP DAT en mars 2009 de mettre en place une directive valable pour l'ensemble des divisions formalisant les règles de signatures et garantissant le système de contrôle interne⁸. Lors de l'entretien final de révision qui s'est déroulé le 12 janvier 2010, le CDF a été informé qu'un projet de directive introduisant les principes de signatures et de contrôle interne était en consultation au sein de la DP DAT. Son entrée en vigueur est prévue courant 2010, par conséquent, le CDF n'émet pas de recommandation, mais restera attentif à l'adéquation des mesures de système de contrôle interne prises pour les communications transmises à des tiers.

⁸ Rapport Nr 0012 du 24 mars 2009 IDF AFC – recommandations chapitre 6

7.2 La durée d'affectation des inspecteurs aux cantons n'est pas réglée

Lors de son précédent audit en 2007, le CDF avait relevé que la Division Surveillance cantons n'avait pas fixé de règle interne de rotation pour l'attribution des cantons aux inspecteurs de la division. L'absence d'une durée limite de temps de responsabilité pour un canton donné avait été considérée comme un élément de risque d'indépendance dans les mesures de système de contrôle interne.

Le Chef de la Division Surveillance cantons estime trop contraignant de prévoir et fixer des règles strictes de rotation entre les inspecteurs, malgré le fait que la prise de position de l'AFC sur la recommandation émise en 2007 par le CDF mentionnait la volonté d'intégrer ce point d'organisation dans le manuel de travail⁹. Les modifications des attributions des inspecteurs aux cantons se font actuellement en fonction des mutations de postes (remplacements des collaborateurs qui démissionnent). Selon les informations obtenues par le CDF, tous les inspecteurs sont affectés depuis moins de 7 ans à leurs cantons respectifs, à l'exception de l'inspecteur en charge du canton de Vaud qui est en charge de ce canton depuis environ 8 ans.

En définitif, le CDF estime que l'autonomie de travail laissée aux inspecteurs cumulée au fait qu'ils assument pendant de nombreuses années la surveillance du même canton correspond à un risque d'indépendance qui ne doit pas être sous-estimé.

Recommandation 7.2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de limiter la période d'affectation des inspecteurs à un canton défini et de formaliser cette règle ainsi que les principes d'attribution dans une directive d'organisation.

⁹ Voir Annexe 2 – Réponse à la recommandation 7.4

8 ENTRETIEN FINAL

Les résultats de la révision ont été discutés le 12 janvier 2010 en présence de MM. Samuel Tanner, Chef de la DP DAT, Hans-Jürg Neuhaus, Chef de la Division Surveillance cantons, Daniel Emch, Responsable des Services spécialisés, Roger Althaus, Inspecteur des finances, ainsi que MM. Michel Huissoud, Andreas Meyer et Daniel Aeby.

L'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs a facilité l'exécution de l'audit et le CDF les en remercie.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Andreas Meyer
Responsable de mandats

Daniel Aeby
Responsable de révision

ANNEXES

- 1 Résumé des recommandations
- 2 Tableau des relations entre les recommandations émises en 2007 par le CDF et le présent rapport

Récapitulatif des recommandations

PA-Nr. 9284

Annexe 1

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL) aaaa.mm.jj	Personne responsable
9284.001	1	3.1	<p>Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de finaliser son analyse des risques en incluant une cartographie des risques spécifiques à chaque canton. L'ensemble des risques ainsi déterminés devront être gérés tant au niveau des processus, y compris les processus de perception, qu'au niveau des cantons pour assurer l'efficience de l'activité de surveillance.</p>	<p>Die Risikoanalyse wird zunächst für die gesamte Schweiz erstellt. Diese gesamthafte Analyse soll dazu dienen, den Inhalt künftiger Erhebungen in den Kantonen zu bestimmen. Anschliessend wird für jeden Kanton eine standardisierte Dokumentation zusammengestellt, die Auskunft gibt über Aufbau und Struktur der kantonalen Steuerverwaltung, Zusammensetzung der steuerpflichtigen Personen, Aufbau und Struktur der politischen Behörden und Gerichte sowie kantonale Besonderheiten. Anhand dieser objektiven Merkmale kann der Umfang der Erhebungen in den einzelnen Kantonen bestimmt werden.</p>	30.06.2010	H.-J. Neuhaus

1

Handwritten signature
16.2.10

17.2.10 *Handwritten signature*

9284.002	2	3.2	<p>En fonction des risques de perception qui seront identifiés selon l'analyse des risques mentionnée sous le point 3.1, le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'émettre les circulaires nécessaires à assurer un traitement cohérent de la perception entre les cantons (par exemple les arrangements de paiements, les abandons d'intérêts moratoires, la gestion des actes de défaut de biens ou la tenue du registre).</p>	<p>Die Abteilung Aufsicht Kantone sieht im Bereich des Bezugs keinen Handlungsbedarf zur Ausarbeitung von Verwaltungsanweisungen. Das DBG und die dazugehörigen Verordnungen haben in diesem Bereich eine höhere Regelungsdichte als im Bereich der Veranlagung (Art. 160 ff. DBG). Der Auslegungsbedarf wurde mit dem Rundschreiben der ESTV vom 16. März 1993 abgedeckt. Risikominimierungen im Bereich des Bezugs können nur durch organisatorische Massnahmen erzielt werden. Die Organisation und die Amtsführung der kantonalen Vollzugsbehörde wird durch das kantonale Recht geregelt. Die ESTV kann in diesem Bereich keine Verwaltungsanweisungen erlassen.</p>		
9284.003	1	4.2	<p>Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de fixer son organisation (répartition des ressources), son activité de surveillance et ses directives de travail en fonction des besoins qui découleront de l'analyse des risques globale et par canton qui a été recommandée sous point 3.1. Seule une telle démarche clairement formalisée et adaptée à l'évolution du secteur permettra d'assurer une utilisation efficiente dans le temps des ressources limitées de cette division.</p>	<p>Die Organisation der Abteilung ist durch die gesamthafte Reorganisation der ESTV nach FITIN 2 vorgegeben. Der Umfang der Erhebungen in den Kantonen wird aufgrund der Kantonsdokumentation festgelegt (Stellungnahme zur Empfehlung 3.1).</p>		

2
 Ferrel
 16.2.10

9284.004	2	4.3	<p>Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'exiger des cantons de respecter le délai de livraison mensuel de l'impôt fédéral direct, particulièrement pour l'impôt à la source. Tout retard ou demande de délai doit systématiquement être communiqué à l'inspecteur en charge du canton. □</p> <p>De plus, le processus de traitement et de vérification des décomptes d'IFD et des bulletins de livraison des cantons doit être intégré dans les directives de la division.</p>	<p>Die Abteilung Aufsicht Kantone mahnt die Kantone bei verspäteten Ablieferungen der direkten Bundessteuer. Die Inspektoren werden künftig ein Doppel der Mahnschreiben erhalten. Gemäss Artikel 196 Absatz 3 DBG ist für die Quellensteuer die jährliche Abrechnung vorgeschrieben. Eine monatliche Abrechnung ist wegen der vielen Besonderheiten (unterschiedliche Abrechnungsintervalle der Arbeitgebenden, Korrekturen, nachträglich ordentliche Veranlagung etc.) nicht sinnvoll. Die Kantone wären zu einem sehr hohen administrativen Aufwand gezwungen, der insgesamt keinen Nutzen bringt (weder den Steuerzahlenden, noch den Arbeitgebenden und den Steuerbehörden). Eine monatliche Abrechnung der Kantone (Form. 57) wird einmal pro Jahr mit der Buchhaltung im Kanton abgestimmt.</p>	ab sofort	Daniel Emch
9284.005	2	5.1	<p>Le CDF a pris note de la volonté de la Division Surveillance cantons de compléter son dispositif de directives et processus internes avec les principes de contrôle à adopter par les inspecteurs dans les cantons. Le CDF recommande que cette directive tienne concrètement compte des activités de contrôle nécessaires à la couverture des risques qui seront définis dans l'analyse des risques à développer, y compris les risques de perception (voir recommandation 3.1).</p>	<p>Die Prüftätigkeit der Inspektoren wird aufgrund der Risikoanalyse festgelegt. Das Prüfgebiet und der Prüfumfang in den einzelnen Kantonen wird in den so genannten Erhebungsaufträgen festgehalten. Die Prüfung des Bezugs ist nach Auffassung der ESTV primär Aufgabe der kantonalen Finanzkontrollen.</p>	30.06.2010	H.-J. Neuhaus

3

Neuhaus
16.2.10

9284.006	1	5.2	<p>La Division Surveillance cantons doit suivre l'évolution des problèmes relevés lors des contrôles effectués auprès des cantons. A cette fin, le CDF lui recommande d'une part de compléter sa directive sur le rapport annuel et son processus de contrôle des taxations, et d'autre part de mettre en place un système d'informations centralisé permettant de suivre la résolution des recommandations et de mettre à jour la carte des risques par canton.</p>	<p>In den Jahresberichten der ESTV werden die Ergebnisse der Veranlagungskontrollen pro Kanton zusammengefasst. Die ESTV erlässt i.d.R. keine förmlichen Empfehlungen, sondern weist je nach Sachlage auf eine falsche Veranlagung hin, greift im konkreten Fall in die künftige Veranlagung ein und stellt Anträge (Art. 103 Abs. 1 DBG), ergreift Ausbildungsmaßnahmen oder erlässt Verwaltungsanweisungen (Kreisschreiben; Art. 102 Abs. 2 DBG). Das Ergebnis der Veranlagungskontrollen 2009 wird Jahresbericht 2009 festgehalten. Aufgegriffene Einzelfälle aus den Veranlagungskontrollen werden in der Fallkontrolle festgehalten und im Fallblatt dokumentiert.</p>	30.04.2010	Daniel Emch
9284.007	2	6.2	<p>Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'adresser spontanément un exemplaire du rapport annuel à chaque Contrôle cantonal des finances concerné, afin que ces derniers puissent avoir connaissance des éventuels problèmes relevés par l'organe de surveillance fédéral et exploiter cette information pour leur propre analyse des risques.</p>	<p>Die Jahresberichte der Abteilung Aufsicht Kantone richten sich an die kantonalen Steuerverwaltungen. Diese Bericht enthalten auch Aussagen über die Veranlagung einzelner Steuerzahler und fallen unter das Steuergeheimnis. Wir werden die Jahresbericht den kantonalen Finanzkontrollen weiterhin nicht zustellen. Die kantonalen Finanzkontrollen können nur im Rahmen ihrer Befugnisse die kantonalen Steuerverwaltungen prüfen und allenfalls Einsicht in die Jahresberichte der Abteilung Aufsicht Kantone nehmen.</p>		

4
F. Emch
 11.2.10

Handwritten signature and date: 16.2.10

9284.008	2	7.2	Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de limiter la période d'affectation des inspecteurs à un canton défini et de formaliser cette règle ainsi que les principes d'attribution dans une directive d'organisation.	Der Wechsel der Kantonszuständigkeiten der Inspektoren ergibt sich aufgrund der Fluktuation automatisch.		
----------	---	-----	---	--	--	--

P: Priorité

Recommandations 9284.001 - 9284.008

Date et visa du Directeur/de la Directrice

Annexe 2

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 5.1 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de fonder son approche stratégique de la surveillance sur une analyse globale des risques tenant compte de toutes les procédures ayant un impact sur la taxation et la perception correcte et uniforme de la LIFD, et en s'appuyant sur l'ensemble des indicateurs disponibles. Cette démarche stratégique doit être argumentée et formalisée afin d'être un outil fiable de pilotage et de planification de l'activité de surveillance.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Abteilung Aufsicht Kantone wird im Jahr 2008 eine formalisierte Risikoanalyse vornehmen.</p>	3.1
<p><u>Recommandation 5.2 (Priorité 1)</u> Le CDF soutient la volonté de la Division Surveillance cantons d'intensifier les contrôles au sein des ACI. A cette fin, le CDF recommande d'une part que les objectifs recherchés par ces contrôles soient définis et cohérents en fonction des risques déterminés, et d'autre part que les critères d'engagement dans chaque canton tiennent compte des caractéristiques de ceux-ci.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Abteilung Aufsicht Kantone wird im Jahr 2008 ein Inspektionshandbuch ausarbeiten, um die Inspektionstätigkeit in den Kantonen zu formalisieren. Schon heute betreut die Abteilung die Kantone risikogerecht. Entsprechend werden die Prüf- und Betreuungsschwerpunkte festgelegt.</p>	4.1

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 5.3 (Priorité 2)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de développer son champ normatif assurant un traitement uniforme de la L'IFD en édictant des circulaires pour le domaine de la perception (par exemple gestion des actes de défauts biens ou nécessité de réconcilier le rôle des contribuables avec le registre des habitants).</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Abteilung Aufsicht Kantone sieht im Bereich des Bezugs keinen Handlungsbedarf zur Ausarbeitung von Verwaltungsanweisungen. Das DBG und die dazugehörigen Verordnungen haben in diesem Bereich eine höhere Regelungsdichte als im Bereich der Veranlagung (Art. 160 ff. DBG). Der Auslegungsbedarf wurde mit dem Rundschreiben der ESTV vom 16. März 1993 abgedeckt. Risikominimierungen im Bereich des Bezugs können nur durch organisatorische Massnahmen erzielt werden. Die Organisation und die Amtsführung der kantonalen Vollzugsbehörde wird durch das kantonale Recht geregelt. Die ESTV kann in diesem Bereich keine Verwaltungsanweisungen erlassen.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> L'autonomie des cantons en matière organisationnelle n'est pas contestée. Nous estimons cependant que la fixation de certains objectifs dans une circulaire permettrait de combler des lacunes mises à jour par les différents audits, sans préjuger de la manière dont les cantons atteignent ces objectifs. Deux exemples : « L'autorité cantonale procède périodiquement à une réconciliation entre les rôles des contribuables et les registres des habitants », « L'autorité cantonale examine périodiquement les actes de défaut de biens pour identifier d'éventuels retours à meilleure fortune ».</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Die Abstimmung des Steuerregisters mit der Einwohnerkontrolle sowie die Bewirtschaftung der Verlustscheine gehören selbstverständlich zum ordnungsgemässen Vollzug der DBSt in den Kantonen. Der Bezug der DBSt obliegt nicht in allen Kantonen der kantonalen Steuerverwaltung, sondern kann auch anderen Verwaltungseinheiten zugewiesen werden (Gemeinden, Staatskasse). Die vorgeschlagenen Weisungen gehören u.E. in das interne Kontrollsystem (IKS) der kantonalen Bezugsbehörden und sind auf deren Strukturorganisation abzustimmen. Zur Überprüfung des IKS kann der von der Arbeitsgruppe Steuern der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen erarbeitete Prüfraster für die DBSt herangezogen werden. Ein Kreisschreiben der ESTV erübrigt sich. Falls wir im Rahmen unserer Aufsicht über den Vollzug der DBSt Mängel im Bereich der Registerführung oder bei der Verlustscheinbewirtschaftung feststellen, verlangen wir bei der kantonalen Verwaltung für die DBSt entsprechende Massnahmen.</p>	3.2

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 6.2 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de définir et formaliser les critères d'attribution des cantons entre les inspecteurs de l'IFD et d'allocation des ressources en fonction des risques inhérents déterminés.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Kantone sind auf die Teams I - III aufgeteilt. Die Kantonsinspektoren sind die ersten Ansprechpersonen. Je nach Arbeitsanfall und erkannten Risiken werden die Arbeiten im Team jedoch auf andere Mitarbeiter verteilt.</p>	4.2
<p><u>Recommandation 6.4.1 (Priorité 2)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de spécifier dans une directive interne les flux de collaborations et d'échanges prévus à l'interne de l'AFC et les résultats attendus de ces interactions.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Diese Empfehlung wird mit dem HA-Projekt "Kantonsverantwortliche in allen Abteilungen" und dem vorgesehenen internen Handbuch umgesetzt.</p>	5.3
<p><u>Recommandation 6.4.2 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de communiquer spontanément à la Division Statistique fiscale et documentation toute information obtenue par son activité de surveillance pouvant avoir une influence sur la fiabilité des données RPT reçues des cantons.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Diese Empfehlung wird bezüglich der direkten Bundessteuer ab sofort umgesetzt. Bezüglich der Staatssteuer kann die Empfehlung mangels Zuständigkeit der Abteilung Aufsicht Kantone nicht umgesetzt werden. (Umsetzung: ab sofort)</p>	5.3

<p align="center">Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC</p>	<p align="center">Chapitre du présent rapport</p>
<p><u>Recommandation 7.1 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de mettre en place une directive interne à l'attention des inspecteurs en charge de la surveillance de l'IFD, conformément aux intentions et dans le délai communiqué par le Chef de la Division à l'Inspection des finances de l'AFC.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Abteilung Aufsicht Kantone wird im Jahr 2008 ein Inspektionshandbuch ausarbeiten.</p>	<p align="center">5.1</p>
<p><u>Recommandation 7.2 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons d'adapter le Rapport annuel délivré aux ACI concernant l'IFD afin d'en faire un outil de gestion de la surveillance dans les cantons. Ce document devrait conclure, sur la base des travaux et enquêtes effectués par les inspecteurs de la Division, au respect ou non de chaque canton aux prescriptions légales et formuler des recommandations éventuelles. La Division Surveillance cantons doit également mettre en place une procédure du suivi des mesures prises par les ACI pour les recommandations émises.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Jahresberichte der ESTV werden die Ergebnisse der Veranlagungskontrollen pro Kanton zusammenfassen. Die ESTV erlässt i.d.R. keine förmlichen Empfehlungen, sondern weist je nach Sachlage auf eine falsche Veranlagung hin, greift im konkreten Fall in die künftige Veranlagung ein und stellt Anträge (Art. 103 Abs. 1 DBG), ergreift Ausbildungsmaßnahmen oder erlässt eine Verwaltungsanweisung (Kreisschreiben; Art. 102 Abs. 2 DBG). Im Jahr 2008 wird das Inspektionshandbuch erstellt. Die ersten standardisierten Kontrollen nach diesem Handbuch können im Jahr 2009 durchgeführt werden und werden ihren Niederschlag im Jahresbericht 2009 finden.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> Les rapports annuels établis par la Division Surveillance cantons (DSC) doivent donner une appréciation plus précise sur la situation cantonale et permettre d'effectuer un suivi dans le temps de la régularisation des problèmes rencontrés et relevés dans les rapports précédents. Une telle procédure doit être prévue dans le manuel à mettre en place afin que ce rapport puisse être utilisé comme un réel outil de gestion tant pour la DSC que pour les administrateurs cantonaux.</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Wie wir in unserer Stellungnahme festgehalten haben, werden die Ergebnisse unserer künftigen standardisierten Kontrollen in den Jahresberichten Eingang finden. Unser Handbuch wird das Berichtswesen diesbezüglich regeln.</p>	<p align="center">5.2</p>

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 7.3.1 (Priorité 2)</u> Le CDF demande que les exigences formulées auprès des cantons pour fournir les décomptes d'impôt fédéral direct, tant au niveau du détail que du rythme, soient revues en fonction des besoins effectifs d'information pour l'AFC, notamment afin d'étayer son analyse des risques.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Noch nicht alle Kantone sind heute in der Lage, die Abrechnung (Formular 57) für die drei aktuellsten Steuerperioden monatlich zu erstellen. Die Abt. S+D ist jedoch für die Budgetierung auf monatliche Daten angewiesen. Bis alle Kantone in der Lage sind, monatlich abzurechnen, bleibt es bei den bisherigen, unterschiedlichen Abrechnungsintervallen.</p>	4.3
<p><u>Recommandation 7.3.2 (Priorité 1)</u> La Division Surveillance cantons doit veiller à ce que les décomptes d'impôt fédéral direct de toutes les périodes fiscales qui lui sont transmis au 31 décembre de chaque année soient conformes à la comptabilité fiscale et à la comptabilité d'Etat de chaque canton. Si les ACI ne sont pas à même de justifier de l'exactitude des décomptes sur la base d'un contrôle externe (par exemple une révision du CCF), un contrôle devrait être effectué avec les ressources internes de la Division.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Diese Aufgabe gehört nach der Auffassung der ESTV in den Kompetenzbereich der kantonalen Finanzkontrollen. Eine umfassende Kontrolle durch die ESTV ist nicht möglich. Im Übrigen hat die EFK aufgrund der neuen Bestimmung nach Art. 6 Bst. j des Finanzkontrollgesetzes die Aufgabe erhalten, die Daten für den Ressourcenausgleich nach dem NFA zu prüfen. Damit hat sie die Möglichkeit erhalten, selbst in diesem Bereich in den Kantonen tätig zu werden.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> Dans le domaine de la perception, il est important qu'une réconciliation soit faite entre ce qui figure dans la comptabilité des administrations fiscales cantonales, respectivement des cantons et les montants qui ont été effectivement communiqués et versés à l'AFC. Votre office porte l'entière et unique responsabilité du contenu formel et matériel de la rubrique de recettes correspondante dans le compte d'Etat de la Confédération en vertu des articles 38 LFC, ainsi que 28 et 32 OFC. Si les audits réalisés par les contrôles cantonaux des finances, seuls ou conjointement avec le CDF, ne couvrent pas intégralement ce domaine, il appartient à l'AFC, respectivement au Département fédéral des finances, d'identifier ces lacunes et de prendre les mesures appropriées. Nous relevons enfin que le nouvel article 6 lettre j de la LCF ne nous permet pas d'examiner si les recettes IFD versées à l'AFC correspondent aux montants comptabilisés par les cantons, mais se limite à l'examen des différents éléments de l'assiette fiscale.</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Die Buchhaltungen der Kantone über die DBSt sind kantonale Rechnungswesen, die weder dem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt noch der Finanzhaltverordnung unterliegen. Die DBSt findet ihren Eingang in das Rechnungswesen des Bundes erst im Zeitpunkt der Ablieferung (Art. 196 DBG). Die Kontrolle der Buchhaltungen über die DBSt in den Kantonen ist Aufgabe der kantonalen Finanzkontrollen. Die Abteilung Aufsicht Kantone wird in ihrem Handbuch über die standardisierte Inspektionstätigkeit festhalten, dass die Ablieferungen an den Bund periodisch auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Buchhaltungen über die DBSt geprüft werden.</p>	4.4

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 7.4 (Priorité 2)</u> Afin d'améliorer le système de contrôle interne, le CDF préconise les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adapter les compétences de signatures internes à la Division Surveillance cantons en fonction de l'importance des cas traités et du niveau de formation et de l'expérience des inspecteurs. - Faire valider les « Informations mensuelles » des chefs de team par le chef de la Division Surveillance cantons. - Intégrer dans les principes d'organisation un système de rotation des inspecteurs entre les cantons, de manière à limiter dans le temps leur responsabilité pour le même canton. <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> "Es gilt die Weisung der ESTV betreffend Unterschriftsberechtigung. Eine Spezialregelung für die Mitarbeiter der Abteilung Aufsicht Kantone bringt keinen Mehrwert und ist deshalb nicht vorgesehen. Die Monatsberichte der Teamchefs werden künftig vom Abteilungschef visitiert. Wenn sich nach 7 Jahren nicht bereits aufgrund der Personalfluktuaton ein Kantonswechsel ergibt, werden wir im Rahmen unserer personellen Möglichkeiten einen Kantonswechsel vornehmen. Diese Regelung wird im neuen Handbuch festgehalten." (Umsetzung: ab sofort)</p>	<p>7.1 et 7.2</p>
<p><u>Recommandation 8.1 (Priorité 2)</u> Dans l'attente d'une éventuelle modification des bases légales liée à l'amélioration du contrôle de la perception et du versement de l'impôt fédéral direct, le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de demander annuellement une déclaration spécifique pour l'IFD de la part des responsables des ACI, précisant leur responsabilité dans les tâches qui leur sont déléguées et attestant l'exactitude des décomptes IFD transmis avec la comptabilité cantonale.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Das Einholen einer solchen Bestätigung kann keine Auswirkungen zeitigen und macht deshalb keinen Sinn. Die Abteilung Aufsicht Kantone wird solche Bestätigungen deshalb nicht einverlangen.</p>	<p>4.4</p>

<p align="center">Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC</p>	<p align="center">Chapitre du présent rapport</p>
<p><u>Recommandation 8.2.1 (Priorité 2)</u> Le CDF recommande que la fréquence des rencontres entre les CCF et la Division Surveillance cantons corresponde au besoin d'informations des partenaires et au suivi nécessaire des risques relevés. En effet, l'intervalle de ces rencontres doit permettre d'être proactif tant pour la planification des contrôles que pour l'appréciation des risques. De plus, ces rencontres devraient se dérouler en dehors de la présence de l'ACI afin d'assurer une liberté d'expression totale.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Abteilung Aufsicht Kantone wird weiterhin im Zweijahresrhythmus zusammen mit den KStV Kontakt mit den kantonalen Finanzkontrollen aufnehmen. Auf Wunsch der KFK können solche Kontakte auch häufiger erfolgen. Die Kontakte werden wie bisher immer zusammen mit den KStV erfolgen.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> Dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que l'opposition de l'administration fiscale cantonale à une telle rencontre tripartite rend parfois impossible un dialogue entre les deux institutions chargées de la surveillance. Une telle situation n'est pas admissible et la participation de l'administration fiscale cantonale ne doit donc pas constituer une condition à de telles rencontres.</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Wir legen Wert darauf, dass der Kontakt mit den kantonalen Finanzkontrollen grundsätzlich über die kantonalen Steuerverwaltungen erfolgt. Es sind jedoch Situationen denkbar, in denen eine direkte Kontaktnahme angezeigt ist.</p>	<p align="center">6.1</p>
<p><u>Recommandation 8.2.2 (Priorité 2)</u> La Division Surveillance cantons doit également constituer pour les CCF une source d'informations substantielle permettant de compléter leur analyse des risques. A cet effet, le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de communiquer en direct les informations pertinentes qu'elle détient pour chaque canton (statistiques des Décomptes IFD, Rückblick/Ausblick, rapport annuel).</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Die Jahresberichte der ESTV richten sich an die KStV. Aus- und Rückblick ist ein Informationsgefäss für die ESTV. Die EFK hat selbstverständlich Zugang zu diesen Dokumenten. Wir werden sie den KFK weiterhin nicht zustellen.</p>	<p align="center">6.2</p>

<p align="center">Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC</p>	<p align="center">Chapitre du présent rapport</p>
<p><u>Recommandation 8.3 (Priorité 2)</u> Le CDF demande à la Division Surveillance cantons de fixer dans une directive interne la manière d'exploiter l'information obtenue par l'intermédiaire des rapports des CCF et les critères qui nécessitent une intervention spécifique de la part des inspecteurs de la Division.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Feste Regelungen in diesem Bereich sind nicht möglich. Das Follow-up der Empfehlungen der KFK ist grundsätzlich Sache der KFK. Die ESTV wird nur dann aktiv, wenn ein Kanton sich DBG-widrig verhalten würde.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> Pour savoir si un canton se conforme à la LIFD, il nous paraît indispensable que l'AFC reçoive et consulte les rapports établis par les CCF, afin notamment de s'assurer que des manquements graves ne sont pas relevés dans une séquence du processus lié à la taxation ou à la perception. Si d'importants problèmes devaient être constatés par exemple dans la tenue du rôle des impôts, dans les processus de taxation, dans les systèmes informatiques sous-jacents, ou encore au niveau de l'interface entre les comptabilités de l'administration fiscale et du compte d'Etat cantonal, il appartiendrait à l'AFC de prendre les mesures nécessaires afin de protéger les intérêts de la Confédération. Ces informations sont également indispensables à l'analyse de risques prévue.</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Wir teilen Ihre Auffassung, dass uns die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen zuzustellen sind und wir die Berichte aufmerksam zur Kenntnis zu nehmen haben. Selbstverständlich würden wir aktiv, wenn eine kantonale Finanzkontrolle einen schwerwiegenden Mangel feststellt, die dem Bund einen Ertragsausfall verursacht und der Kanton diesen Mangel nicht von selbst beseitigt. Solche Mängel würden auch in unsere Risikoanalyse einfließen.</p>	<p align="center">5.1</p>

Recommandations émises en 2007 et prises de position de l'AFC	Chapitre du présent rapport
<p><u>Recommandation 8.4 (Priorité 1)</u> Le CDF recommande à la Division Surveillance cantons de mettre en place une base de données synthétisant les différents domaines contrôlés, ainsi que les risques identifiés par les CCF et ceux relevés par la Division elle-même pour chaque canton. Cet outil peut par exemple être basé sur les processus définis par le cadre d'audit élaboré par le groupe de travail « impôt fédéral direct » et doit permettre d'alimenter l'analyse des risques globale recommandée au point 5.1.</p> <p><u>Prise de position de l'AFC du 13 décembre 2007</u> Eine systematische Auswertung der Berichte der KFK durch die Abteilung Aufsicht Kantone ist nicht vorgesehen. Wie in der Einleitung festgehalten, liegen die grossen Risiken u.E. im Bereich der Veranlagung. Dazu können die Berichte der KFK jedoch keine Informationen liefern. Für die Belange der Veranlagung siehe Empfehlung 5.1.</p> <p><u>Réponse du CDF du 15 janvier 2008 à la prise de position de l'AFC</u> Pour savoir si un canton se conforme à la LIFD, il nous paraît indispensable que l'AFC reçoive et consulte les rapports établis par les CCF, afin notamment de s'assurer que des manquements graves ne sont pas relevés dans une séquence du processus lié à la taxation ou à la perception. Si d'importants problèmes devaient être constatés par exemple dans la tenue du rôle des impôts, dans les processus de taxation, dans les systèmes informatiques sous-jacents, ou encore au niveau de l'interface entre les comptabilités de l'administration fiscale et du compte d'Etat cantonal, il appartiendrait à l'AFC de prendre les mesures nécessaires afin de protéger les intérêts de la Confédération. Ces informations sont également indispensables à l'analyse de risques prévue.</p> <p><u>Nouvelle prise de position de l'AFC du 25 janvier 2008</u> Wir teilen Ihre Auffassung, dass uns die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen zuzustellen sind und wir die Berichte aufmerksam zur Kenntnis zu nehmen haben. Selbstverständlich würden wir aktiv, wenn eine kantonale Finanzkontrolle einen schwerwiegenden Mangel feststellt, die dem Bund einen Ertragsausfall verursacht und der Kanton diesen Mangel nicht von selbst beseitigt. Solche Mängel würden auch in unsere Risikoanalyse einfließen.</p>	<p>3.1</p>