

Système de contrôle interne dans le processus de perception de la taxe sur la valeur ajoutée

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé, au sein de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée (DP TVA) de l'Administration fédérale des contributions (AFC), à un audit du système de contrôle interne (SCI) dans le processus de perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), portant sur un montant de 22,6 milliards de francs en 2013.

S'il a été mis en place et qu'il fonctionne efficacement, le SCI permet de protéger le patrimoine de la Confédération, de prévenir ou de déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et d'assurer une utilisation adéquate des fonds de la Confédération. Les processus examinés déterminent dans quelle mesure l'existence d'un SCI au niveau de l'ensemble de l'Administration fédérale peut être attestée.

L'Association du personnel de la Confédération (APC) a publié, en mai 2014, les résultats d'un sondage effectué auprès des collaborateurs. Ces résultats mettent en lumière diverses lacunes techniques constatées dans l'exécution des tâches de la DP TVA. Le mandat d'audit en cours a été élargi sur la base de ce rapport. Les lacunes techniques mises en évidence dans le rapport ont été vérifiées. Il s'agissait notamment de répondre à la question de savoir si les activités de la Division contrôle externe étaient menées en tenant compte des risques et si elles étaient efficaces.

Les recettes nettes de la Division contrôle externe ont atteint 85,5 millions de francs en 2013. Une comparaison sur plusieurs années montre que ces recettes nettes diminuent depuis 2006. La principale cause de cette diminution réside dans l'introduction, en 2006, d'un article visant à encourager le pragmatisme dans la nouvelle ordonnance relative à la loi sur la TVA. En vertu de cet article, l'administration ne peut plus exiger de reprises d'impôt aux assujettis à la TVA en se fondant sur un simple vice de forme. Par conséquent, des avis de crédit ont dû être établis pour corriger les conséquences de contrôles effectués durant la période 2006 à 2008. La loi révisée sur la TVA est ensuite entrée en vigueur en 2010, engendrant un nouveau recul des recettes nettes de la Division contrôle externe. Sous le régime de la loi révisée sur la TVA, les conditions-cadres sur lesquelles la DP TVA se fonde pour effectuer ses contrôles se sont détériorées: le fardeau de la preuve incombe toujours davantage à l'AFC, notamment en cas d'absence de comptabilité et de justificatifs, de concordance insuffisante des chiffres d'affaires avec la déclaration et de non présentation des preuves d'exportation. La Division contrôle externe voit ainsi diminuer son efficacité et l'efficacité de son activité, de même que ses chances de succès dans le cadre d'actions en justice. Les documents obtenus lors des contrôles qu'elle a effectués ne peuvent pas être présentés lors de procédures pénales ultérieures.

Depuis les derniers audits entrepris en 2010 et 2012 par le CDF, la DP TVA a fait plusieurs progrès:

- La DP TVA a établi et fait approuver une stratégie générale en matière de TVA;
- La sélection et l'attribution, en fonction des risques, des contrôles à effectuer au sein de la Division contrôles externes s'effectuent de manière satisfaisante, voire bonne;
- Les contrôles de déclarations menés par la Division perception sont effectués en tenant mieux compte des risques;
- Dans l'ensemble, la mise en place d'un SCI dans le processus de la perception de la TVA se trouve sur la bonne voie. Le SCI est appliqué tel qu'il a été défini;
- A quelques exceptions près, les contrôles prescrits par le SCI sont enregistrés et documentés de manière à en assurer la traçabilité.

Déjà partiellement reconnues, les principales améliorations devant être apportées par la DP TVA concernent les domaines cités ci-après:

- La gestion des risques devrait être appliquée dans toutes les divisions. Elle devrait inclure également la lutte contre la fraude, la gestion des nouvelles inscriptions et les actions en justice. Les exigences techniques posées envers le programme FISCAL-IT en matière de gestion des risques doivent être définies pour l'ensemble des divisions.
- De nouvelles sources de données sont nécessaires pour accroître la qualité de l'analyse des risques (voir à ce sujet le rapport 11391 du CDF «ESTV Organisation und Instrumente der Betrugserkennung und Betrugsbekämpfung im Bereich Mehrwertsteuer»). Les données et systèmes informatiques existants ne permettent guère de développer la gestion des risques.
- La Division contrôle externe devrait traiter de manière plus ciblée les risques et erreurs systématiques déjà connus. Les intervalles entre les contrôles étant actuellement longs, ne pas chercher à tout contrôler peut présenter des avantages.
- Les activités de contrôle et les pièces justificatives concernant des contrôles sans résultats devraient être documentées de manière plus systématique. Il devrait également être possible de retracer la manière dont les risques identifiés avant un contrôle ont été couverts dans le cadre de l'exécution du contrôle. Cette documentation devrait être vérifiée dans le cadre de l'examen effectué par les responsables de l'équipe de contrôle.
- La Division contrôle externe devrait davantage standardiser et développer sa méthode d'examen. Il conviendrait d'évaluer l'opportunité de recourir à des instruments d'analyse de données et à des contrôles par sondage.
- Les directives en matière d'autorisations ne sont pas toujours respectées au sein de la Division perception. Les processus de travail seront modifiés et entièrement automatisés dans le cadre de la mise en place du programme FISCAL-IT.
- La Division droit devrait définir plus clairement les règles applicables au traitement des décisions et des informations. Les décisions et renseignements complexes devraient être signés par deux personnes.
- Les droits d'accès aux systèmes traitant des données financières devraient être réexaminés périodiquement. Dans ce cadre, il importe d'évaluer la légalité des droits d'accès octroyés à des tiers (p. ex. en ce qui concerne le secret fiscal et la protection des données).
- A l'avenir, il conviendrait d'utiliser le numéro d'identification des entreprises (IDE) introduit le 1^{er} janvier 2011 ou le registre correspondant de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Il est notoire que l'AFC emploie d'anciens systèmes qui ne lui permettent que de justesse d'accomplir les tâches qui lui incombent. Elle devra accroître la qualité et l'efficacité de son système de saisie et d'analyse des données dans le cadre de l'introduction du programme FISCAL-IT. Actuellement, elle est contrainte de procéder, en appui, à des analyses et des contrôles manuels qui représentent une charge de travail importante. Le CDF renonce à émettre des recommandations concrètes visant l'amélioration des anciens systèmes employés. Dans son rapport, il fournit des indications dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration des nouveaux systèmes informatiques. Il part du principe que les points en question seront systématiquement pris en compte dans le cadre de l'introduction du programme FISCAL-IT.

En ce qui concerne les lacunes techniques touchant l'exécution des tâches de la DP TVA que l'Association du personnel de la Confédération mentionne dans son rapport, le CDF parvient à la conclusion que celles-ci ne peuvent pas être généralisées:

- La stratégie actuelle de la Division contrôle externe en matière de sélection et d'attribution des contrôles à effectuer est jugée satisfaisante, voire bonne.
- Aucune intention de commettre une inégalité de traitement des assujettis n'a été démontrée. Deux cas survenus en 2010 ont été signalés au CDF par des collaborateurs de la DP TVA, qui ont indiqué que la direction aurait, suite à des contrôles, causé une inégalité de traitement. Le CDF n'a constaté aucune inégalité de traitement dans les deux cas concernés. Aucun autre cas n'a été signalé par les collaborateurs interrogés.
- Il est exact que certaines décisions de la direction concernant la pratique se heurtent parfois à l'incompréhension des inspecteurs et des techniciens compétents. Le processus de fixation de la pratique est pourtant structuré et compréhensible.
- Il est exact que les tâches administratives des inspecteurs se sont accrues. D'une part, il faut en prendre acte, ceux-ci doivent traiter davantage de données à des fins statistiques (par ex. pour l'extension de la statistique économique servant à déterminer les taux de la dette fiscale nette). D'autre part, certaines informations doivent être saisies plusieurs fois, ce qui peut être jugé inefficace.

La principale conclusion qui ressort des interviews et des examens relatifs aux remarques techniques consignées dans le rapport de l'Association du personnel de la Confédération est qu'il existe un potentiel d'optimisation de la communication interne à la DP TVA:

- Les directives concernant les processus de la TVA doivent être appliquées de façon systématique lors de l'évaluation des résultats des contrôles. Les conflits d'intérêts doivent absolument être évités.
- Les décisions de la direction et les jugements rendus par les tribunaux doivent être communiqués aux collaborateurs plus rapidement et de manière plus personnalisée, et cette communication doit comporter les motifs des décisions ou jugements concernés. Ces éléments devraient permettre aux collaborateurs de mieux comprendre les décisions prises et de défendre celles-ci vis-à-vis de l'extérieur. En outre, il conviendrait d'intégrer davantage les spécialistes dans les groupes techniques.