



# Audit de l'activité de surveillance exercée sur les cantons

Administration fédérale des contributions

---

CDF-24528

---

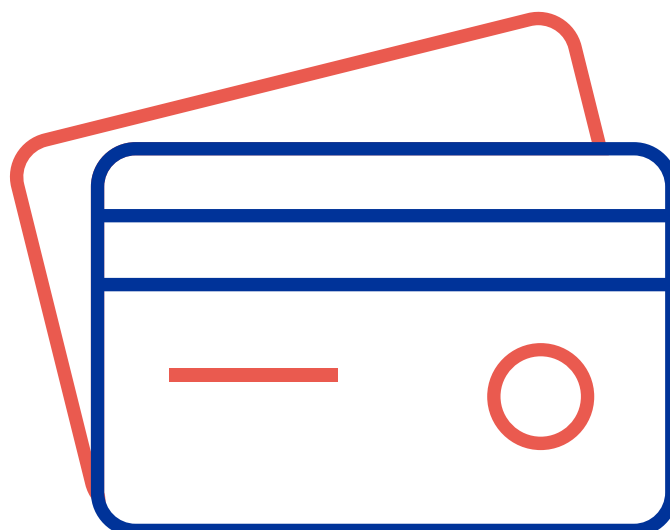
VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

---

13.10.2025

---

Texte original en allemand



## INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

---

---

<b>ADRESSE DE COMMANDE</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

---

<b>NUMÉRO DE COMMANDE</b>	605.24528
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

---

<b>COMPLÉMENT D'INFORMATIONS</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

---

<b>REPRODUCTION</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
ABDRUCK	Autorisée (merci de mentionner la source)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

---

---

<b>PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS</b>	<p>Le Contrôle fédéral des finances établit la priorité de ses recommandations en fonction des risques encourus (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Cette hiérarchisation, qui intègre les effets et la probabilité de survenance, se rapporte à l'objet de l'audit (évaluation relative) et non à la pertinence des risques pour l'administration fédérale dans son ensemble (évaluation absolue).</p>
-------------------------------------	---

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>4</b>
<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Mission et déroulement</b> .....	<b>13</b>
1.1 Contexte .....	13
1.2 Objectifs et questions de l'audit .....	13
1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués .....	13
1.4 Documentation et entretiens .....	14
1.5 Discussion finale .....	14
<b>2 L'AFC ne porte pas de regard suffisamment critique sur les résultats des audits des contrôles cantonaux des finances</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Manque de cohérence dans l'exécution des dispositions légales</b> .....	<b>18</b>
<b>4 Surveillance axée sur les risques</b> .....	<b>21</b>
4.1 Manque de focalisation sur les cantons générant des recettes importantes au titre de l'IFD .....	22
4.2 Focalisation insuffisante sur les gros contribuables et accès direct inexistant aux données relatives à l'IFD .....	24
4.3 Diversification des contrôles et prise en compte des risques plutôt que focalisation sur un thème annuel .....	25
Annexe 1 – Sources .....	27
Annexe 2 – Abréviations .....	28

## AUDIT

# Audit de l'activité de surveillance exercée sur les cantons

Administration fédérale des contributions

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

En 2024, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a encaissé environ 30 milliards de francs au titre de l'impôt fédéral direct (IFD), soit 36 % des recettes brutes de la Confédération. L'IFD est prélevé par les cantons, auxquels reviennent 21,2 % de ces quelque 30 milliards de francs. La division Surveillance cantons de l'AFC est coresponsable de garantir l'exécution conforme à la loi et uniforme de l'IFD.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la division Surveillance cantons de l'AFC exerce avec efficacité sa compétence de surveillance des 26 cantons. En tant qu'organe de surveillance technique, cette division est la seule autorité fédérale à pouvoir vérifier le contenu des taxations de l'IFD réalisées par les cantons. Les 26 contrôles cantonaux des finances (CCF) sont responsables de surveiller sur le plan financier la perception de l'IFD et la transmission correcte de la part de 78,8 % qui revient à la Confédération. Le CDF n'a aucune compétence d'audit à cet égard. La haute surveillance est exercée par l'AFC.

Dans l'ensemble, l'AFC dispose de bons instruments de surveillance. Cependant, elle ne les utilise pas encore de manière assez rigoureuse, notamment dans des situations où un canton n'exécute pas uniformément la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), risquant ainsi de provoquer des pertes de recettes fiscales importantes.

## Pas de regard suffisamment critique de la part de l'AFC sur les résultats des audits des contrôles cantonaux des finances

L'administration fiscale du canton de Genève enfreint la LIFD depuis plusieurs années en raison d'un problème avec un logiciel qui l'empêche d'établir intégralement les bordereaux d'impôt provisoires pour les entreprises. Le montant concerné s'élève à plusieurs centaines de millions de francs, sur lesquelles la Confédération paie en outre des intérêts rémunérateurs. Le CCF de Genève a connaissance du problème depuis janvier 2024. Il a toutefois rendu son certificat d'audit en décembre 2024 sans y faire allusion dans son rapport d'audit à l'intention de l'AFC et du CDF.

Dans le canton de Thurgovie, des bordereaux d'impôt provisoires portant sur un montant total d'environ 7,2 millions de francs n'ont pas été remis pour l'année 2022, une infraction à la LIFD que le CCF de Thurgovie n'a pas découverte.

Ces exemples montrent que la division Surveillance cantons ne porte pas de regard suffisamment critique sur les résultats des audits des CCF.

## Manque d'uniformité dans l'exécution des dispositions légales

Les circulaires servent à préciser la LIFD. Elles laissent toutefois la place à de trop nombreuses possibilités d'interprétation pour les cantons, ce qui peut entraîner des pertes de recettes fiscales pour la Confédération. En outre, certaines circulaires ne règlent pas tous les faits pertinents.

Il existe aussi des différences importantes entre les cantons en ce qui concerne le montant des frais de représentation forfaitaires déductibles des impôts : tandis que Zurich autorise la déduction de 24 000 francs au maximum, Genève autorise une déduction pouvant aller jusqu'à 100 000 francs par an.

Les différences dans les pratiques des cantons sont aussi considérables en matière d'exonération fiscale des fondations. Dans ce domaine, cette exonération n'est pas le seul aspect qui influe sur les finances fédérales. Les dons à ces fondations entrent aussi en ligne de compte étant donné que les personnes physiques et

morales peuvent les déduire de leurs impôts et qu'ils réduisent ainsi les recettes fiscales de la Confédération. La circulaire à ce sujet est obsolète et n'a pas été mise à jour par l'AFC depuis 1994.

Lorsque l'AFC constate des écarts par rapport à la LIFD, elle manque de rigueur pour exiger rapidement les corrections qui s'imposent dans la pratique de taxation des cantons. Elle peut le faire dans le cadre du partenariat de longue date qu'elle entretient avec les cantons ou, si nécessaire, avec l'aide des moyens de surveillance de large portée qui sont à sa disposition.

### **Lacunes dans la prise en compte des risques et accès direct inexistant aux données relatives à l'IFD**

Les cinq cantons générant les recettes les plus élevées en matière d'IFD (Zurich, Genève, Vaud, Zoug et Bâle-Ville) ont représenté 57 % des recettes totales de l'IFD en 2024. En ce qui concerne l'IFD des personnes morales, 3 % des entreprises paient près de 90 % de l'impôt et en ce qui concerne l'IFD des personnes physiques, 10 % d'entre elles s'acquittent de 40 % de l'impôt.

La division Surveillance cantons établit certes une analyse annuelle des risques pour son plan d'inspection, mais se concentre encore trop peu sur les cantons qui génèrent des recettes fiscales élevées et sur les gros contribuables. De plus, la division focalise chaque année ses contrôles sur un seul thème identique pour les 26 cantons, alors qu'il serait préférable de procéder à des contrôles diversifiés, axés sur les risques spécifiques des cantons et couvrant un éventail plus large de thèmes.

La division doit demander à chaque canton les évaluations pertinentes et, dans le cadre d'une inspection, l'accès au système de taxation de l'IFD n'est possible que sur place. Cette manière de faire est inefficace et désuète. L'AFC a besoin d'avoir un accès permanent aux données des cantons relatives à la taxation afin que son activité de surveillance soit proactive et puisse aboutir aux résultats recherchés.

# Prüfung der Aufsichtstätigkeit über die Kantone

Eidgenössische Steuerverwaltung

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

2024 nahm die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) rund 30 Milliarden Franken an direkten Bundessteuern (DBSt) ein. Die DBSt machte brutto 36 % der Einnahmen des Bundes aus. Sie wird durch die Kantone erhoben und 21,2 % der rund 30 Milliarden verbleiben in den Kantonen. Die ESTV-Abteilung «Aufsicht Kantone» ist mitverantwortlich, den gesetzeskonformen und einheitlichen Vollzug der DBSt sicherzustellen.

Die EFK prüfte, ob die Abteilung Aufsicht Kantone der ESTV ihre Aufsichtskompetenzen über die 26 Kantone wirksam wahrnimmt. Als *Fachaufsicht* kann sie als einzige Bundesbehörde die DBSt-Veranlagungen durch die Kantone inhaltlich prüfen. Für die *Finanzaufsicht* über die Erhebung der DBSt und für die korrekte Ablieferung des Bundesanteils von 78,8 % sind die 26 kantonalen Finanzkontrollen (KFK) verantwortlich. Die EFK verfügt hierbei also über keine Prüfkompetenzen. Die Oberaufsicht hat die ESTV.

Die ESTV verfügt insgesamt über gute Aufsichtsinstrumente. Jedoch setzt sie diese teilweise noch zu wenig konsequent ein. Dies betrifft Situationen, in denen einzelne Kantone den einheitlichen Vollzug des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) nicht einhalten und dadurch potenziell wesentliche Steuerausfälle drohen.

### ESTV hinterfragt die Prüfergebnisse der Kantonalen Finanzkontrollen zu wenig kritisch

Die kantonale Steuerverwaltung Genf verstösst aufgrund eines Softwareproblems seit mehreren Jahren gegen das DBG, indem sie die provisorischen Steuerrechnungen an Unternehmen nicht vollständig ausstellen kann. Hierbei geht es gesamthaft um mehrere 100 Millionen Franken, auf denen der Bund zudem Vergütungszinsen zahlt. Die KFK Genf kennt das Problem seit Januar 2024, hat aber im Dezember 2024 dennoch das Prüftestament abgegeben und es nicht in ihrem Prüfbericht zuhanden der ESTV bzw. der EFK erwähnt.

Im Kanton Thurgau wurden für das Jahr 2022 provisorische Steuerrechnungen im Umfang von ca. 7,2 Millionen Franken nicht gestellt. Die KFK Thurgau hat diesen Verstoß gegen das DBG nicht entdeckt.

Die oben genannten Beispiele zeigen, dass die Abteilung Aufsicht Kantone die Prüfergebnisse der KFK zu wenig kritisch hinterfragt.

### Gesetzesvorgaben zu wenig einheitlich durchgesetzt

Kreisschreiben konkretisieren das DBG. Dabei gibt es teilweise zu viel Raum für kantonale Interpretationen, was zu Steuerausfällen für den Bund führen kann. Ferner regeln einige Kreisschreiben nicht alle relevanten Sachverhalte.

Bei der Höhe der steuerlich abzugsfähigen, pauschalen Repräsentationsspesen gibt es bspw. grosse kantonale Unterschiede: Zürich lässt maximal 24 000 Franken pauschale Repräsentationsspesen zum Abzug zu, während Genf bis maximal 100 000 Franken pro Jahr erlaubt.

Auch bei den kantonalen Praktiken zur Steuerbefreiung von Stiftungen bestehen wesentliche Unterschiede. Finanziell relevant für die Bundeskasse ist dabei nicht nur die Steuerbefreiung der Stiftung selber. Auch die Zuwendungen an diese Stiftungen fallen ins Gewicht, da sie für natürliche und juristische Personen steuerlich abziehbar sind und die Steuereinnahmen des Bundes reduzieren. Das dazugehörige Kreisschreiben ist veraltet und von der ESTV seit 1994 nicht überarbeitet worden.

Die ESTV fordert zu wenig konsequent und zu wenig rasch Korrekturen in der Veranlagungspraxis ein, wenn sie wesentliche Abweichungen vom DBG feststellt. Dies kann in bewährter Partnerschaft mit den Kantonen geschehen, nötigenfalls aber auch unter Zuhilfenahme der weitreichenden ESTV-Aufsichtsmittel.

### **Zu wenig Risikoorientierung und kein Direktzugriff auf die Daten der direkten Bundessteuer**

Die fünf Kantone (Zürich, Genf, Waadt, Zug und Basel-Stadt) mit den höchsten DBSt-Einnahmen trugen im 2024 57 % der DBSt-Gesamteinnahmen bei. Bei den juristischen Personen bezahlen 3 % der Unternehmen fast 90 % der DBSt. Bei den natürlichen Personen tragen 10 % über 40 % der DBSt.

Die Abteilung Aufsicht Kantone erstellt zwar eine jährliche Risikoanalyse für ihren Inspektionsplan, konzentriert sich aber noch zu wenig auf die Kantone mit hohen Steuereinnahmen und die grossen Steuerzahlenden. Ebenso konzentriert sich die Abteilung auf ein einziges, in allen 26 Kantonen identisches Jahresprüfthema. Besser wäre ein an den kantonalen Risiken ausgerichteter Prüfmix, der ein breiteres Themenfeld abdeckt.

Auswertungen muss die Abteilung Aufsicht Kantone einzeln bei jedem Kanton anfragen. Bei einer Inspektion besteht nur vor Ort Zugriff auf das DBSt-Veranlagungssystem. Dieser Ansatz ist ineffizient und nicht mehr zeitgemäss. Für eine proaktive und damit wirksame Aufsicht braucht die ESTV einen permanenten Zugriff auf ihre Veranlagungsdaten in den Kantonen.

## VERIFICA

# Verifica dell'attività di vigilanza esercitata sui Cantoni

Amministrazione federale delle contribuzioni

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Nel 2024 l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha riscosso circa 30 miliardi di franchi a titolo di imposta federale diretta (IFD). Le entrate provenienti dall'IFD hanno rappresentato il 36 per cento delle entrate lorde della Confederazione. L'IFD è riscossa dai Cantoni e il 21,2 per cento dei circa 30 miliardi incassati rimane ai Cantoni stessi. La Divisione Vigilanza Cantoni dell'AFC è corresponsabile di garantire un'esecuzione uniforme e conforme alla legge dell'IFD.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la Divisione Vigilanza Cantoni dell'AFC esercita efficacemente le sue competenze di vigilanza sui 26 Cantoni. In qualità di autorità di vigilanza specialistica, essa è l'unica autorità federale che può verificare sotto il profilo materiale le tassazioni IFD operate dai Cantoni. La vigilanza finanziaria sulla riscossione dell'IFD e sul corretto versamento della quota spettante alla Confederazione, pari al 78,8 per cento, è di competenza dei 26 Servizi cantonali di controllo delle finanze. Il CDF non possiede quindi competenze di verifica in questo ambito. L'alta vigilanza è esercitata dall'AFC.

Nel complesso, l'AFC dispone di buoni strumenti di vigilanza. Tuttavia, questi vengono in parte impiegati in modo poco coerente. Ciò riguarda situazioni in cui singoli Cantoni non applicano in modo uniforme la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11), rischiando così potenziali perdite fiscali significative.

## L'AFC non esamina in modo sufficientemente critico i risultati delle verifiche dei servizi cantonali di controllo delle finanze

A causa di un problema di software, da diversi anni l'amministrazione fiscale del Cantone di Ginevra viola la LIFD, poiché non è in grado di emettere integralmente fatture fiscali provvisorie alle imprese. Si tratta complessivamente di diverse centinaia di milioni di franchi sui quali la Confederazione paga inoltre interessi remuneratori. L'amministrazione fiscale del Cantone di Ginevra è a conoscenza del problema dal gennaio 2024, ma nel dicembre 2024 ha comunque consegnato l'attestato di revisione senza farne menzione nel pertinente rapporto all'attenzione dell'AFC e del CDF.

Nel Cantone di Turgovia, per il 2022 non sono state emesse fatture fiscali provvisorie per un importo di circa 7,2 milioni di franchi. L'amministrazione fiscale del Cantone di Turgovia non ha rilevato questa violazione della LIFD.

Gli esempi sopra riportati dimostrano che la Divisione Vigilanza Cantoni esamina con occhio poco critico i risultati delle verifiche eseguite dai Servizi cantonali di controllo delle finanze.

## Applicazione poco uniforme delle disposizioni di legge

Le circolari concretizzano la LIFD. In alcuni casi lasciano troppo spazio alle interpretazioni cantonali, il che può comportare perdite fiscali per la Confederazione. Inoltre, alcune circolari non disciplinano tutte le questioni rilevanti.

Ad esempio, vi sono grandi differenze cantonali per quanto riguarda l'importo forfettario fiscalmente deducibile delle spese di rappresentanza: il Cantone di Zurigo ammette una deduzione massima di 24 000 franchi, mentre il Cantone di Ginevra ammette una deduzione massima di 100 000 franchi all'anno.

Anche le prassi cantonali relative all'esenzione fiscale delle fondazioni presentano differenze significative. Dal punto di vista finanziario, per le finanze federali non è rilevante solo l'esenzione fiscale delle fondazioni stesse, ma anche le liberalità a loro favore, poiché queste sono fiscalmente deducibili per le persone fisiche e giuridiche

e quindi riducono il gettito fiscale della Confederazione. La circolare corrispondente è obsoleta e non è stata più rielaborata dall'AFC dopo il 1994.

L'AFC chiede in modo poco coerente e poco tempestivo correzioni nella prassi di tassazione quando rileva scostamenti significativi dalla LIFD. Ciò può avvenire in collaborazione con i Cantoni, ma se necessario anche ricorrendo agli ampi strumenti di vigilanza dell'AFC.

### **Scarso orientamento al rischio e nessun accesso diretto ai dati dell'imposta federale diretta**

Nel 2024 i cinque Cantoni con le maggiori entrate a titolo di IFD (Zurigo, Ginevra, Vaud, Zugo e Basilea Città) hanno contribuito per il 57 per cento alle entrate totali di questa imposta. Per quanto riguarda le persone giuridiche, il 3 per cento delle imprese versa quasi il 90 per cento dell'IFD; tra le persone fisiche, invece, il 10 per cento contribuisce al 40 per cento dell'IFD.

La Divisione Vigilanza Cantoni redige ogni anno un'analisi dei rischi a supporto del piano d'ispezione, ma si concentra ancora troppo poco sui Cantoni con elevato gettito fiscale e sui grandi contribuenti. Inoltre, adotta un unico tema di verifica annuale, identico in tutti e 26 i Cantoni. Sarebbero invece preferibili verifiche diversificate, orientate ai rischi specifici dei Cantoni, coprendo una gamma più ampia di argomenti.

La Divisione Vigilanza Cantoni deve richiedere le valutazioni singolarmente presso ciascun Cantone. Durante le ispezioni, l'accesso al sistema di tassazione dell'IFD è possibile solo in loco. Questo approccio è inefficiente e non più al passo con i tempi. Per esercitare una vigilanza proattiva ed efficace, l'AFC necessita di un accesso permanente ai dati di tassazione dei Cantoni.

## AUDIT

# Audit of supervision of the cantons

Federal Tax Administration

---

## KEY FACTS

In 2024, the Federal Tax Administration (FTA) collected around CHF 30 billion in direct federal tax. Direct federal tax accounted for 36% of the federal government's gross receipts. It is collected by the cantons, with 21.2% of the approximately CHF 30 billion remaining with them. The FTA's Cantonal Supervision Division shares responsibility for ensuring the uniform and legally compliant enforcement of direct federal tax.

The SFAO examined whether the FTA's Cantonal Supervision Division effectively exercises its supervisory powers over the 26 cantons. As the technical supervisor, it is the only federal authority that can check the content of the direct federal tax assessments by the cantons. The 26 cantonal financial audit offices are responsible for the financial supervision of the collection of direct federal tax and for the correct payment of the federal share of 78.8%. The SFAO therefore has no auditing powers in this area. The FTA exercises overall supervision.

Overall, the FTA has effective supervisory instruments at its disposal. However, it does not always apply them consistently. This concerns situations where individual cantons fail to comply with the uniform implementation of the Federal Act on Direct Federal Taxation (DFTA), thereby posing a risk of potentially significant tax losses.

### FTA does not scrutinise the audit results of the cantonal audit offices critically enough

Due to a software problem, the cantonal tax administration of Geneva has been in breach of the DFTA for several years by failing to issue complete provisional tax invoices to companies. This affects several hundred million Swiss francs in total, on which the federal government also pays interest. The Geneva cantonal financial audit office has been aware of the issue since January 2024, but nevertheless issued its audit opinion in December 2024 and failed to mention the matter in its audit report to the FTA or the SFAO.

In the canton of Thurgau, provisional tax invoices totalling around CHF 7.2 million were not issued for 2022. The Thurgau cantonal financial audit office did not detect this violation of the DFTA.

The above examples show that the Cantonal Supervision Division does not scrutinise the audit results of the cantonal financial audit offices critically enough.

### Legal requirements not enforced uniformly enough

Circulars specify the DFTA in more detail. In some cases, they allow too much room for cantonal interpretation, which can lead to tax losses for the federal government. Furthermore, some circulars do not cover all relevant issues.

For example, there are significant cantonal differences in the amount of tax-deductible lump-sum representation expenses: Zurich allows a maximum deduction of CHF 24,000, while Geneva permits up to CHF 100,000 per year.

There are also significant differences in cantonal practices regarding the tax exemption of foundations. It is not only the tax exemption of the foundations themselves that is financially relevant for the federal coffers. Donations to these foundations are also significant, as they are tax-deductible for both individuals and legal entities and reduce federal tax receipts. The corresponding circular is outdated and has not been revised by the FTA since 1994.

The FTA does not consistently or promptly demand corrections in assessment practice when it identifies significant deviations from the DFTA. While this can be addressed in established partnership with the cantons, it must, if necessary, also be enforced using the FTA's extensive supervisory instruments.

## **Insufficient risk orientation and no direct access to direct federal tax data**

The five cantons with the highest direct federal tax receipts – Zurich, Geneva, Vaud, Zug and Basel Stadt – accounted for 57% of total direct federal tax receipts in 2024. Among legal entities, 3% of companies pay almost 90% of direct federal tax. Among individuals, 10% contribute over 40% of direct federal tax.

Although the Cantonal Supervision Division prepares an annual risk analysis for its inspection plan, it still focuses too little on cantons with high tax receipts and major taxpayers. It also concentrates on a single annual audit topic that is identical across all 26 cantons. A more effective approach would be a risk-based audit mix tailored to cantonal risks and covering a broader range of topics.

The Cantonal Supervision Division must request evaluations individually from each canton. During inspections, access to the direct federal tax assessment system is available only on site. This approach is inefficient and outdated. For proactive and effective supervision, the FTA requires permanent access to assessment data in the cantons.

## PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS

---

Nous prenons note des évaluations contenues dans le présent rapport, remercions pour les échanges constructifs lors de la discussion finale et nous déclarons d'accord avec les recommandations du CDF.

# 1 MISSION ET DÉROULEMENT

---

## 1.1 Contexte

En 2024, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a prélevé quelque 30 milliards de francs brut au titre de l'impôt fédéral direct (IFD), ce qui représente environ 36 % des recettes de l'administration fédérale. Le produit généré par les personnes physiques s'est élevé à 14,3 milliards de francs, celui généré par les personnes morales à 15,7 milliards de francs<sup>1</sup>. Les cantons ont conservé les 21,2 % de ces recettes qui leur reviennent.

La taxation et la perception de l'IFD sont effectuées par les cantons sur mandat de la Confédération. La division Surveillance cantons de l'AFC veille à une exécution de l'IFD qui soit uniforme et respecte la loi<sup>2</sup>.

Cette division comprend cinq équipes : une équipe Services spécialisés chargée de l'assistance, trois équipes totalisant 15,5 emplois à temps plein (ETP) chargées de la surveillance concomitante, et une équipe de 6,9 ETP chargée des contrôles a posteriori. La surveillance concomitante porte essentiellement sur des faits *antérieurs à la taxation*. L'équipe Contrôle se concentre, elle, sur des dossiers fiscaux *après la taxation* et formule des recommandations pour les taxations futures.

Ces activités de surveillance au sens strict (surveillance concomitante et surveillance a posteriori) monopolisent environ 70 % des ressources humaines. La division Surveillance cantons consacre les 30 % restants à la surveillance au sens large (surveillance préventive), qui consiste principalement à préciser les dispositions de la LIFD par voie de circulaires et à former les autorités fiscales des cantons dans le cadre de formations organisées par la Conférence suisse des impôts (CSI).

L'efficacité de la surveillance exercée sur les cantons a été contestée lors de précédents audits du Contrôle fédéral des finances (CDF)<sup>3</sup>.

## 1.2 Objectifs et questions de l'audit

L'audit avait pour but d'évaluer si l'AFC surveille efficacement la perception de l'IFD par les cantons. À cet effet, le CDF a défini les quatre questions suivantes :

- La division Surveillance cantons prend-elle suffisamment en compte les risques dans l'accomplissement de sa mission ?
- Dispose-t-elle des instruments de surveillance nécessaires ?
- La surveillance concomitante entraîne-t-elle des corrections significatives dans le cadre de la procédure de taxation ?
- Les constatations découlant du contrôle a posteriori entraînent-elles des modifications significatives après la taxation ?

## 1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués

L'audit a été mené du 14 avril au 18 juillet 2025 par Alessandro Manferdini (responsable de révision) et Jérémy Casarico (expert en audit). Il a été conduit sous la responsabilité de Beat Stamm. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

---

<sup>1</sup> AFC, Rapport d'activité 2024, avril 2025

<sup>2</sup> Art. 2 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11)

<sup>3</sup> Lacunes dans la surveillance de l'impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs (CDF-15639), 12 novembre 2015

L'audit s'est concentré sur l'IFD des personnes physiques et des personnes morales. Les impôts cantonaux ne sont pas soumis à la surveillance de l'AFC. Les questions posées portaient essentiellement sur les activités de surveillance au sens strict (surveillance concomitante et contrôle a posteriori).

Le CDF a évalué ces activités en prenant l'exemple des cantons de Zurich, de Genève, de Zoug et de Nidwald. Les recettes de l'IFD ont atteint, en 2024, 5,6 milliards de francs dans le canton de Zurich (les plus élevées de Suisse), 4,5 milliards à Genève (2<sup>e</sup> position) et 2,3 milliards à Zoug (4<sup>e</sup> position). Celles du canton de Nidwald sont plus modestes et n'atteignent que 0,2 milliard de francs (20<sup>e</sup> position).

Le CDF n'a pas pu consulter les taxations individuelles. Il a cependant eu accès à tous les documents que la division Surveillance cantons établit dans l'accomplissement de ses tâches.

## 1.4 Documentation et entretiens

L'AFC a communiqué les informations nécessaires au CDF et mis les documents souhaités à la disposition de l'équipe d'audit.

Il était initialement prévu que le CDF participe en observateur à des missions de surveillance concomitante sur le terrain dans les quatre cantons retenus. Cette idée a été abandonnée, le secret fiscal ayant été invoqué. Selon l'avis de droit de Jean Studer, les auditeurs peuvent pourtant être dépositaires du secret fiscal<sup>4</sup>. L'accès du CDF se serait limité au champ de l'IFD.

À la place de ces visites d'observation, le CDF a mené des entretiens avec l'administration fiscale et le contrôle cantonal des finances (CCF) des cantons de Berne, de Genève et de Zoug.

## 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 2 septembre 2025. L'AFC était représentée par le chef de la division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre, par le chef de la division Surveillance cantons, par la cheffe de l'équipe Contrôle, par le chef de l'équipe 2 et par un auditeur expert de la révision interne de l'AFC. Le CDF était représenté par la responsable du mandat, le responsable du Centre de compétences, le responsable de révision et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie les participants pour leur coopération et rappelle qu'il appartient à la direction de l'AFC de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

---

<sup>4</sup> Rapport de Jean Studer pour le Conseil d'État vaudois, représenté par sa Présidente, Mme Christelle Luisier Brodard, ch. marg. 55, p. 10

## 2 L' AFC NE PORTE PAS DE REGARD SUFFISAMMENT CRITIQUE SUR LES RÉSULTATS DES AUDITS DES CONTRÔLES CANTONAUX DES FINANCES

---

En vertu de l'art. 128, al. 4, de la Constitution et de l'art. 2 LIFD, les cantons perçoivent l'IFD sur mandat de la Confédération<sup>5</sup>. En vertu de l'art. 102 LIFD, l'AFC est responsable de la surveillance des cantons. En vertu de l'art. 103 LIFD, la division Surveillance cantons peut effectuer des contrôles auprès des autorités cantonales de taxation et de perception et consulter les dossiers fiscaux relatifs à l'IFD. L'AFC considère cette tâche comme relevant de la *surveillance spécialisée* dans le domaine fiscal et non de la *surveillance financière*<sup>6</sup>. Elle entend par surveillance spécialisée le contrôle de la taxation sur le fond (légalité matérielle).

La surveillance financière de la perception de l'IFD est assurée depuis 2014 par les 26 CCF, conformément à l'art. 104b LIFD. Les CCF contrôlent tous les ans la régularité et la légalité de la perception de l'IFD et du versement de la part de la Confédération, qui représente 78,8 % des recettes totales. Les 21,2 % restants reviennent aux cantons en guise de compensation. L'art. 104b LIFD ne donne pas le droit aux CCF de consulter les dossiers fiscaux. Son al. 1 précise expressément que le contrôle matériel des taxations est exclu de la surveillance obligatoire. Les CCF n'ont donc pas le droit de contrôler les taxations sur le fond<sup>7</sup>. Certains d'entre eux, quoique rares, passent parfois outre cette interdiction.

L'art. 104b LIFD est le fruit d'un compromis. Le projet mis en consultation en exécution de la motion 07.3282 « Haute surveillance de l'impôt fédéral direct » prévoyait de confier la surveillance financière au CDF<sup>8</sup>, mais la grande majorité des cantons s'y sont opposés<sup>9</sup>. Aussi le Conseil fédéral a-t-il renoncé en 2011 à octroyer de nouvelles compétences de surveillance au CDF et confié cette tâche aux 26 CCF à partir de 2014. La haute surveillance est du ressort de l'AFC. Le CDF n'a donc aucune compétence en matière de contrôle.

En 2018, une initiative parlementaire a tenté une nouvelle fois de confier la surveillance financière de la perception de l'IFD au CDF<sup>10</sup>. Là encore, l'opposition des cantons a fait échouer le projet<sup>11</sup>. Le CDF se repose donc sur les contrôles effectués par les 26 CCF s'agissant des 30 milliards de francs brut d'IFD (36 % des recettes de la Confédération). Il précise du reste chaque année dans le compte de la Confédération que les recettes de l'IFD ne sont pas soumises à sa surveillance financière. Par ailleurs, les confirmations des CCF portent toujours sur l'année précédente (donc sur les recettes de 2023 pour le compte d'État 2024).

Selon l'art. 104b LIFD entré en vigueur en 2014, les 26 CCF doivent chaque année rendre compte du résultat de leurs contrôles à l'AFC et au CDF. La surveillance financière est un audit de processus fondé sur la directive en matière d'audit et sur la grille d'examen de l'IFD. Les CCF sont tenus, pour les huit domaines d'examen prévus par la grille, d'analyser les risques liés aux processus et, à partir de cette analyse, de mener un audit axé sur les processus et sur les résultats. Avec le « domaine d'examen zéro », les CCF doivent soumettre à une évaluation annuelle des risques la pertinence de l'organisation des

---

<sup>5</sup> Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11)

<sup>6</sup> 12.049 – Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, 18 avril 2012, p. 3

<sup>7</sup> Martin Zweifel, Michael Beusch, *Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG*, 3<sup>e</sup> édition, 2017, concernant l'art. 104b LIFD

<sup>8</sup> 07.3282 – Haute surveillance de l'impôt fédéral direct. Motion de la commission 06.094 du Conseil national du 7 mai 2007

<sup>9</sup> CDF, Rapport sur les résultats de la consultation relative à la révision de la loi sur le contrôle des finances (art. 16 et 17 LCF), octobre 2010

<sup>10</sup> 18.469 – Renforcer les compétences de contrôle et de surveillance dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Initiative parlementaire de la Commission des finances du Conseil national, 7 novembre 2018

<sup>11</sup> Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, lettre à la Commission des finances du Conseil national, 7 février 2020

administrations fiscales cantonales, la qualification du personnel et l'efficacité du système de contrôle interne (SCI). Selon la directive, ils doivent signaler les défaillances significatives du SCI dans une lettre d'accompagnement.

Les rapports des CCF sont brefs et confirment pour l'essentiel les indications des administrations fiscales cantonales relatives aux « décomptes des impôts et des amendes » *sur le plan quantitatif*. En 2023, le CDF a reçu de cinq des 26 CCF des documents contenant des observations *qualitatives*, plus approfondies, et des recommandations concernant le SCI. En complément des rapports, la division Surveillance cantons rencontre chacun des CCF une fois par an pour un échange. Chacun de ces échanges se déroule selon un programme standard et donne lieu à un procès-verbal.

Dans les cantons de Genève et de Thurgovie, les problèmes exposés ci-après sont apparus.

Le logiciel de l'administration fiscale de Genève ne permet pas la délivrance de bordereaux d'impôt provisoires dans les situations dans lesquelles il n'y a pas eu de taxation entrée en force au cours des cinq dernières périodes fiscales. Le canton n'est pas en mesure de chiffrer avec précision le montant global concerné. Le CDF estime à plusieurs centaines de millions de francs le montant des impôts non facturés pour 2022 et les années précédentes au cours desquelles le canton de Genève, en violation de l'art. 162 LIFD, n'a pas délivré de bordereaux provisoires.

Malgré cette défaillance, les entreprises concernées ont réglé leur dette fiscale supposée au canton par des versements anticipés. Le canton a comptabilisé ces versements et dûment reversé à la Confédération la part qui lui revient. Faute de facturation provisoire, ces versements doivent figurer dans le compte de la Confédération au passif du bilan, conformément aux instructions de l'Administration fédérale des finances. Le principe d'échéance empêche de les comptabiliser comme des recettes fiscales. Elles ne peuvent être affectées au compte de résultat qu'après que le canton de Genève a émis la facture. Entre 2020 et 2025, la Confédération a dû verser aux entreprises quelque 8,7 millions de francs d'intérêts rémunératoires sur les versements anticipés, dont une partie seulement sont pertinents en l'espèce.

Selon la grille d'examen des CCF relative à l'art. 104b LIFD, la régularité de la perception provisoire est vérifiée dans le domaine d'examen 4 (encaissement / comptabilité). Il a fallu attendre que la division de la statistique de l'AFC en fasse la demande pour que le problème soit évoqué, oralement, en vue du procès-verbal de la séance du 10 janvier 2024 entre la division Surveillance cantons et le CCF de Genève. Il n'est plus mentionné dans le rapport du CCF de décembre 2024. Selon une déclaration orale recueillie au CCF, le fait n'a pas été rapporté au motif que le certificat d'audit attesterait le respect des règles comptables genevoises. Or le certificat d'audit des CCF doit attester le respect des règles comptables fédérales.

Le canton de Thurgovie a, lui aussi, commis en 2022 une erreur concernant les bordereaux d'impôt provisoires, enfreignant donc, comme le canton de Genève, l'art. 162 LIFD. Il a omis de facturer 7,2 millions de francs de versements anticipés et n'a donc pas pu les affecter au compte de résultat comme recettes fiscales. Interrogé à ce sujet par le CDF, le CCF de Thurgovie a déclaré ne pas avoir connaissance du problème. L'ayant découvert en 2024, il a fait part de son intention de couvrir le domaine d'examen 4 lors du prochain audit.

## APPRÉCIATION

Le CDF attend de la division Surveillance cantons qu'elle porte, en tant qu'instance de haute surveillance, un regard critique sur les résultats d'audit des CCF au vu des faits découverts notamment dans le canton de Genève. Les CCF doivent consigner par écrit les défaillances significatives du SCI, qui peuvent entraîner des réserves dans le certificat d'audit.

La division Surveillance cantons aurait tout d'abord dû vérifier avec le CCF de Genève si son certificat d'audit était valable alors que la violation de l'art. 162 LIFD était connue. Elle aurait ensuite dû exiger de lui qu'il se prononce sur les faits dans son rapport prévu par l'art. 104b LIFD. Elle aurait enfin dû vérifier pourquoi le CCF s'est tu sur le sujet, et découvrir le malentendu manifeste qui règne sur les règles comptables dont les CCF doivent attester le respect.

La division Surveillance cantons doit veiller à ce que les cantons de Genève et de Thurgovie corrigent au plus vite les problèmes techniques qui sont à l'origine de ces défaillances. Les bordereaux provisoires manquants ont deux effets négatifs pour la Confédération : premièrement, ils l'obligent à comptabiliser avec un retard inutile les recettes fiscales provenant de l'IFD qui lui reviennent, ce qui dépeint temporairement sa situation financière comme moins bonne qu'elle ne l'est en réalité, et, deuxièmement, ils l'ont obligée à payer des intérêts rémunérateurs sur les versements anticipés effectués par les entreprises genevoises. Cela concerne une partie des 8,7 millions de francs d'intérêts rémunérateurs de Genève. Cette dépense de la Confédération aurait pu être évitée si le canton de Genève avait respecté les règles. L'AFC devrait calculer le montant en question et exiger du canton qu'il le rembourse.



## RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'AFC de dresser un aperçu des risques cantonaux afin de renforcer la haute surveillance. Cela implique notamment de rappeler aux CCF qu'ils sont tenus de consigner par écrit les défaillances significatives. L'AFC doit quant à elle signaler aux CCF les risques importants dont elle a connaissance.



## PRISE DE POSITION DE L'AFC

La recommandation est acceptée.

Elle examine dans quel cadre un aperçu des risques peut être établi, comment les informations essentielles relatives aux risques peuvent être partagées avec les contrôles cantonaux des finances et comment la haute surveillance financière peut être optimisée d'entente avec le CDF, compte tenu de l'article 104 b LIFD.

À cet égard, il est renvoyé à la portée particulière du système de rapport actuel. L'administration cantonale dirige et surveille l'exécution et l'application uniforme de la LIFD (art. 104 LIFD) et détermine l'organisation et la conduite opérationnelle. Les contrôles des finances effectuent leurs vérifications selon un cadre d'audit prescrit ; leurs rapports doivent satisfaire aux hautes exigences de la norme suisse d'audit 805 d'EXPERTsuisse. Cela garantit la fiabilité des avis émis. Une opinion d'audit sans réserve implique qu'il n'existe pas de constatations significatives.



## RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'AFC d'exiger des cantons de Genève et de Thurgovie qu'ils prennent un train de mesures afin d'éliminer les problèmes techniques et qu'ils lui en confirment l'exécution.



## PRISE DE POSITION DE L'AFC

La recommandation est acceptée.

Elle est en contact avec les administrations fiscales cantonales.

Le CDF recommande à l'AFC de calculer les intérêts rémunérateurs qui ont été versés et d'en demander le remboursement au canton de Genève. Si la base légale nécessaire fait défaut, il faudrait la créer pour parer à toute éventualité.

 **PRISE DE POSITION DE L'AFC**

La recommandation est acceptée.

Entre-temps, le canton de Genève a établi les conséquences en matière d'intérêts rémunérateurs et les a déjà communiquées au CDF le 19.9.2025.

Il n'existe aucune base légale pour le remboursement des intérêts rémunérateurs par un canton.

L'AFC examine actuellement avec l'AFF la question de la facturation provisoire et a ébauché différentes solutions dans un rapport du 12 septembre 2025 à l'intention de la Commission des finances du Conseil des États.

L'évaluation plus approfondie des mesures possibles doit se faire en étroite collaboration avec les cantons. Dans une prochaine étape, l'AFC et l'AFF discuteront donc des mesures possibles avec les administrations fiscales cantonales.

La mesure recommandée par le CDF y sera également intégrée.

### **3 MANQUE DE COHÉRENCE DANS L'EXÉCUTION DES DISPOSITIONS LÉGALES**

Conformément à l'art. 102, al. 2, LIFD, l'AFC veille à l'application uniforme de cette loi. Elle arrête les dispositions d'exécution propres à assurer une taxation et une perception correctes et uniformes de l'impôt fédéral direct. Pour préciser la loi, elle publie principalement des circulaires conçues comme des ordonnances administratives visant à guider l'exécution<sup>12</sup>. Ces circulaires ont un caractère obligatoire pour les administrations fiscales cantonales.

Les circulaires, dont la plupart émanent de la division Surveillance cantons, sont soumises à une procédure de consultation au sein de la CSI. Selon les propos recueillis lors des entretiens, les problèmes sont multiples : certaines circulaires laissent aux cantons une marge d'interprétation trop importante quant à leur *pratique* de taxation, quand elles n'omettent pas carrément de régler certains points importants. Les interlocuteurs du CDF y voient le résultat de compromis découlant des procédures de consultation. Certains soulignent aussi la vétusté de certaines circulaires, qui n'ont jamais été mises à jour. En outre, certaines administrations fiscales cantonales n'appliqueraient pas intégralement, ou pas uniformément, la LIFD et les circulaires dans le *processus* de taxation.

Il semblerait par ailleurs que certains écarts cantonaux soient tolérés en raison du fédéralisme d'exécution. Quoi qu'il en soit, dans le contexte décentralisé de la Suisse, il est difficile pour l'AFC en tant qu'autorité chargée de surveiller l'exécution de la LIFD de garantir, par des mesures relevant du droit de la

---

<sup>12</sup> Martin Zweifel, Michael Beusch, *Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG*, 3<sup>e</sup> édition, 2017, concernant l'art. 102 LIFD

surveillance, une application totalement homogène de cette loi. La solution ne réside pas forcément dans une densification de la réglementation par des ordonnances et des circulaires, étant donné que les nouvelles règles génèrent toujours de nouvelles interrogations.

Les trois exemples qui suivent illustrent parfaitement ces situations problématiques.

---

### **Exemple 1 : forte disparité entre les plafonds cantonaux des frais de représentation forfaitaires déductibles des impôts**

---

Aucune circulaire ne limite le montant des frais de représentation déductibles des impôts sous forme de forfait. La CSI a cependant publié un modèle de règlement élaboré en concertation avec les cantons et l'AFC<sup>13</sup>. Ce modèle plafonne les frais de représentation forfaitaires à 5 % du salaire brut, jusqu'à concurrence de 24 000 francs par an, en vertu de la reconnaissance intercantonale mutuelle des règlements des remboursements de frais. L'AFC n'ayant pas entériné ce principe, les cantons sont libres d'appliquer ou non cette recommandation de la CSI.

Les quatre cantons examinés plus en détail dans le cadre du présent audit présentent des situations contrastées : le canton de Zurich a adopté la recommandation de la CSI. Le canton de Zoug la suit en principe, mais il lui arrive, de son propre aveu, d'accepter des montants légèrement supérieurs dans certains cas objectivement justifiés, eu égard au règlement des frais approuvé par le canton coordinateur du siège de l'employeur (autre que le canton de Zoug). Le canton de Nidwald a adapté sa propre directive en matière de frais forfaitaires au modèle de règlement de la CSI fin 2024. Le canton de Genève autorise quant à lui les cadres à déduire de l'impôt sur le revenu au titre des frais de représentation un forfait pouvant atteindre 10 % de leur revenu net (jusqu'à concurrence de 100 000 francs).

La division Surveillance des cantons prévoit d'examiner ce sujet en 2029.

---

### **Exemple 2 : variété des pratiques cantonales en matière d'exonération fiscale des fondations**

---

Les cantons appliquent diversement la circulaire n° 12 sur l'exonération fiscale des fondations, qui a plus de 30 ans<sup>14</sup>. Certains accordent l'exonération en fonction des honoraires du conseil de fondation, d'autres exigent un bénévolat intégral. La circulaire n° 12 est muette sur ce point. Selon les informations pratiques publiées par la CSI en 2008, l'exonération fiscale n'est accordée qu'aux fondations qui exercent l'essentiel de leurs activités en Suisse, sauf si elles opèrent dans les domaines de l'aide au développement, de l'aide humanitaire ou de l'aide d'urgence<sup>15</sup>. Cette recommandation est aussi appliquée diversement par les cantons.

Les conséquences financières de l'exonération fiscale des fondations pour la caisse fédérale sont impossibles à évaluer, faute de chiffres. Le CDF l'a constaté dès 2017<sup>16</sup>. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de l'exonération des fondations elles-mêmes, mais aussi des dons qu'elles reçoivent, étant donné que les personnes physiques et morales peuvent les déduire de leurs impôts jusqu'à concurrence de 20 % de leur bénéfice net, ce qui réduit d'autant les recettes fiscales de la Confédération. On ne connaît pas non plus le nombre des fondations exonérées d'impôt. Dix-sept cantons seulement tiennent un registre cantonal des personnes morales exonérées (fondations et associations).

---

<sup>13</sup> CSI, Modèle de règlement des remboursements de frais pour les entreprises et les organisations à but non lucratif, 1<sup>er</sup> février 2024, valable à partir du 1<sup>er</sup> mai 2024

<sup>14</sup> AFC, Circulaire n° 12, Exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique (art. 56, let. g, LIFD) ou des buts culturels (art. 56, let. h, LIFD) ; déductibilité des versements bénévoles (art. 33, 1<sup>er</sup> al., let. i, et art. 59, let. c, LIFD), 8 juillet 1994

<sup>15</sup> CSI, Exonération fiscale des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou des buts culturels / Déductibilité des libéralités, Informations pratiques à l'intention des administrations fiscales cantonales, 18 janvier 2008

<sup>16</sup> CDF, *Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations* (CDF-21267), 16 mai 2022, pp. 28 s. (uniquement en allemand)

La division Surveillance cantons prévoit de traiter ce sujet dans ses programmes annuels 2025 et 2026 (voir le ch. 4.3). Par contre, la mise à jour de la circulaire n° 12 n'est pas à l'ordre du jour.

---

### Exemple 3 : documentation des frais de garde d'un enfant par un tiers

---

Conformément à l'art. 33, al. 3, LIFD, les frais de garde d'un enfant par un tiers doivent être documentés dans la déclaration d'impôt. Or les administrations fiscales des cantons de Berne, de Fribourg, de Lucerne, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais n'exigent pas systématiquement les justificatifs correspondants.

---

Les faits exposés dans les exemples 1 et 3 ont été découverts par l'équipe de l'AFC chargée du contrôle a posteriori, qui en a rendu compte dans ses rapports de contrôle relatifs aux cantons concernés.

Cette équipe surveille la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un processus de suivi annuel. Ce suivi révèle que certaines recommandations restent en suspens pendant plusieurs années sans que les cantons modifient leur pratique ou leur processus de taxation.

En vertu de l'art. 103, al. 1, LIFD, l'AFC dispose d'un certain nombre de moyens de surveillance pour imposer aux cantons l'application uniforme de la loi.

- Elle peut se faire représenter aux délibérations des autorités de taxation et y présenter des propositions (let. b),
- ordonner des mesures d'instruction, dans des cas d'espèce, ou, le cas échéant, les prendre de son propre chef (let. c), ou
- demander, dans des cas d'espèce, que la taxation ou la décision sur réclamation lui soit également notifiée (let. d).
- L'art. 141 LIFD l'autorise en outre à interjeter recours contre des décisions de taxation devant la commission cantonale de recours ou le tribunal administratif cantonal.

L'AFC fait un usage modéré de ces moyens, préférant entretenir avec les cantons des relations de partenariat. Selon la division Surveillance cantons, la plupart des cas se règlent à l'amiable avec les cantons, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des moyens de surveillance.

L'AFC ne dispose d'aucune vue d'ensemble de la fréquence d'utilisation des moyens de surveillance prévus à l'art. 103, al. 1, let. b et c. Entre 2014 et 2024, elle a demandé dans 26 cas d'espèce que la taxation ou la décision sur réclamation lui soit notifiée (let. d). Entre 2022 et 2024, elle a engagé des procédures contre neuf décisions de taxation cantonales. Elle en a gagné quatre, en a perdu deux, et les trois autres sont pendantes.

Dans la doctrine, la surveillance exercée sur les cantons a parfois été critiquée pour son manque de sévérité : « Le laxisme de l'AFC concernant la surveillance de la bonne exécution de l'IFD est critiqué depuis des années par la doctrine, y compris par les conseillers fiscaux »<sup>17</sup>, un phénomène que différents interlocuteurs ont confirmé au CDF.

## APPRÉCIATION

---

La division Surveillance cantons n'accomplit pas toujours de façon cohérente sa mission légale concernant l'application uniforme de la LIFD. Elle devrait s'efforcer d'éliminer rapidement les aspects flous des ordonnances et des circulaires, de même que les pratiques cantonales contraires aux textes en vigueur visant à préciser la loi, qui finissent par entraîner des pertes de recettes pour la Confédération.

Elle a tendance, dans le cadre de son processus de suivi, à accorder aux cantons des délais trop généreux pour mettre en œuvre ses recommandations.

Il est logique et judicieux de vouloir entretenir avec les cantons des relations de partenariat. Cependant, lorsque les résultats se font attendre, la division Surveillance cantons ne doit pas hésiter à intervenir

---

<sup>17</sup> Peter Locher, *Kurzgutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Waadt*, 16 octobre 2021, p. 5

formellement, en faisant usage si nécessaire de ses instruments de surveillance, afin d'accélérer l'application uniforme de la loi.



## RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'AFC d'analyser les différences de taxation entre les cantons sur la base des résultats des inspections de la division Surveillance cantons, d'engager, en les classant par ordre de priorité, les modifications qui s'imposent pour préciser la loi, et d'en vérifier l'exécution.

Lorsque l'AFC découvre que la pratique d'un canton est contraire aux textes en vigueur qui précisent la loi, elle doit intervenir pour redresser la situation au plus vite. Le but est de réduire dans les meilleurs délais les pertes de recettes qui en résultent pour la Confédération.



## PRISE DE POSITION DE L'AFC

La recommandation est acceptée.

Elle examine quelles adaptations sont nécessaires dans les processus existants afin que l'application concrète de la loi puissent être revue et améliorée le plus rapidement possible, afin de garantir ainsi et au moyen de contrôles de mise en œuvre, une taxation uniforme de l'IFD dans toute la Suisse.

## 4 SURVEILLANCE AXÉE SUR LES RISQUES

Le manque à gagner fiscal, qui désigne la différence entre les recettes fiscales potentielles et réelles, est un instrument important pour mesurer l'efficacité de la surveillance exercée par l'État. À en croire une publication internationale, il s'élève pour la Suisse à environ 2 % selon l'approche macroéconomique ou descendante<sup>18</sup>, soit environ 600 millions de francs brut par an au titre de l'IFD.

Le manque à gagner fiscal constitue pour l'AFC un risque stratégique qu'elle gère sous la dénomination « perception incomplète et incorrecte de l'impôt ». Selon l'analyse des risques de l'AFC, l'ampleur de ce risque est influencée par les facteurs suivants :

- complexité croissante des situations fiscales ;
- accès limité de l'AFC aux données relatives à l'IFD gérées dans les cantons ;
- augmentation du nombre de contribuables et de décomptes d'impôt ;
- faiblesse des ressources de l'AFC et des administrations fiscales cantonales (pénurie de spécialistes, transfert de connaissances, programmes d'économies, évolution des frais informatiques).

Pour réduire les risques, l'AFC envisage les pistes suivantes :

- élaboration de processus d'audit efficaces impliquant une numérisation avancée et des échanges interorganisationnels ;
- instauration de contrôles axés sur les risques ;
- poursuite des infractions fiscales ;
- garantie de la conformité légale par la formation et les contrôles ;
- assistance aux cantons afin d'éviter les taxations incorrectes (erreurs de constatation).

<sup>18</sup> Narcis Eduard Mitu, *Can the Tax Gap be a Useful Tool in Terms of Tax Performance?* Revue des Sciences Politiques n° 77, avril 2023, pp. 20 à 28

La division Surveillance cantons assume ces mesures de réduction des risques avec dix autres divisions de l'AFC.

#### 4.1 Manque de focalisation sur les cantons générant des recettes importantes au titre de l'IFD

Les cinq plus gros contributeurs (Zurich, Genève, Vaud, Zoug et Bâle-Ville) ont généré 17,3 milliards de francs d'IFD en 2024, soit près de 57 % des recettes totales brutes de cet impôt.

Pour planifier ses ressources, c'est-à-dire le nombre de jours qu'elle devra consacrer au contrôle de chaque canton, la division Surveillance cantons utilise un modèle de risque qui intègre pour chaque canton des éléments quantitatifs et qualitatifs. Les facteurs quantitatifs englobent le nombre de contribuables et le volume des recettes fiscales du canton. Parmi les éléments qualitatifs réducteurs de risques, on peut citer la mise en place par l'administration fiscale cantonale d'un système d'assurance ou de gestion de la qualité, et la taxation centralisée des personnes physiques.

Dans sept des dix cantons générant les recettes d'IFD les plus importantes (Genève, Vaud, Zoug, Bâle-Ville, Lucerne, Schwyz et Saint-Gall), l'AFC consacre à ses visites sur le terrain nettement moins de jours que ce que prévoit l'analyse des risques (voir la fig. 1). Dans les cantons de Zurich, de Berne et d'Argovie, c'est l'inverse. Selon la division Surveillance cantons, les petits cantons nécessitent, comparativement au produit de l'IFD qu'ils réalisent, un suivi plus important que les grands. La division prévoit par ailleurs un maximum de 30 jours de service extérieur par inspecteur de la surveillance concomitante.

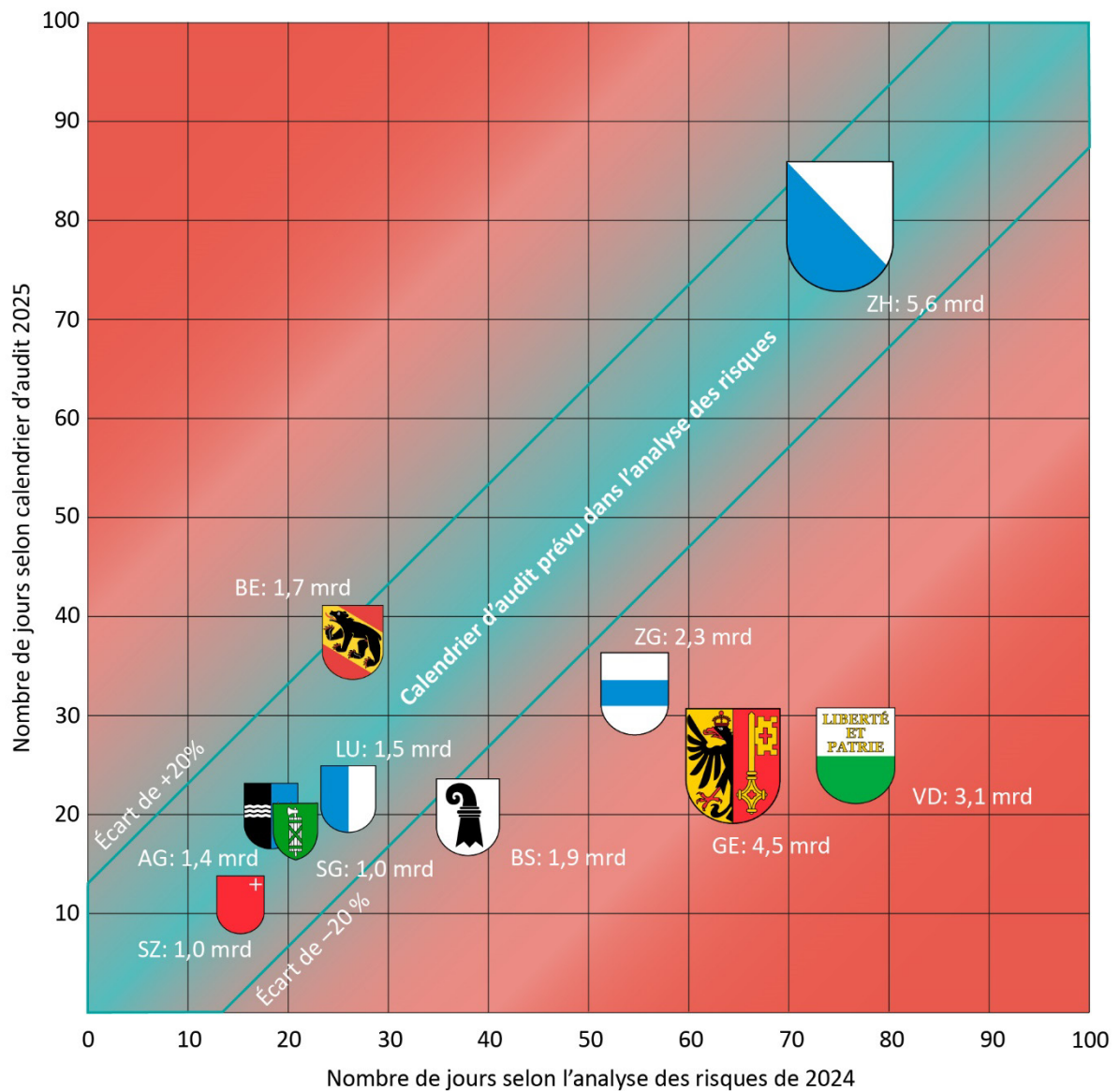


Fig. 1 : comparaison entre le nombre de jours à passer sur le terrain pour les trois équipes de la surveillance concomitante selon l'analyse des risques de 2024 et le calendrier d'audit 2025 (source : division Surveillance cantons ; graphique du CDF)

Le canton de Genève a généré près de 4,4 milliards de francs d'IFD en 2024. Or il est soumis à la surveillance d'un seul inspecteur, qui est en même temps le chef de l'équipe 3 (laquelle compte les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin, du Valais et de Vaud). L'AFC n'affecte aussi qu'un inspecteur aux cantons de Zoug (2,3 milliards), de Vaud (3,1 milliards) et de Bâle-Ville (1,9 milliard). Seul le canton de Zurich (5,6 milliards) a droit à deux inspecteurs. Le collaborateur affecté à un canton examine tous les sujets liés à l'IFD.

Le calendrier des visites des inspecteurs dans les cantons ne comprend pas de plan pour l'examen des taxations en cours. Il n'existe pas non plus de procès-verbaux ou de journaux des visites. Seuls les rapports mensuels mentionnent en style télégraphique les dossiers qui ont été traités dans un canton donné. Au niveau des équipes, par exemple dans les procès-verbaux de réunion, on trouve peu d'informations concernant les visites sur le terrain et aucune liste de taxations à corriger.

Lorsque des cantons soumettent des requêtes formelles importantes (de décision anticipée en matière fiscale), la division établit un dossier. La division Surveillance cantons voit, selon ses propres estimations, moins de 5 % des décisions anticipées pertinentes pour l'IFD.

## APPRECIATION

L'analyse annuelle des risques effectuée par la division Surveillance cantons, avec ses éléments quantitatifs et qualitatifs, est un bon instrument de planification dont l'utilisation manque toutefois de cohérence : les ressources effectivement employées sont très inférieures à celles que prévoit l'analyse des risques, surtout dans les cantons les plus importants financièrement. Rien ne garantit par conséquent que ces cantons sont surveillés correctement. Il faut absolument mieux prendre en compte le modèle de risques, surtout pour les gros cantons.

La division devrait affecter aux gros cantons deux inspecteurs co-responsables, comme elle le fait pour Zurich, afin que l'audit ne dépende pas d'une seule personne. On pourrait aussi imaginer que les inspecteurs soient des spécialistes d'un sujet (les personnes physiques ou morales, p. ex.).

Les contrôles sur le terrain dans le cadre de la surveillance concomitante manquent de cohérence. De même, la documentation des visites dans les cantons n'est pas assez rigoureuse. Elle ne permet pas de savoir si la surveillance concomitante est efficace, c'est-à-dire si elle entraîne des corrections financières dans les taxations en cours. Il faut donc que chaque équipe documente rigoureusement les visites sur le terrain en dressant des procès-verbaux de décisions et des listes de points en suspens, surtout tant qu'un canton donné n'est surveillé que par un seul inspecteur. C'est le seul moyen de vérifier que les cantons ont bien corrigé les taxations remises en cause lors de l'inspection.

Voir la recommandation 5 au chapitre 4.3.

## 4.2 Focalisation insuffisante sur les gros contribuables et accès direct inexistant aux données relatives à l'IFD

Un pour cent des personnes physiques acquitte plus de 40 % de l'IFD. Dix pour cent des contribuables génèrent près de 80 % des recettes totales. S'agissant des personnes morales, 3 % des entreprises acquittent presque 90 % de l'IFD<sup>19</sup>.

La division Surveillance cantons n'émet pas elle-même d'évaluation concernant les gros contribuables. Pour effectuer des analyses précises, elle doit se procurer les chiffres auprès de chaque canton. Sauf dans le cas de Genève, elle n'a accès aux données relatives à l'IFD que sur place. La consultation des données a lieu sous forme d'enquêtes effectuées par les équipes de la surveillance concomitante (questionnaires adressés aux cantons sur des sujets différents chaque année) ou de listes d'échantillons dressées par l'équipe chargée du contrôle a posteriori (selon des paramètres différents chaque année).

Selon l'avis de droit Probst commandé par l'AFC, les données relatives à l'IFD appartiennent à la Confédération. L'AFC jouit donc sur elles d'un droit d'accès illimité : « Les données que, conformément à la LIFD, le contribuable fournit dans sa déclaration d'impôt en vue de la taxation de l'IFD constituent par nature des données relatives à l'impôt fédéral et sont, en tant que telles, placées sous l'autorité directe de la Confédération »<sup>20</sup>. Cette maîtrise des données inclut l'accès aux données électroniques. Environ un canton sur deux utilise le logiciel « Neue Software Technologie Gemeinden » (NEST), qui gère séparément les données relatives à la taxation de l'IFD et les données fiscales du canton.

### APPRÉCIATION

Bien que la division Surveillance cantons considère que les gros contribuables sont déjà dans le viseur des autorités fiscales cantonales, elle devrait leur accorder une attention accrue. Leur importance financière le justifie.

Pour effectuer des contrôles plus méthodiques et mener ses propres évaluations, la division a besoin d'un accès permanent aux données relatives à l'IFD. Sa méthode actuelle, à base d'enquêtes et de listes

<sup>19</sup> KPMG, *Clarity on Swiss Taxes*, mai 2025

<sup>20</sup> Th. Probst, *Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen durch das BFS und die ESTV*, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), 17 novembre 2019, pp. 25 et 26, note de bas de page 174, p. 24, note de bas de page 149

d'échantillons, est aussi inefficace qu'obsolète. L'AFC n'est pas en mesure de vérifier la représentativité des échantillons et doit pour cela s'en remettre aux cantons.

L'accès permanent aux données présente les avantages suivants :

- possibilité pour la division Surveillance cantons d'agir plus directement en choisissant elle-même des dossiers *avant* la taxation définitive, sans devoir attendre les requêtes des cantons ;
- possibilité pour les inspecteurs de mieux préparer leurs visites dans les cantons ;
- amélioration des contrôles et du suivi de la mise en œuvre, par les cantons, des recommandations issues de la surveillance concomitante et du contrôle a posteriori.

Voir la recommandation 5 au chapitre 4.3.

### 4.3 Diversification des contrôles et prise en compte des risques plutôt que focalisation sur un thème annuel

En plus des éléments quantitatifs et qualitatifs de l'analyse des risques cantonaux visant à planifier le nombre de jours nécessaire aux inspections sur le terrain, la division Surveillance cantons analyse chaque année les risques en suivant les dispositions pertinentes de la LIFD. Il en découle un thème annuel unique pour les inspections cantonales de l'équipe chargée des contrôles a posteriori. Ce thème guide le travail de la division, qui mène ensuite dans les 26 cantons des enquêtes et des contrôles identiques, au moyen de listes d'échantillons. Les enquêtes consistent en des questionnaires détaillés qui invitent les cantons à répondre à un nombre limité de questions sur des dossiers dont la taxation a déjà eu lieu. Les trois équipes chargées de la surveillance concomitante s'occupent de la réalisation des enquêtes et de l'évaluation des résultats. Au moyen de cet instrument, elles examinent donc aussi des parties de dossiers post-taxation. L'équipe chargée des contrôles a posteriori est responsable de la vérification des listes d'échantillons.

La planification annuelle en cours illustre la situation :

L'équipe Contrôle doit examiner en 2025 et en 2026, dans les 26 cantons, les taxations entrées en force d'associations et de fondations et les exonérations fiscales des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou des buts culturels. En parallèle, les trois équipes chargées de la surveillance concomitante doivent enquêter sur l'exonération fiscale des entreprises de transport et d'infrastructure concessionnaires, des institutions de la prévoyance professionnelle et des assurances-maladie suisses. Aucune autre enquête ni aucun autre contrôle a posteriori n'est prévu.

## APPRÉCIATION

Prévoir un plan d'audit annuel identique pour les 26 cantons ne tient pas suffisamment compte des risques. Il vaudrait mieux miser sur un bouquet annuel de contrôles avec des paramètres récurrents (p. ex. 20 personnes physiques et 20 personnes morales par canton et par an) et des thèmes fondés sur les risques.

Les enquêtes pourraient très bien être abandonnées. En plus de représenter de part et d'autre une lourde charge de travail, elles sont devenues obsolètes compte tenu du fait que seul le canton de Genève accorde un accès direct à ses données relatives à l'IFD.

## RECOMMANDATION 5

## PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'AFC d'axer encore plus résolument la surveillance concomitante et les contrôles a posteriori de la division Surveillance cantons sur les risques. Cela implique notamment d'élargir l'éventail des thèmes traités et d'accéder aux données relatives à l'IFD pour procéder à ses propres évaluations.



## PRISE DE POSITION DE L' AFC

La recommandation est acceptée.

Elle examine comment la surveillance concomitante et les contrôles a posteriori effectués par la division Surveillance cantons peuvent être planifiés et réalisés de manière encore plus axée sur les risques.

La motion 25.3025, transmise par la CER-N, recommande la création d'une base légale formelle pour la collecte des données fiscales cantonales. Le Conseil fédéral examinera dans quelle mesure il convient également de prévoir l'utilisation des données fiscales fédérales à des fins de surveillance.

## ANNEXE 1 – SOURCES

---

### TEXTE LÉGISLATIF

---

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11)

---

### INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

---

07.3282 Haute surveillance de l'impôt fédéral direct. Motion de la commission 06.094 du Conseil national du 7 mai 2007

---

18.469 Renforcer les compétences de contrôle et de surveillance dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Initiative parlementaire de la Commission des finances du Conseil national, 7 novembre 2018

---

### MESSAGE

---

12.049 Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, 18 avril 2012

---

### DOCUMENTS

---

CDF, Rapport sur les résultats de la consultation relative à la révision de la loi sur le contrôle des finances (art. 16 et 17 LCF), octobre 2010

---

Lacunes dans la surveillance de l'impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs (CDF-15639), 12 novembre 2015, disponible sur le site Internet du CDF

---

Martin Zweifel, Michael Beusch, *Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG*, 3<sup>e</sup> édition, 2017

---

Th. Probst, *Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen durch das BFS und die ESTV*, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), 17 novembre 2019

---

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, lettre à la Commission des finances du Conseil national, 7 février 2020

---

Peter Locher, *Kurzgutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Waadt*, 16 octobre 2021

---

Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations (CDF-21267), 16 mai 2022, disponible uniquement en allemand sur le site Internet du CDF

---

## ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

---

LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
IFD	Impôt fédéral direct
CDF	Contrôle fédéral des finances
AFC	Administration fédérale des contributions
EPT	Équivalent plein temps
CCF	Contrôle cantonal des finances
CSI	Conférence suisse des impôts