

AUDIT

Audit de l'activité de surveillance des 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.

Manque de rigueur dans la haute surveillance 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 rémunératoires. 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.