



Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants

**Évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de
l'égalité de traitement**

Genève, le 30 janvier 2007

Avertissement

Comme pour nos précédents rapports, il est possible de prendre rapidement connaissance des éléments essentiels au travers :

- de l'Essentiel en bref (p. I)
- des Conclusions (p. 56)
- des Recommandations (p. 62)

Des annexes séparées sont par ailleurs à disposition sur demande ou peuvent être téléchargées depuis le site internet de la CEPP (<http://www.geneve.ch/cepp>).

Remerciements

La CEPP tient à remercier toutes les personnes interrogées lors des entretiens et des sondages, sans qui ce travail n'aurait pas été possible. Elle remercie les différents collaborateurs de l'administration pour leur disponibilité. Elle tient en particulier à souligner l'excellente collaboration avec les personnes du Département des finances (DF) ayant contribué à la réalisation du sondage auprès des contribuables indépendants, ainsi que l'aide précieuse apportée par MM. Jean-Luc Bertholet et David Miceli, économètres au DF, pour le traitement et l'analyse des données de l'administration fiscale. Elle remercie également les différents mandataires qui ont contribué à produire les résultats présentés : M. Jean-Marc Huguenin directeur d'« économistes indépendants », Me Yves Noël avocat et professeur de droit fiscal à l'Université de Lausanne, M. Massimo Sardi directeur de l'institut érasme ainsi que son équipe.

L'essentiel en bref

L'évaluation porte sur la politique de déduction des frais professionnels des contribuables indépendants, sous l'angle de l'égalité de traitement entre les différentes professions et à l'intérieur d'une même profession. En matière d'impôts directs, les contribuables sont imposés selon leur capacité contributive : cela signifie que leurs impôts sont calculés sur leurs revenus ou recettes, diminués de certaines dépenses ou déductions autorisées. Les indépendants ne sont ainsi pas imposés sur leur chiffre d'affaires, parce qu'ils ont dû engager un certain nombre de dépenses pour le réaliser (ex. achat de marchandises, loyer de locaux, achat de matériel informatique, salaires et charges sociales, etc.). Ils sont en droit de déduire les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel.

Sur la façon de prendre en compte des déductions admissibles et conformément à la législation, l'Administration fiscale cantonale (AFC) dispose d'une certaine marge de manœuvre, en particulier lorsqu'il s'agit de simplifier certaines opérations de taxation (principe de praticabilité de l'impôt). Ainsi, elle est en droit d'admettre des forfaits pour certains frais, en lieu et place du relevé exhaustif des dépenses réalisées et la conservation des justificatifs. Ceci permet de simplifier le travail comptable du contribuable et celui de vérification par l'administration. Ces forfaits doivent cependant correspondre à une réalité, afin de respecter les principes de l'imposition selon la capacité contributive et de l'égalité de traitement. L'administration doit aussi veiller à ce que les taxateurs appliquent de façon homogène et comparable les règles retenues pour déduire les frais professionnels admis. Pour cela, elle en a formalisé un certain nombre, à appliquer lors de la taxation des indépendants (ex. instructions de taxation de portée générale, accords avec certaines professions).

L'évaluation a examiné les règles appliquées par l'AFC en matière de déductions des frais professionnels, la pratique des accords passés avec des professions, le déroulement de l'examen d'une déclaration d'impôts (soit le processus de taxation) et, en amont, comment les contribuables la remplissent, ainsi que l'information mise à leur disposition à ce sujet. De ce fait, elle ne met pas en évidence la problématique d'éventuelles recettes non déclarées. Les résultats et les analyses, selon l'angle d'examen retenu, font ressortir des règles et des pratiques souvent opaques pour le public (contribuables et mandataires : fiduciaires, comptables, fiscalistes, avocats, etc.), mais aussi parfois mal connues à l'intérieur même de l'administration. Ils mettent en évidence quelques faiblesses qui nuisent à la qualité de la taxation et constituent des facteurs de risque d'inégalité de traitement entre les professions avec accord et celles sans accord, entre les contribuables de professions différentes, voire à l'intérieur d'une même profession :

- Des accords par profession négociés sans transparence ni base solide

Les accords ne présentent aucune homogénéité quant à leur forme et à leur contenu. Il n'existe pas de systématique dans leur élaboration. L'AFC est entrée en matière suite aux demandes de quelques professions, qui sont par ailleurs souvent bien organisées et disposent d'un certain poids économique, voire politique. La liste des professions qui en bénéficient n'existe pas et les accords sont traités de façon confidentielle.

L'administration ne dispose pas de données chiffrées consolidées au niveau d'une profession. Il est donc impossible de dire si l'ampleur des forfaits acceptés par l'AFC respecte ou non le principe de l'égalité de traitement et celui de l'imposition selon la capacité contributive. C'est notamment la crainte de voir partir des contribuables aisés qui l'a incitée à accepter les prétentions de certaines professions. Il semble cependant que cette pratique ait atténué la progressivité de l'impôt.

- **Des acteurs et des usagers mal informés à cause de l'opacité des pratiques en matière de déductions des frais professionnels**

Excepté pour les avocats et les médecins, une trentaine d'accords sont gardés confidentiels et transmis par l'AFC aux seuls organismes faïtières signataires. Les instructions de taxation sont partiellement communiquées au public et visent essentiellement les mandataires. Les supports d'information utilisés ne sont donc pas exhaustifs (ex. guide fiscal, instructions complémentaires) et, par ailleurs, le site internet est d'une utilisation peu pratique. A l'interne de l'administration, les règles et pratiques sont plus ou moins formalisées. Elles ne sont pas transmises à l'extérieur. En conséquence : 1) certains collaborateurs eux-mêmes ne connaissent pas l'intégralité des informations nécessaires, 2) les contribuables sont insuffisamment informés et peuvent ignorer l'existence d'un accord les concernant, 3) et, parfois, leurs mandataires également. La différence d'accès à l'information constitue un important facteur d'inégalité de traitement. La confidentialité de ces documents est contraire à la loi sur la transparence administrative (loi sur l'information du public et l'accès aux documents - LIPAD).

- **Des difficultés dans l'examen de la déclaration d'impôts**

L'accès difficile et non exhaustif à l'information est en partie responsable de comptes commerciaux (annexés à la déclaration d'impôts) mal remplis par certains contribuables. D'une façon générale, ces comptes manquent de détails. Cela oblige les taxateurs à demander des renseignements complémentaires. Par ailleurs, des objectifs de production (nombre de déclarations à taxer) et des contraintes de temps amènent quelquefois les taxateurs à moins approfondir certaines vérifications, voire à y renoncer. Il arrive que des règles soient appliquées sans vérifier leur adéquation à la situation du contribuable et que des reprises (modifications des chiffres) soient effectuées d'office par les taxateurs.

- **Des ressources à disposition des taxateurs insuffisantes**

Les taxateurs disposent d'une grande marge de manœuvre dans l'appréciation des dossiers de contribuables. Cependant, ils n'ont pas tous les connaissances nécessaires pour examiner les déclarations complexes. Ils n'ont pas non plus toujours toutes les informations nécessaires pour traiter correctement la déclaration (ex. accès incomplet aux accords, procédures non écrites) ou s'améliorer dans leur pratique (ex. « feed-back » sur les réclamations concernant leurs dossiers). Ils ne sont en général pas spécialisés par secteur d'activité et ne disposent pas d'indicateurs suffisants pour apprécier l'exactitude des chiffres fournis par le contribuable. A cela s'ajoute parfois la pression du temps à disposition. Par conséquent, les déclarations ne sont pas examinées de la même façon selon qui les traite et l'examen de celles qui sont complexes peut souffrir, dans certains cas, d'un manque d'approfondissement.

- **Des possibilités de réclamations et de recours inégales**

Les contribuables non spécialistes qui remplissent seuls leur déclaration ne sont pas toujours en mesure d'évaluer la pertinence des décisions prises par l'AFC (reprises de certains frais professionnels). Ce constat est aussi valable pour plusieurs mandataires de la place. Le manque d'information de l'AFC sur les règles en matière de déductions, mais aussi des explications souvent insuffisantes sur les bordereaux, entrent en ligne de compte.

Sur la base de ces constats, la CEPP formule 11 recommandations principales ayant pour but :

1. Dans un souci d'efficacité administrative et de simplification pour les contribuables, de définir **les conditions d'une politique de déductions forfaitaires** des frais professionnels transparente qui respecte l'égalité de traitement.
2. D'améliorer **l'information** tant vers les usagers, leurs mandataires, qu'à l'interne.

3. D'améliorer l'organisation du travail, de développer les compétences des acteurs et de moderniser les outils, afin d'harmoniser **le processus de taxation**, de renforcer l'égalité de traitement entre les contribuables, d'accroître la qualité du travail de l'AFC dans un souci d'efficacité et d'efficience.

Table des matières

1	<i>Introduction.....</i>	1
1.1	Le sujet de l'évaluation.....	1
1.2	L'égalité de traitement	2
1.3	Les questions d'évaluation	3
1.4	La démarche méthodologique.....	4
1.5	La composition du groupe de travail.....	5
2	<i>Les déductions professionnelles.....</i>	6
2.1	Le cadre formel	6
2.2	Les accords sur les déductions au regard de l'égalité de traitement	8
2.3	L'information sur les déductions concernant les frais professionnels et sa diffusion....	12
2.4	L'application du principe de transparence de l'Etat.....	18
3	<i>Le niveau d'information et les pratiques des contribuables.....</i>	20
3.1	Le niveau d'information des contribuables	20
3.2	Le niveau d'information des mandataires	23
3.3	La manière de remplir la déclaration	26
4	<i>L'examen de la déclaration par l'AFC et les réactions des contribuables</i>	30
4.1	Le processus de taxation.....	30
4.2	Les ressources et moyens d'aide à la taxation	35
4.3	Un exemple problématique de la pratique : les reprises	40
4.4	Les réclamations.....	43
4.5	Les recours.....	46
4.6	L'information des taxateurs sur les réclamations et les recours	49
5	<i>Les sources potentielles d'inégalité de traitement.....</i>	50
5.1	Les accords et autres possibilités de déductions forfaitaires.....	50
5.2	Les inégalités dues aux différences de pratiques au sein de l'AFC	51
5.3	Les facteurs d'inégalité relatifs aux contribuables, aux associations professionnelles et aux mandataires	53
5.4	En guise de propos d'étape.....	54
6	<i>Conclusions</i>	56
6.1	Une absence de transparence et de systématique dans la forfaitisation des déductions de frais professionnels.....	56
6.2	Les contribuables ont un accès inégal et aléatoire à l'information sur les déductions autorisées	57
6.3	Le recours à un mandataire n'apporte pas forcément une garantie d'exactitude ou d'exhaustivité.....	58
6.4	L'information comptable nécessaire pour apprécier la déclaration d'impôts n'est ni homogène ni suffisamment détaillée.....	58
6.5	Les frais professionnels ne sont pas traités de façon similaire.....	59
6.6	Les ressources et les moyens pour la taxation sont inadéquats selon la complexité des taxations	59
6.7	Les phases suivantes d'examen d'une déclaration peuvent être une source d'inégalité de traitement.....	60

6.8	Les projets en cours	61
7	Recommandations	62
7.1	Les objectifs des recommandations.....	62
7.2	Recommandations concernant une politique de forfaitisation des déductions de frais professionnels	63
7.3	Recommandations sur la politique d'information (taxation et recours).....	63
7.4	Recommandations visant à améliorer la qualité du processus de taxation	64
8	Annexes	67
8.1	La liste des personnes, des organismes et des cantons interrogés.....	67
8.2	La démarche méthodologique détaillée.....	67
8.3	Les frais professionnels déductibles	72
8.4	La description des structures (AFC, Service de la taxation I) et du profil des taxateurs.. ..	77
8.5	La formation de la Conférence suisse des impôts (CSI)	79
8.6	La prise de position de l'AFC	82
9	Bibliographie	91

Liste des tableaux et des figures

Tableau 1 : Liste des associations professionnelles informées par l'AFC jusqu'en 2000.....	13
Tableau 2 : Professions qui disposent d'un formulaire de l'AFC pour présenter leurs comptes	27
Tableau 3 : Nombre de réclamations déposées par des indépendants, tous motifs confondus.....	44
Tableau 4: Profil des taxateurs du service des indépendants : situation en mars 2006	78
Figure 1 : Sources d'information des contribuables sur les possibilités de déductions professionnelles autorisées	22
Figure 2: Raisons invoquées pour confier sa déclaration à un mandataire rémunéré	26
Figure 3 : Motifs pour une prise de contact initiée par l'AFC	38
Figure 4 : Nature des divergences entre l'AFC et les contribuables (dernière notification reçue)	42

Annexes publiées

Peuvent être obtenues auprès du secrétariat ou téléchargées sur www.geneve.ch/cepp

Érasme (2006a), Évaluation de la taxation des indépendants : entretiens approfondis auprès de sociétés spécialisées (fiduciaires, fiscalistes). Rapport de synthèse, Genève

Érasme (2006b), Sondage téléphonique auprès des contribuables indépendants du canton de Genève. Dans le cadre de l'évaluation de la taxation des indépendants, Genève

Huguenin J.-M. (2005), Évaluation de la taxation des indépendants : synthèse des questionnaires

Noël Y. (2006), La déduction des frais professionnels par les indépendants. Mandat d'analyse juridique

Liste des abréviations

ACI	Administration cantonale des impôts (canton de Vaud)
AFC	Administration fiscale cantonale
AGEDEC	Association genevoise des contribuables
AI	Assurance invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCRI	Commission cantonale de recours en matière d'impôts
CFC	Certificat fédéral de capacité
CSI	Conférence suisse des impôts
DF	Département des finances
HLM	Habitation à loyer modéré
ICC	Impôt cantonal et communal
IFD	Impôt fédéral direct
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LIPAD	Loi sur l'information du public et l'accès aux documents
LPFisc	Loi de procédure fiscale
LInfo	Loi sur l'information (canton de Vaud)
LIPP	Loi sur l'imposition des personnes physiques
LHID	Loi fédérale sur l'harmonisation de l'impôt fédéral direct des cantons et des communes
LTVA	Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée
OSIL	Organisation, systèmes d'information et logistique (DF)
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
REG	Répertoire des entreprises du canton de Genève
TA	Tribunal administratif
TF	Tribunal fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USAM	Union suisse des arts et métiers
USF	Union suisse des fiduciaires

Lexique

Accords de branches ou de professions (sur les déductions des frais professionnels) : aussi dénommés accords particuliers, accords spécifiques ou notices par l'AFC. Il s'agit d'accords conclus entre une association faîtière ou un groupement professionnel et l'administration fiscale cantonale (AFC), qui précisent ce qui est admis par l'administration en matière de déductions. Il peut s'agir de forfaits exprimés sous la forme de taux ou de montant en francs (Voir aussi « Notices »).

Accords individuels : concernent des accords obtenus par des contribuables à titre individuel.

Avis de taxation : voir bordereau.

Bordereau : relevé détaillé des chiffres retenus par l'administration pour le calcul de l'impôt (aussi appelé avis de taxation).

Compte de pertes et profit : il s'agit d'un compte de résultat relatif à l'activité de l'indépendant (bénéfice brut) moins les charges (frais justifiés par l'usage commercial).

Frais professionnels : ensemble des frais engagés par le contribuable pour obtenir le revenu indépendant (frais de locaux, frais de personnel, frais de déplacement, frais de représentation, etc.).

Indépendants : personnes qui exercent une activité lucrative à titre principal ou accessoire en raison individuelle, en société simple, en société en nom collectif ou en société en commandite simple.

Informations aux associations professionnelles : précisions visant « à faciliter l'application du droit exprimant le point de vue de l'AFC sur des sujets concernant toutes les associations professionnelles » (cf. site internet AFC). Ces informations régissent la taxation et visent à assurer une pratique uniforme.

Instructions de taxation : règles que l'AFC se fixe en interne pour favoriser une pratique uniforme entre les taxateurs. Ces instructions sont complétées par des notes écrites et des informations orales diffusées de façon plus limitée. L'ensemble de ces documents est parfois appelé « directives internes » par l'AFC.

Mandataire : société ou indépendant qui remplit la déclaration d'impôts de clients indépendants et qui, parfois, s'occupe aussi de leur comptabilité. Il peut s'agir de fiduciaires, de fiscalistes, de comptables, d'avocats ou d'anciens taxateurs installés à leur compte. Ce sont aussi parfois des établissements bancaires ou d'autres structures (ex. services sociaux), mais que nous avons écartés des organismes interrogés.

Notices : les notices complètent les « Informations aux associations professionnelles » (cf. supra), en précisant leurs modalités d'application pour une branche professionnelle particulière (cf. site internet AFC). Voir aussi « accords de branches ou de professions ».

Notification : terme administratif qui traduit l'acte de communiquer par écrit la décision administrative au contribuable.

Part privée : certains postes de charge (ex. frais de déplacement, de repas, ...) peuvent inclure un usage privé qui n'entre pas dans le calcul des frais justifiés par l'usage professionnel.

Reprise : ou « modification » opérée par le taxateur sur les chiffres indiqués par le contribuable dans sa déclaration ou ses annexes (ex. comptes commerciaux). Elle peut être effectuée en faveur ou en défaveur du contribuable.

Revenu brut, revenu net, revenu imposable : cf. tableau ci-après.

PASSAGE DU REVENU BRUT AU REVENU IMPOSABLE ET CALCUL DE L'IMPÔT

Revenu brut

Somme de toutes les sources de revenu touchées durant la période fiscale

Rémunérations des facteurs de production (honoraires, salaires, intérêts, loyers, etc.), et autres ressources

./. Dépenses ou frais d'acquisition du revenu

Dépenses de production à la charge du contribuable

Toutes les charges justifiées par l'activité professionnelle ou commerciale (loyer, électricité, salaire de collaborateurs, frais de déplacement, de repas, etc.)

./. Prélèvements « fiscaux »

Autres prélèvements

Cotisations sociales, éventuellement autres impôts

Revenu net

./. Déductions autorisées

Total des montants déductibles

Déductions sociales et personnelles (charges de famille, dépenses médicales...), autres déductions

Revenu imposable

Revenu auquel s'appliquent les taux d'imposition pour obtenir l'impôt brut

Selon barème(s) à tranches de revenu multiples et à taux progressifs

= Impôt brut

./. Crédits d'impôt

IMPOT NET, à payer

Adapté de : Schöenberger 1998 : 6-7

Taxation : processus d'examen de la déclaration d'impôts par l'administration, qui comprend un circuit au travers des différents services concernés (ex. titres, immobilier, indépendants) et l'intervention de différents collaborateurs (ex. taxateurs, contrôleurs fiscaux). Le processus se termine avec la notification du bordereau au contribuable.

La taxation des indépendants au sein de l'Administration fiscale cantonale (AFC)¹

L'organisation interne

L'Administration fiscale cantonale (AFC) est composée de 5 « divisions », avec à leur tête un directeur. Chaque division comprend plusieurs services, sous la responsabilité de chefs de service.

Le Service de la taxation des indépendants est l'un des 6 services de la Division « Taxation des personnes physiques ». On l'appelle aussi Service de la taxation I.

Le Service de la taxation I se subdivise en différentes unités. Hormis les professions de l'agriculture, les taxateurs sont répartis en 3 sous-groupes, avec à leur tête des chefs de groupe.

Des organigrammes figurent à l'annexe 8.4.

Les contribuables indépendants

Pour l'année fiscale 2003², on recense 20'276 taxations présentant un revenu acquis dans le cadre d'une activité lucrative indépendante, soit 8.6 % de toutes les taxations relatives aux personnes physiques.

La somme des revenus bruts des indépendants s'élevait à 3'386 millions de francs, soit 16.9 % du revenu brut de l'ensemble des personnes physiques.

Le revenu brut moyen s'élevait à Fr. 167'000.-- et le revenu brut médian se situait entre Fr. 81'000.-- et 90'000.--.

Le revenu imposable moyen était de Fr. 115'000.--, alors que le revenu imposable médian était compris entre Fr. 51'000.-- et 60'000.--.

Certains contribuables (45 %) ont une activité lucrative indépendante à 100 %, tandis que les autres ont aussi une activité salariée ou reçoivent une rente parallèlement à leur activité indépendante.

¹ Nous employons l'abréviation AFC qui correspond à celle utilisée sur le plan genevois. A ne pas confondre avec l'Administration fédérale des contributions, dont l'abréviation est identique.

² Etat de la situation au 29.09.2006.

1 Introduction

1.1 Le sujet de l'évaluation

1.1.1 L'origine du sujet

A la suite de deux précédentes évaluations, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après la CEPP) a constaté l'existence de pratiques administratives en matière de déductions qui soulevaient la question de l'égalité de traitement. Il en ressortait notamment que les contribuables indépendants sont fréquemment perçus comme particulièrement favorisés par le système de taxation (CEPP 1997 : 43) et que certains d'entre eux bénéficient de possibilités de déductions forfaitaires grâce à des accords conclus entre leurs associations professionnelles faitières et l'Administration fiscale cantonale (AFC) (CEPP 1998 : 37 et ss.). Toutefois, ces deux évaluations concernaient principalement les contribuables salariés. La politique de déductions fiscales en faveur des contribuables indépendants n'avait pas été traitée de façon approfondie. C'est pourquoi, en utilisant sa compétence à déterminer ses propres thèmes d'évaluation³, notre commission a retenu d'évaluer la taxation des indépendants.

L'imposition de l'indépendant repose sur une base différente de celle du salarié. En effet, alors que le revenu des activités salariées est attesté par un tiers (l'employeur), celui des activités indépendantes ressort d'états financiers produits par le contribuable lui-même. Ces états financiers vont servir à l'administration pour déterminer le revenu imposable⁴. Comme l'indépendant doit lui-même assumer certains frais qui vont lui permettre d'acquérir son revenu : achat de marchandises, loyer de locaux, achat de matériel informatique, salaires et charges sociales d'employés, etc., il est logique que les dépenses engagées viennent en déduction du chiffre d'affaires réalisé ou des honoraires perçus. Cependant, plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer la taxation des indépendants, en particulier :

- La difficulté parfois à distinguer, parmi les frais, ceux qui sont directement en lien avec l'acquisition du revenu.
- L'existence d'un grand nombre d'accords concernant des branches ou des professions, conclus par l'administration avec des associations et groupements professionnels qui met en évidence des traitements différenciés.
- La méconnaissance de la pratique de taxation de la part des contribuables.

La politique en matière de déductions des frais professionnels et les pratiques administratives jouent un rôle central en ce qui concerne l'égalité de traitement. C'est pourquoi, notre commission a choisi de se concentrer sur la problématique de l'égalité de traitement entre indépendants dans la même profession et entre indépendants de professions différentes.

1.1.2 La délimitation du sujet

En mettant l'accent sur la détermination du revenu imposable de l'indépendant au travers des déductions, et non du revenu brut, la CEPP a par conséquent exclu de son champ d'investigation les aspects de la taxation qui s'appliquent à l'ensemble des contribuables

³ Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (RS/Ge D 1 10), art. 28 al. 3.

⁴ Voir lexique, pp. VII-VIII.

(taxation des titres, déductions personnelles, etc.). De même, elle ne s'est pas penchée sur les autres sources possibles de revenus (immobilier, déductions des frais professionnels de l'activité salariée, etc.), ni sur les revenus non déclarés. Enfin, dans la même perspective, elle n'a pas retenu les taxations d'office, ni les sanctions appliquées en cas de fraude.

Précisons encore que notre commission n'a pas fait une analyse de l'incidence fiscale des déductions admises au travers des différents accords, en l'absence de données détaillées sur les frais professionnels et de chiffres par profession (cf. annexe 8.2.2, module 5). L'évaluation ne concerne pas le volume des déclarations traitées, ni son évolution durant ces dernières années.

1.2 L'égalité de traitement

1.2.1 Les principes juridiques

En fiscalité directe⁵, le contribuable doit être imposé en fonction de sa situation financière, conformément au principe constitutionnel de **l'imposition selon la capacité contributive**. Par conséquent, l'indépendant ne saurait être imposé sur son chiffre d'affaires, car il a dû engager un certain nombre de dépenses pour le réaliser. Pour déterminer sa situation économique effective, il peut donc déduire tous les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel.

Tout en tenant compte des situations individuelles particulières, le droit fiscal admet la simplification de certaines opérations de taxation, tant pour l'administration que pour le contribuable, afin de respecter le principe de **praticabilité de l'impôt**. Ainsi, pour une série de dépenses effectuées par les indépendants (ex. frais de représentation, frais de véhicules, etc.), il est possible d'accepter une déduction forfaitaire, plutôt que de prendre en compte toutes les dépenses effectives réalisées pendant l'année. Cette pratique peut cependant entrer en contradiction avec le principe d'imposition selon la capacité contributive et provoquer des distorsions (ex. dépenses effectives supérieures, allègement excessif de la charge fiscale).

L'application simultanée des deux précédents principes doit respecter celui de **l'égalité de traitement** entre les contribuables. Par exemple, une déduction forfaitaire appliquée à des contribuables ayant les mêmes revenus, mais ayant des frais déductibles effectifs différents, risque de violer le principe d'égalité de traitement. C'est pourquoi, l'application du principe de praticabilité de l'impôt doit demeurer réaliste par rapport aux frais d'une profession.

Ces trois principes constituent les références que nous utilisons dans cette évaluation sur la taxation des contribuables indépendants⁶.

1.2.2 L'égalité de traitement dans la pratique

En concluant des accords avec certaines professions, l'administration doit veiller à ce que l'égalité de traitement entre les contribuables soit respectée. Il convient donc d'examiner l'application de ce principe, d'une part, entre les professions au bénéfice d'un accord et, d'autre part, entre les professions avec accord et celles sans accord.

L'égalité de traitement dépend également d'aspects concrets de la pratique administrative. La façon dont les contribuables ont accès à l'information, dont s'opère le traitement d'une déclaration ou dont sont gérées les réclamations, sont autant de facteurs pouvant intervenir dans la qualité de la déclaration et de la taxation.

⁵ Cf. impôt fédéral direct (IFD), impôt cantonal et communal (ICC).

⁶ Pour plus d'information, voir Noël 2006.

Nous avons donc retenu d'étudier l'égalité de traitement sous l'angle de l'information, du processus d'examen d'une déclaration et du contenu des accords passés avec les associations professionnelles.

1.3 Les questions d'évaluation

Sur la base de ce qui précède, cinq questions d'évaluation ont été retenues et précisées dans l'étude de faisabilité (CEPP 2004). Le champ d'investigation pour chacune d'elles est précisé ci-dessous.

Q.1 L'information dont dispose le contribuable par rapport aux déductions autorisées est-elle suffisante pour établir sa déclaration?

Une déclaration sera bien remplie si l'indépendant sait comment s'y prendre. Cela va dépendre de l'information mise à sa disposition par l'AFC. La CEPP a examiné si les indications à sa disposition étaient accessibles, compréhensibles et suffisamment complètes pour lui permettre de fournir les informations nécessaires.

La CEPP a également étudié le rôle des mandataires dans les conseils et informations donnés à leurs clients, ainsi que celui des associations professionnelles à leurs membres.

Q.2 L'information comptable fournie par le contribuable est-elle suffisante pour établir une taxation de qualité?

L'indépendant jouit d'une grande liberté quant à la manière de présenter ses comptes. La CEPP a vérifié comment se présente la comptabilité (comptes d'exploitation) et l'influence de la présentation des comptes sur le travail de taxation (ex. informations supplémentaires à récolter, temps de travail supplémentaire).

Q.3 Les frais d'acquisition du revenu sont-ils traités de manière similaire, compte tenu de la spécificité de la profession et de la situation du contribuable?

La CEPP a examiné les règles existantes en matière de déductions forfaitaires pour frais professionnels (instructions de taxation, accords de branche ou de professions, pratiques internes) et la façon dont elles ont été établies.

En ce qui concerne les accords, elle s'est attachée à comprendre les règles de différenciation des pratiques entre les professions, définies par l'administration.

Elle a également examiné la circulation et la diffusion de l'information. Elle s'est intéressée aux pratiques de l'administration et des mandataires.

Q.4 Les ressources disponibles et les moyens d'aide à la taxation sont-ils en adéquation avec la complexité des dossiers?

Le processus de taxation vérifie notamment les éléments déclarés par le contribuable. Il convenait d'analyser les ressources (temps à disposition par dossier, formation préalable des taxateurs, formation continue, connaissance des professions, possibilité de travail en équipe, etc.) et les moyens d'aide à la décision (base de données par profession, informations fournies par d'autres services cantonaux ou fédéraux, possibilité d'utiliser des coefficients ou des ratios, etc.).

Il s'agissait de savoir de quelle manière les dossiers, en particulier ceux qui sont complexes, étaient traités, ainsi que sur quels critères était évaluée l'exactitude des informations fournies.

Q.5 L'application des phases suivantes d'examen d'une déclaration (vérification de la qualité, réclamation, recours, contrôle) contribue-t-elle à une égalité de traitement entre contribuables indépendants?

La CEPP a décidé de concentrer ses investigations sur les questions précédentes. Elle a donc renoncé à analyser en détail les ressources et les moyens à disposition des différentes unités administratives et judiciaires concernées. Elle a néanmoins obtenu des informations sur les différentes phases d'examen d'une déclaration donnant des renseignements sur la qualité du processus de taxation.

1.4 La démarche méthodologique

1.4.1 La récolte des informations

La CEPP a retenu différents moyens méthodologiques pour récolter les données nécessaires à l'analyse et répondre aux cinq questions d'évaluation. Ces moyens permettaient d'observer comment l'égalité de traitement était prise en compte dans la politique de déductions des frais professionnels et comment elle était appliquée dans la pratique. Le détail de la démarche méthodologique figure à l'annexe 8.2, ainsi que les difficultés rencontrées en cours de route.

L'analyse documentaire et l'analyse juridique

Après avoir obtenu de l'AFC les accords et instructions de taxation concernant les déductions des frais professionnels, ainsi que la jurisprudence, la CEPP a tout d'abord demandé une analyse juridique à un expert, Me Yves Noël, professeur de droit fiscal à l'Université de Lausanne, ancien secrétaire général du Département des finances du canton de Vaud et avocat au barreau.

La CEPP a, de son côté, examiné des notes internes à l'AFC, les documents d'information édités à l'intention des contribuables indépendants (guide fiscal, logiciel Ge-Tax, instructions complémentaires) et des associations professionnelles (informations et notices). Elle s'est aussi intéressée à l'information diffusée via le site Internet.

Les enquêtes auprès des acteurs et des usagers

Afin de connaître le processus d'établissement de la déclaration et celui de taxation, la CEPP a interrogé les acteurs et les usagers suivants :

- 25 taxateurs du Service de la taxation des indépendants (ci-après, Service de la taxation I) et un collaborateur d'une autre unité de l'AFC ont répondu à un questionnaire passé en face-à-face en septembre 2005 (mandat externe donné à M. Huguenin de la société « économistes indépendants ») ;
- 500 contribuables indépendants ont été interrogés lors d'un sondage téléphonique réalisé entre février et mars 2006 (mandat externe confié à l'institut érasme) ;
- 29 mandataires⁷ ont participé à un entretien semi-directif entre février et mars 2006. Ils ont été choisis de façon à être représentatifs des 446 sociétés ou personnes s'occupant de fiscalité d'indépendants, contactés lors d'un sondage téléphonique en janvier 2006 (mandat externe confié à l'institut érasme). Une autre fiduciaire et les représentants des comités de deux associations faîtières (Ordre genevois de la Chambre fiduciaire, Union suisse des fiduciaires) ont par ailleurs été directement interrogés par la CEPP ;

⁷ Fiduciaires, comptables, fiscalistes, avocats.

- 13 responsables et collaborateurs de différentes unités administratives de l'AFC, de la Commission cantonale de recours en matière d'impôts cantonaux et communaux (CCRI), d'administrations fédérales (Division surveillance des cantons de l'impôt fédéral direct - IFD, Division du contrôle externe de la taxe sur la valeur ajoutée - TVA) ont participé à 11 entretiens semi-directifs conduits par la CEPP entre mai et novembre 2006.

Les pratiques dans les autres cantons

Afin de pouvoir situer la politique genevoise de déductions des frais professionnels, ainsi que l'organisation de la taxation des contribuables indépendants, la CEPP a interviewé (mandat interne) des responsables d'administrations fiscales de cinq cantons (Bâle, Berne, Fribourg, Vaud, Zürich). Huit autres cantons (Argovie, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Thurgovie, Zoug), ont été interrogés au moyen d'un questionnaire écrit.

Les aspects statistiques

A la demande de la CEPP, le Département des finances (DF) a produit des tableaux statistiques sur la structure des indépendants, en fonction des revenus (brut, imposable), pour l'année fiscale 2003.

1.4.2 Des précisions sur l'emploi de termes

Afin de garantir l'anonymat des différentes personnes interviewées, nous avons utilisé le masculin d'une façon générale.

L'abréviation générique « AFC » désigne, selon les cas, l'entité administrative ou les cadres que nous avons interrogés.

1.5 La composition du groupe de travail

Le groupe était composé des membres suivants de la CEPP : Mmes Fabienne Udry (responsable), Gabriella Bardin Arigoni (Présidente) et M. Alain Schönenberger. Mmes Martine Roset et Chantal Balet Emery ont également participé aux travaux, avant de quitter la commission. Le groupe a été soutenu dans son travail par Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice auprès de la CEPP.

2 Les déductions professionnelles

A l'intérieur du cadre légal, l'AFC a codifié sa pratique administrative en matière de déductions professionnelles relatives à l'activité lucrative indépendante. Cela vise à garantir une application uniforme du droit, quels que soient les collaborateurs intervenant dans le processus de taxation. Ce chapitre présente tout d'abord le cadre formel dans lequel la taxation des indépendants prend place (point 2.1) et comment l'AFC a utilisé la marge de manœuvre que lui laisse la loi (point 2.2). Il examine, d'une part, les différentes catégories de règles administratives en matière de frais professionnels déductibles et, d'autre part, l'accès à ces règles tant à l'interne de l'administration qu'à l'externe par le public (point 2.3). Enfin, il met en perspective les pratiques de l'AFC à la lumière de la politique de transparence de l'Etat (point 2.4).

2.1 Le cadre formel

2.1.1 Les lois et règlements applicables

Depuis 2001, les cantons suisses sont liés par la loi fédérale sur l'harmonisation de l'impôt fédéral direct des cantons et des communes (LHID⁸) en ce qui concerne la détermination du revenu et de la fortune des personnes physiques. L'article 10 al. 1 de la loi indique que les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel peuvent être déduits dans le cadre de l'activité lucrative indépendante. Ces frais comprennent notamment les amortissements, les provisions, les pertes effectives, les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel et les intérêts des dettes commerciales. La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct reprend l'article 10 LHID en précisant quelque peu ce qui est admis sous les termes d'amortissements, de provisions et de pertes admises (LIFD⁹, art. 28 et 29). Au niveau cantonal, l'article 3 de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP-V¹⁰) détaille un peu plus les déductions liées à l'exercice d'une activité lucrative indépendante (voir annexe 8.3.1).

Le règlement d'application de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP-IV) - Impôt sur le revenu (revenu imposable)¹¹ prévoit la comptabilisation de prélèvements en nature ou de la part privée de certains frais, selon le domaine d'activité du contribuable. Pour les autres professions, le renvoi des législations fédérales et cantonales à l'usage professionnel et commercial donne à l'AFC un pouvoir d'appréciation et une marge de manœuvre.

2.1.2 Les instructions de taxation

Afin de préciser les frais déductibles dans la pratique, l'AFC a établi des instructions de taxation relatives aux dépenses professionnelles déductibles (cf. annexe 8.3.2). Ces instructions sont valables pour tous les contribuables indépendants. Elles donnent des indications sur la façon d'appliquer la loi. Par exemple, elles rappellent à quelles conditions les amortissements sont admissibles d'un point de vue fiscal et indiquent les taux à appliquer.

A côté des instructions de taxation, l'AFC a précisé un certain nombre de règles sur la façon d'appliquer les dispositions légales au travers d'« informations aux associations

⁸ RS/CH 642.14.

⁹ RS/CH 642.11.

¹⁰ RS/Ge D 3 16.

¹¹ RS/Ge D 3 14.01.

professionnelles »¹². Par exemple, selon la loi, les frais invoqués doivent par conséquent être justifiés par l'usage commercial ou professionnel. L'AFC rappelle ainsi qu'il appartient au contribuable de démontrer la relation directe entre les frais engagés et le revenu réalisé¹³. De plus, celui-ci doit pouvoir en tout temps apporter la preuve du caractère effectif de ses frais, notamment par la production de justificatifs qu'il a donc l'obligation de conserver.

Les charges relevant de la seule convenance personnelle sont assimilées par l'administration à des frais d'entretien du contribuable et de sa famille, donc des frais privés, et ne sont par conséquent pas déductibles du revenu. L'AFC pointe tout particulièrement les frais de bouche et de représentation, les frais de déplacement et d'entretien de véhicule, les frais de voyage, dans lesquels des frais de convenance personnelle sont fréquemment comptabilisés. Les contribuables doivent donc distinguer clairement dans leurs comptes les frais qui relèvent d'une utilisation privée de ceux liés à l'acquisition du revenu indépendant¹⁴.

En revanche, sur la manière de traiter concrètement ces frais susceptibles d'inclure une part privée, c'est au moyen de notes internes au Service de la taxation I (sur support papier) et de communications orales que la pratique administrative est « enregistrée ». Ces pratiques, en marge des instructions de taxation et des notices, sont abordées au point 2.3.

2.1.3 Les accords concernant certaines professions

Une trentaine de professions et secteurs d'activité économique (voir annexe 8.3.3) ont négocié avec l'AFC des accords qui permettent de déduire certains frais professionnels de façon forfaitaire. Le contribuable n'est alors plus soumis à l'obligation de conserver les justificatifs des postes de charges concernés. Si ses dépenses effectives sont supérieures au forfait et qu'il veut les déduire, il est alors astreint à pouvoir justifier chaque franc dépensé.

La démarche de conclure un accord pour les contribuables d'une profession est toujours initiée par les associations professionnelles faitières concernées. Les accords ont été élaborés au fil du temps, selon des procédures différentes. Ils ne présentent aucune systématique, que ce soit dans la forme ou le contenu. Une majorité semble cependant avoir été conclue dans les années 1950. Pour certains accords déjà anciens, l'administration a perdu la trace des documents d'origine et seule la mention d'une lettre parlant de leur reconduction ou la mention du procès-verbal d'une séance de direction atteste de leur existence. Les accords ont été signés ou décidés par les fonctionnaires responsables des entités administratives existantes à l'époque, parfois avec l'aval du Conseiller / de la Conseillère d'Etat en charge du département.

En général, les accords ne s'appliquent qu'aux professions pour lesquelles une association professionnelle a été l'initiatrice de la négociation avec l'AFC. Leur contenu porte souvent sur la possibilité de déduire certains frais professionnels de façon forfaitaire. L'administration déclare les avoir acceptés par souci de simplification administrative, en respectant le principe de la praticabilité de l'impôt.

Il existe trois catégories d'accords :

1. Les « nouveaux », récemment renégociés et publiés (avocats et médecins¹⁵).
2. Les anciens mis à jour.

¹² Voir lexique, pp. VII-VIII.

¹³ Cf. Information n°7/2002 de l'AFC aux associations professionnelles.

¹⁴ Idem, p. 3.

¹⁵ Une fois publiés, ils sont appelés « notices » par l'AFC. Il s'agit pour le moment des deux seuls accords rendus publics.

3. Les anciens qui ne sont plus utilisés mais qui, tant qu'ils ne sont pas dénoncés, restent en vigueur.

2.2 Les accords sur les déductions au regard de l'égalité de traitement

2.2.1 Les principes constitutionnels à respecter

Comme indiqué en introduction, les déductions des frais professionnels doivent se conformer à trois principes du droit fiscal¹⁶ :

- L'imposition selon la capacité contributive.
- La praticabilité de l'impôt.
- L'égalité de traitement entre contribuables.

Il existe trois situations où une déduction forfaitaire risque de dépasser les limites posées par ces trois principes :

- Lorsqu'elle est trop importante : elle conduit à une sous-imposition de la profession concernée.
- Quand une ou plusieurs professions bénéficient de forfaits plus généreux que d'autres connaissant des activités économiques comparables.
- Si, au sein d'une même profession des déductions forfaitaires sont accordées à ceux qui les connaissent, donc les invoquent, les autres membres de la profession n'étant pas au courant.

Dans les deux derniers cas, le principe d'égalité de traitement n'est par ailleurs pas respecté.

2.2.2 Les caractéristiques des accords conclus

Malgré la grande hétérogénéité des accords (cf. supra point 2.1.3), une classification peut être tentée. Le poste de déduction qui ressort ainsi le plus fréquemment concerne les frais de représentation. Les déductions forfaitaires pour ces frais sont comprises entre 1 % (entrepreneurs du bâtiment) et 5 % (avocats, notaires, experts-comptables, gérants de fortune et banquiers privés), selon une base de calcul qui varie d'une profession à l'autre (chiffre d'affaires, honoraires bruts, revenu professionnel net, etc.). Dans certains cas, les montants déductibles sont de plus plafonnés en francs : entre Fr. 24'000.-- (huissiers judiciaires) et Fr. 300'000.-- (banquiers privés). Dans d'autres cas, le plafonnement est déterminé en pourcentage du revenu net professionnel (10 % pour les avocats et les experts-comptables).

Pour aucun autre type de frais professionnel, il n'existe de déduction proportionnelle aux résultats. Au contraire, on observe une tendance à limiter la déduction selon un montant maximum (ex. frais de congrès, achat de livres).

Conformément aux règles applicables aux frais qui incluent une part privée et, en partant du principe que des véhicules professionnels peuvent être utilisés à titre privé, l'AFC a défini une proportion de frais professionnels admissibles (soit 3/5èmes des frais invoqués). Cependant, le plafond pour le prix des véhicules a été adapté pour les avocats : Fr. 60'000.-- (au lieu de Fr. 45'000.--, pour tous les autres contribuables. Cf. infra, point 2.3.2).

¹⁶ Pour plus d'information, voir Noël 2006 : 4 et ss.

2.2.3 L'avis de l'expert

En vertu du pouvoir d'appréciation donné par le cadre légal, l'AFC est en droit de définir les dépenses déductibles ou non au moyen d'accords conclus avec des professions. Selon les principes rappelés ci-dessus, l'administration peut, par mesure de simplification, retenir des méthodes forfaitaires de calcul des déductions. Celles-ci doivent cependant respecter les deux principes de l'imposition selon la capacité contributive et d'égalité de traitement entre professions indépendantes.

En ce qui concerne les frais de représentation, Me Noël (2006) estime que des déductions forfaitaires jusqu'à 10 % du revenu net professionnel ou de Fr. 300'000.-- dépassent le cadre légal autorisant la déduction de frais justifiés par l'usage commercial. Il explique sa position en précisant que : « la capacité matérielle de l'indépendant d'organiser et de participer à des événements de représentation est de toute façon limitée... à partir d'un certain point, si le chiffre d'affaires augmente, ce n'est plus en raison de l'importance des dépenses de représentation, mais bien plutôt du niveau économique de la clientèle ainsi que des résultats obtenus pour elle... » (op. cit. : 13). Selon lui, ces déductions correspondent dans les faits à un allègement de la charge fiscale, donc à un non respect du principe de l'imposition selon la capacité contributive. Par ailleurs, les différences des montants plafonnés admis entre les professions génèrent également des inégalités de traitement entre profession.

Pour ce qui est des autres postes, Me Noël trouve que les montants plafonnés admis sont conformes sur le plan de la capacité contributive. Il estime que les proportions retenues sont raisonnables. En ce qui concerne l'égalité de traitement, il lui est en revanche difficile de se prononcer, car les accords ne traitent pas tous des mêmes postes. Par exemple, les médecins peuvent déduire les achats de livres scientifiques jusqu'à un certain montant, alors que rien n'est prévu pour les avocats. Cependant, comme la loi permet la déductibilité complète des ouvrages utiles à la profession, c'est la limitation posée aux médecins qui apparaît alors comme inégalitaire.

2.2.4 Les autres avis exprimés

Du côté de l'AFC, plusieurs personnes interrogées indiquent que le contenu des accords émane des demandes exprimées par les associations ou les groupements professionnels. Elles expliquent de cette façon les différences existant entre les professions (ex. frais d'ouvrages professionnels). Pour les « grandes » professions, il est plus aisé de déterminer un pourcentage de frais admissibles, du fait de la relative homogénéité des activités et du nombre de personnes qui l'exercent. Les forfaits sont admis par l'administration en tant que mesure de simplification face au travail (donc au coût) que générerait l'éventuelle vérification détaillée des frais de représentation. Ils sont également admis parce qu'il est simplement impossible de vérifier la pertinence de tous les frais invoqués. En outre, l'AFC justifie le traitement accordé aux avocats et aux médecins en indiquant que cette vérification pourrait mettre à mal le secret professionnel et le secret médical.

Nos interlocuteurs à l'AFC indiquent qu'il ne serait pas forcément possible de prévoir des forfaits réalistes pour toutes les professions. Dans tous les cas, les personnes interrogées estiment que l'égalité de traitement est respectée puisque, pour les professions sans accord, les contribuables peuvent déduire l'intégralité de leurs frais effectifs, du moment qu'ils peuvent les justifier.

En ce qui concerne les forfaits très élevés pour les frais de représentation, accordés à quelques professions (avocats, notaires, architectes, banquiers privés), plusieurs interlocuteurs à l'AFC relèvent que ces professions ont des exigences de représentation assez marquées et qu'il est donc logique qu'elles soient au bénéfice de déductions plus importantes. L'un d'eux nuance

cependant en indiquant que certains forfaits élevés ont été accordés dans la crainte que les professions concernées choisissent de quitter le canton pour s'installer ailleurs et, de ce fait, que l'Etat perde des recettes fiscales. Sur ce dernier point, trois sources (deux internes et une externe à l'AFC) soulignent que de telles déductions ont effectivement pour but de maintenir le canton attractif sur le plan fiscal, en atténuant la progressivité des barèmes qui touche les hauts revenus¹⁷.

En ce qui concerne la politique des accords menée par l'AFC, une source signale que l'administration a octroyé généreusement des forfaits en période de haute conjoncture et qu'aujourd'hui ceux-ci correspondent à des privilèges que l'administration aimerait bien pouvoir réduire. D'autres personnes mentionnent que le Conseil d'Etat indiquait, dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la LIPP-V à propos de son article 3 relatif aux déductions liées à l'exercice d'une activité lucrative, qu'il souhaitait « que les accords passés avec certains groupes de salariés, certaines entreprises et associations professionnelles soient réexaminés »¹⁸.

Dans plusieurs cantons, on estime que seuls les frais effectifs permettent de garantir un traitement égal entre contribuables indépendants et d'assurer une imposition individuelle. Cependant, dans quelques uns, on admet que le forfait comporte l'avantage de simplifier le travail de l'administration¹⁹. Ainsi, sur 13 cantons interrogés, seuls Vaud et Schwytz admettent des forfaits pour de rares professions. Dans les autres cantons, soit on admet de petits forfaits de manière relativement limitée (Bâle, Fribourg, Lucerne, Saint-Gall et Zug)²⁰, soit on n'en admet tout simplement pas (Berne, Zürich, Argovie, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie).

2.2.5 En guise de propos d'étape

Selon la loi, les indépendants peuvent déduire de leur chiffre d'affaires, les frais justifiés par l'usage commercial. Il leur appartient de démontrer la relation entre les frais engagés et le revenu réalisé. Afin de garantir une pratique uniforme des dispositions légales, l'AFC a codifié sa pratique de prise en compte des frais professionnels sous la forme d'« instructions de taxation ». Des notes internes complètent les instructions de taxation.

A la demande d'associations professionnelles, l'AFC a conclu une trentaine d'« accords de branche ou de profession ». Pour la plupart, l'AFC y voit un avantage dans la simplification administrative qui en résulte. Pour quelques uns, il s'agit d'éviter que des contribuables aisés ne quittent le canton à cause de leur charge fiscale. Les accords permettent de déduire certains frais professionnels de façon forfaitaire et concernent le plus fréquemment les frais de représentation. Ils ont été élaborés au fil du temps, selon des procédures différentes, ne présentant aucune systématique, que ce soit dans la forme ou le contenu.

Sans données chiffrées et précises, sans connaître le détail de la réalité économique des professions, il est difficile de dire si des déductions forfaitaires, jusqu'à 10% du revenu net

¹⁷ Le projet de nouvelle LIPP du Conseil d'Etat (PL 9303 du 6 septembre 2006) prévoit une baisse de la progressivité du taux d'impôt. D'après les simulations présentées lors de la conférence de presse, cette baisse ne devrait pas concerner ces hauts revenus.

¹⁸ Projet de loi (PL 8202) du 21 mars 2000, présenté par le Conseil d'Etat, sur l'imposition des personnes physiques - (LIPP V) - Détermination du revenu net - calcul de l'impôt - compensation des effets de la progression à froid (D3 16), p. 26.

¹⁹ Pour cette raison et notamment pour les impôts directs, le Conseil fédéral juge que l'introduction de forfaits constitue l'une des pistes à privilégier pour les personnes physiques (Rapport du Conseil fédéral 2004).

²⁰ Par exemple, à Fribourg, ce sont les frais effectifs qui font foi. Toutefois, pour les « petits frais divers », on admet selon les cas (cf. activité, plausibilité), des forfaits ne dépassant pas Fr. 4'000.-- à 6'000.-- par an.

professionnel ou jusqu'à concurrence de Fr. 300'000.--, violent le principe de l'imposition selon la capacité contributive et atténuent la progressivité des barèmes. Il est aussi impossible d'estimer les incidences sur les recettes fiscales de l'Etat. Pour la même raison, il est délicat de se prononcer sur le respect de l'égalité de traitement, entre professions, en ce qui concerne les taux et les montants des forfaits retenus. La CEPP y a donc renoncé.

Il se trouve que l'administration est elle-même dans l'impossibilité de disposer de statistiques précises pour analyser les frais effectifs dans ces professions et pour décider de la vraisemblance des demandes exprimées par les associations. En effet, d'une part, la base de données informatique de l'AFC ne dispose d'aucune information sur l'activité économique du contribuable. Elle ne peut donc pas procéder à des extractions selon la profession. De même, les données sur les frais concernés (frais de déplacement, frais de représentation, etc.) ne figurent de manière plus ou moins détaillées (cf. infra, point 3.3.2) que dans les comptes commerciaux présentés sur support papier et inclus dans les dossiers individuels des contribuables. Dans le système informatique, ces données sont englobées dans la rubrique de la déclaration intitulée « frais généraux », avec toutes les autres charges.

Certes, certaines personnes à l'AFC peuvent connaître l'évolution du marché et avoir une impression résultant d'une certaine expérience, mais cela ne leur donne qu'une vision très partielle des frais considérés comme usuels dans une profession donnée. De plus, lors de la reconduction d'un accord, même si l'on procédait à une recherche des dossiers « papier » de tous les contribuables concernés, on ne retrouverait pas d'information sur les frais effectifs si les contribuables font valoir une déduction forfaitaire. Ainsi, pour la détermination de montants précis concernant les dépenses usuelles, l'AFC dépend des affirmations des représentants de la corporation pour mener sa négociation.

Par ailleurs, c'est avec la crainte que des contribuables fortunés quittent le canton que l'AFC a accepté les prétentions des avocats (possibilité de déduire forfaitairement jusqu'à 10 % de leur revenu net professionnel²¹). Pourtant, par exemple, l'administration fiscale vaudoise autorise les avocats à déduire, au titre de frais de représentation, un montant forfaitaire de 3% du chiffre d'affaires, mais avec un montant maximum de Fr. 12'000.--, et le canton de Fribourg exige pour tous les indépendants la justification par pièce de toutes les dépenses déductibles (Noël 2006 : 14).

L'analyse du contenu des accords révèle une absence de critères explicites et une absence de systématique sur les conditions auxquelles l'AFC accepte d'entrer en matière pour conclure un accord et accorder certains forfaits. La description du processus de renégociation des accords avec les avocats et les médecins, fournie par l'AFC²², montre que celle-ci a simplement adapté des documents existant déjà. Cela dit, l'AFC a posé en 2005 les jalons d'une ligne directrice, à l'occasion de la modification de forfaits accordés à d'autres contribuables qui ont un fort devoir de représentation²³. Notons que, dans ses explications, l'administration précise la nécessité de déterminer un montant maximum en francs pour ce type de déductions.

²¹ 5 % jusqu'à Fr. 400'000.-- d'honoraires nets, 4 % sur le solde de ces honoraires, au maximum 10 % du revenu professionnel net.

²² L'AFC n'a pas souhaité produire les documents relatifs à la renégociation des accords (ex. correspondance échangée), suite aux demandes de l'Ordre des Avocats de Genève et de l'Association des médecins de Genève.

²³ Pour les salariés qui ont un fort devoir de représentation pour l'entreprise qui les emploie, l'AFC admet des déductions forfaitaires analogues à celles figurant dans les accords concernant certains indépendants. La démarche est justifiée par le souci de simplification administrative. L'AFC fixe un plafond maximum de Fr. 100'000.-- par année (Information n° 6/2005, p. 2).

2.3 L'information sur les déductions concernant les frais professionnels et sa diffusion

2.3.1 Les instructions de taxation concernant les frais déductibles

L'accès à l'intérieur de l'AFC

Dans les années 1970, les instructions de taxation valables pour tous les indépendants, quelle que soit leur activité professionnelle, étaient éditées sous la forme de fiches sur support papier. Elles étaient diffusées aux collaborateurs de l'AFC concernés (taxateurs, contrôleurs, juristes, ...). Aujourd'hui, l'essentiel des instructions de taxation est accessible via la base de données interne ad hoc.

Par ailleurs, il existe des pratiques qui ont été codifiées. Elles correspondent, dans leur statut, à des instructions de taxation, mais elles font l'objet de notes internes au Service de la taxation I (ex. valeur maximale admissible pour un véhicule professionnel, note du 30 juin 2004). D'autres instructions sont transmises par oral aux taxateurs (ex. manière de traiter les provisions AVS), pendant un certain temps du moins (Huguenin 2005 : 39). Nous parlerons de ces deux catégories de pratiques au point suivant.

En général, les taxateurs se constituent un classeur individuel, dans lequel ils conservent les instructions imprimées au fur et à mesure, selon leur besoin, ainsi que les notes internes (Huguenin 2005 : 35).

L'accès pour le public

Aucune instruction de taxation ne figure sur le site Internet de l'AFC. Cependant, en janvier 2006, pour la première fois, des instructions complémentaires ont été envoyées aux contribuables avec la déclaration d'impôts 2005 (voir annexe 8.3.4). Ces instructions comportent des indications sur les notions de frais d'acquisition du revenu, sur les amortissements, ainsi que sur l'estimation des prélèvements en nature et des parts privées aux frais généraux pour certaines professions²⁴. Hormis pour ces dernières, dont l'inclusion de la part privée a fait l'objet d'un règlement précis d'application de la loi, les instructions ne font que rappeler des principes généraux. Une partie des informations sont tirées des instructions de taxation (ex. amortissements sur les valeurs immobilisées des entreprises commerciales).

Enfin, jusqu'en 2000, l'AFC adressait également des informations à une liste de 92 destinataires qui comprenait des associations professionnelles (12), des sociétés fiduciaires et fiscalistes (20), des notaires et avocats (12), des administrations fédérales ou d'autres cantons (17), d'autres administrations localisées à Genève ou assimilées (5), des banques (4), des instances judiciaires (3), des institutions d'utilité publique (3), des associations syndicales (3), des privés ou autres (13). Depuis, ce type d'information figure exclusivement sur le site Internet de l'AFC, hormis pour l'une des associations faîtières des mandataires qui déclare les recevoir également par courrier électronique.

La liste des destinataires des « informations » de l'AFC (cf. tableau 1) date de l'époque où il n'y avait pas de site Internet, lorsque les informations étaient envoyées par courrier postal. Toutes les professions au bénéfice d'un accord n'y figurent pas (ex. infirmières indépendantes).

²⁴ AFC 2006.

Tableau 1 : Liste des associations professionnelles informées par l'AFC jusqu'en 2000

- Agrigenève	- Fédération genevoise des métiers du bâtiment
- Chambre de commerce et d'industrie	- Groupement des banquiers privés
- Chambre genevoise immobilière	- Groupement patronal des gérants de fortune
- Chambre des notaires	- Ordre genevois de la Chambre fiduciaire
- Fédération des artisans et commerçants	- Union suisse des fiduciaires
- Fédération des entreprises romandes ①	- Union maraîchère de Genève

① Anc. Fédération des syndicats patronaux

L'AFC donne encore des informations au cours de séances organisées à la demande des associations faîtières. Ces séances sont d'ordinaire réservées aux membres, mais sont parfois ouvertes au public.

2.3.2 Les pratiques de l'AFC (Service de la taxation I)

Pour certains postes de charge, l'AFC a observé que les contribuables indépendants avaient en général tendance à y inclure des frais privés²⁵. C'est pourquoi, elle a fixé des règles internes de répartition des frais selon un usage professionnel ou un usage privé. Les taxateurs s'y réfèrent quand ils doivent corriger ces postes en reprenant une partie des frais de façon forfaitaire.

1. Règle de prise en compte des frais de véhicule utilisés à titre professionnel

En dehors des professions dont l'activité professionnelle repose sur l'utilisation d'un véhicule (ex. chauffeur de taxi, accord spécifique), l'AFC accepte les frais d'utilisation et d'entretien du véhicule jusqu'à concurrence de 3/5èmes des frais, pour autant que l'usage d'un véhicule corresponde à un besoin réel. Le solde des frais (2/5èmes) est considéré comme relevant de la part privée.

2. Règle de la valeur maximale admise pour un véhicule professionnel

Quand l'AFC reconnaît un besoin réel, elle admet les frais et les amortissements déductibles sur la base d'une valeur du véhicule plafonnée à Fr. 45'000.--²⁶. Cette valeur maximale a été portée de Fr. 36'000.-- à Fr. 45'000.-- le 1^{er} janvier 2003, par extension de la norme négociée pour les médecins²⁷. L'administration considère que l'achat d'un véhicule plus cher relève de la convenance personnelle.

3. Règle concernant les frais susceptibles d'inclure une part privée

L'AFC a étendu la règle des 3/5èmes adoptée pour les véhicules (vraisemblablement avec la nouvelle LIPP) aux autres frais susceptibles d'inclure une part privée²⁸ : frais de représentation, frais de repas et de voyage, etc. Ces frais sont également ceux qui sont considérés comme posant des problèmes. Cette règle est valable pour l'ensemble des indépendants qui ne bénéficient pas d'un accord spécifique.

Ces règles internes sont assimilées par l'AFC aux forfaits contenus dans les accords et il s'agit d'une mesure de simplification administrative. Toutefois, elles ne lèvent pas, pour le contribuable, l'obligation contraignante de conserver tous les justificatifs.

La première règle (répartition des frais de véhicule utilisés à titre professionnel) a été confirmée par la jurisprudence de la CCRI et celle du TA. Cependant, selon nos sources, cette règle est susceptible d'être adaptée au cas par cas, selon la situation du contribuable.

²⁵ Dans les instructions complémentaires de 2005 destinées aux contribuables exerçant une activité indépendante, elle écrit que « les frais d'utilisation et d'entretien de véhicule(s) liés à l'usage purement privé sont également un classique des déductions abusives » (AFC 2006 : 1).

²⁶ Il y a une exception : le montant admis dans l'accord conclu avec les avocats (soit Fr. 60'000.--).

²⁷ Notice aux associations professionnelles n°1/2003 (du 6 août 2003).

²⁸ Soit acceptation de 3/5èmes pour les frais professionnels et reprise de 2/5èmes pour une utilisation ou une consommation privée.

Pour la seconde règle, les limites de valeur posées pour un véhicule utilisé à titre professionnel ont été cassées le 1^{er} février 2005 par le Tribunal administratif (TA). Étant donné qu'il s'agit d'un recours portant sur l'ancien droit, l'AFC maintient l'application d'une valeur maximale dans l'application du nouveau droit. Des recours sont actuellement pendants auprès de la CCRI, dans lesquels l'AFC défend le principe d'une limite supérieure, estimant que celui-ci est conforme à la LHID.

La troisième règle (extension aux autres frais susceptibles d'inclure une part privée) n'a pas été confirmée par la jurisprudence. Elle constituerait une ligne directrice non contraignante. Nos sources divergent quant au maintien de son application à l'heure actuelle.

L'accès à l'interne de l'administration

La première règle a été fixée par la jurisprudence de la CCRI et du TA. Hormis les personnes qui ont accès aux décisions de ces juridictions, l'information est donnée oralement aux taxateurs lors de leur formation à la place de travail : il n'y a pas de note interne. Relevons cependant que tous nos interlocuteurs la connaissent.

La deuxième règle figure sur une note interne du Service de la taxation I du 30 juin 2004 (sur papier, ne figure pas dans un répertoire électronique). Un doute subsiste quant à sa diffusion aux autres unités de l'AFC car, jusqu'à 2 ans après son introduction, la modification de la valeur maximale d'un véhicule, n'était pas connue de tous les échelons hiérarchiques, ni de toutes les unités que nous avons interrogés et qui s'y réfèrent à un titre ou un autre.

La troisième n'a pas à notre connaissance de support écrit. Son application est assez floue, selon les personnes interrogées à l'AFC. Selon l'une d'elles, il semblerait que cette pratique ait été abandonnée en 2005, alors que les taxateurs la déclarent en vigueur.

L'accès pour le public

Aucune de ces règles n'est communiquée au public par l'AFC (cf. instructions complémentaires accompagnant la déclaration 2005), sauf quand elles figurent dans un accord publié (cf. médecins). Pour le contribuable (ou son mandataire), l'information apparaît lorsqu'il y a une reprise effectuée par le taxateur (cf. infra, point 4.3) et que le contribuable (ou son mandataire) prend contact pour se faire expliquer la reprise.

2.3.3 Les accords concernant certaines professions

Avant l'informatisation des documents de l'AFC, les accords étaient conservés dans des classeurs communs au Service de la taxation I. Aujourd'hui, les différentes catégories d'accords sont conservées sur divers supports. Le contenu des « nouveaux » accords et des anciens accords mis à jour est conservé sur un support informatique avec d'autres instructions de taxation. Les deux « nouveaux » accords (avocats et médecins) sont, de plus, disponibles sur le site internet du DF. Les anciens accords, qui ne sont plus utilisés, mais « restent en vigueur tant qu'ils n'ont pas été dénoncés », existent sur des fiches papier. Depuis notre demande à les obtenir, ils sont enfin centralisés auprès de la direction de la division concernée. Il n'est toutefois pas certain à 100 % que tous aient été retrouvés.

L'accès à l'interne de l'administration

Une ou deux bases de données ?

A l'issue de l'enquête par questionnaire auprès des taxateurs et des entretiens avec différents interlocuteurs de l'AFC, il nous est impossible de savoir s'il existe une ou deux bases de données informatisées dans lesquelles est enregistré l'ensemble des instructions de taxation et des accords²⁹. Selon certains, toutes les instructions de taxation figurent dans une seule base de données informatisée. Pour d'autres, il en existe une avec les « anciennes » instructions et une autre avec les « nouvelles ».

Les taxateurs déclarent avoir accès au support informatique sur lequel sont enregistrés les accords. Très souvent, ils impriment une copie des accords, lorsqu'ils en ont besoin, puis la rangent dans leur classeur individuel. Pour la plupart d'entre eux (19 sur 26), l'accès aux informations sur les accords enregistrées dans l'informatique est jugé facile. Toutefois, tous ne sont pas certains de l'exhaustivité de la base de données (Huguenin 2005 : 35-36). L'accès au support informatique est également donné aux différents collaborateurs qui en ont besoin (ex. vérificateurs, contrôleurs, juristes).

Pour les anciens accords, conservés sur papier, les taxateurs qui n'ont pas connu l'époque de classeurs communs au service disent qu'ils peuvent se rendre auprès de leur chef de groupe, voire du chef de service, pour vérifier l'existence d'un accord que ces derniers auraient conservé dans leur propre classeur individuel.

A la question du mode d'accès aux accords, tous nos interlocuteurs ont mentionné exclusivement les supports informatiques. Les difficultés rencontrées par l'AFC pour réunir l'ensemble des accords laisse penser que ceux conservés sur des fiches papier ne sont pas tous accessibles aux taxateurs, ni aux autres collaborateurs de l'AFC qui en auraient besoin³⁰. L'AFC n'est d'ailleurs elle-même pas certaine de les avoir tous retrouvés.

Pourtant, selon l'AFC, certains accords anciens ne sont plus utilisés, mais tant qu'ils n'ont pas été dénoncés, ils restent valables. Si des contribuables demandaient à en bénéficier, l'AFC devrait les appliquer. Encore faut-il que le contribuable en connaisse l'existence. On ne peut donc pas exclure la possibilité que les unités administratives intervenant dans le processus de taxation ou lors de recours, ainsi que les instances judiciaires (ex. CCRI), puissent prendre des décisions erronées, par méconnaissance de l'existence d'un accord, également ignoré du contribuable.

L'accès par le public

L'AFC considère qu'il appartient aux associations professionnelles de répercuter les accords auprès de leurs membres. Cependant, les contribuables non membres de ces associations ne recevront l'information que s'ils vont la réclamer auprès de l'administration.

Au niveau de l'AFC, la réponse est catégorique : si un contribuable non membre d'une association vient demander un accord, on lui donnera les informations par oral, car le contenu du document, négocié avec l'organe faîtière, est jugé confidentiel.

Les associations professionnelles sont en principe informées des accords les concernant. Toutefois, nous avons un exemple montrant que des associations faîtières ne sont pas du tout ou vaguement au courant d'un accord concernant leurs membres (cf. experts-comptables). Il se trouve que l'AFC elle-même ignore avec qui elle l'a négocié en 1984 et mis à jour en 1986.

²⁹ Dans le jargon administratif, tel que nous l'avons perçu, les accords sont aussi appelés parfois « instructions de taxation » ou directives internes.

³⁰ Voir annexe 8.3.3.

Si l'administration ne sait plus avec quelles associations elle a conclu certains accords, on peut légitimement penser que des informations se sont perdues avec le temps.

Nous verrons plus loin, en détail, le niveau variable de connaissance des contribuables, de leur mandataires, voire des collaborateurs de l'administration.

2.3.4 Le site Internet de l'AFC

La partie du site du DF³¹ consacrée aux impôts contient différentes indications pour remplir sa déclaration. Toutefois, nous avons dit que peu d'informations sur les déductions des frais professionnels, relatifs à une activité lucrative indépendante, y figurent. De plus, celles-ci sont classées de manière dispersée, selon une logique peu évidente pour l'indépendant qui souhaiterait les obtenir.

Ainsi, par exemple, un indépendant qui veut rechercher une information pour mettre en évidence ses frais professionnels sera guidé au travers d'un chemin ponctué des cinq onglets suivants : Particuliers → Votre situation → Indépendant → Formulaires pour certaines professions → [*Liste exhaustive des professions avec formulaires*]³² → Indépendants : questionnaire pour professionnels.

Il ne sait probablement pas que, s'il va cliquer sur : Fiscalité → Information aux associations professionnelles, il obtiendra d'autres informations pour remplir sa déclaration. Une fois positionné sur l'onglet « Information aux associations professionnelles », les informations sont ensuite classées par année d'édition des informations par l'AFC. Le contribuable devra donc cliquer sur chacune de ces années (de 2000 à 2006) pour être sûr d'avoir en mains tous les renseignements nécessaires.

Encore doit-il connaître la terminologie utilisée. Ainsi, c'est sous « Notices aux associations professionnelles » de l'année 2003 qu'il trouvera des informations relatives à l'accord passé avec les médecins et sous celles de l'année 2004 qu'il trouvera celui concernant les avocats (à noter que la première fait référence à une annexe qui n'est pas disponible à cet endroit). De même, c'est sous les « Informations aux associations professionnelles » de l'année 2002, puis en cliquant sur « Communication fiscale n°3/2002 » que le contribuable trouvera, un peu par hasard, une indication à propos de ses cotisations AVS.

Il existe une autre possibilité : utiliser le moteur de recherche du site. Il faut cependant être sûr des mots-clés à indiquer, sans pouvoir vérifier que l'on a bien épuisé toutes les vérifications d'information à prendre en compte.

Entre chaque onglet et position sur lesquels cliquer, plusieurs dizaines de secondes peuvent s'écouler avant que l'information ne s'affiche à l'écran. Lorsque l'arborescence comporte plusieurs niveaux et que l'on ne sait pas où chercher l'information (ex. nécessité de revenir en arrière), le processus de recherche est fortement ralenti.

Ainsi, non seulement la recherche n'est pas simple, mais elle peut s'avérer particulièrement longue, sans que la personne n'ait la garantie d'avoir tout trouvé. C'est probablement ce qui fait dire aux mandataires, utilisateurs du site de l'AFC, que ce moyen de communication devrait être développé et qu'il devrait être convivial, facile d'utilisation, performant, afin de permettre d'atteindre rapidement et aisément les informations spécifiques recherchées (érasm 2006a : 32).

³¹ <http://etat.geneve.ch/df/impots/index.jsp>

³² Soit : Avocats, notaires, agents d'affaire et conseillers fiscaux, médecins, dentistes et vétérinaires, ingénieurs, architectes, géomètres et dessinateurs.

Au vu de ce qui précède, nous constatons que le contribuable qui entreprend de remplir seul sa déclaration, même s'il va sur le site de l'AFC, s'expose au risque de ne pas trouver toutes les informations qui lui seraient nécessaires. En conséquence, il est probable qu'il rende une déclaration d'impôts dont le contenu obligera les collaborateurs de l'AFC à effectuer des demandes complémentaires, ce qui ralentira le travail de taxation.

La conception du site Internet ne dépend pas de l'AFC, mais d'une autre unité du DF. La logique de structuration de l'information échappe donc en partie à l'AFC. Néanmoins, l'organisation et le contenu de l'information visent plus particulièrement les associations professionnelles et les mandataires. Nous l'interprétons comme une conséquence du fait que l'administration est convaincue que la plupart des contribuables passent par leur association professionnelle pour obtenir les renseignements nécessaires ou par un mandataire pour faire remplir leur déclaration (cf. infra, point 3.1.3).

2.3.5 En guise de propos d'étape

Les instructions de taxation sont internes à l'AFC, mais partiellement communiquées au public (Instructions complémentaires, site Internet). Quelques unes d'entre elles ont aussi été précisées au travers d'« informations aux associations professionnelles », destinées à ces dernières et aux mandataires.

L'administration a également fixé des règles internes de répartition des frais professionnels (usage professionnel et privé). Certaines sont codifiées sous forme de notes internes, d'autres sont transmises par oral. L'application de ces règles peut cependant varier selon la situation de l'indépendant. Aucune de ces règles n'est communiquée au public. Quant aux accords, certains figurent sur support informatique, les autres sur fiche papier, mais tous ne sont pas accessibles aux taxateurs, ni aux autres collaborateurs de l'AFC qui en ont besoin.

L'information sur les déductions est insuffisante pour les contribuables qui remplissent seuls leur déclaration. Celle prévue pour les associations professionnelles est plus complète, sans être toutefois exhaustive. Pour les accords proprement dits, les associations professionnelles sont censées disposer de celui qui les concerne, car l'AFC considère qu'il leur appartient de répercuter les accords auprès de leurs membres. Les contribuables non membres de ces associations ne recevront, sur demande expresse à l'AFC, que des informations par oral, le contenu étant jugé confidentiel. Ils doivent cependant en connaître préalablement l'existence car, à l'AFC, l'ensemble des accords n'est pas connu de tous.

Le site Internet de l'AFC est particulièrement difficile d'utilisation. Les informations sont classées de manière dispersée, avec des intitulés souvent imprécis quant au contenu. La logique d'élaboration du site ne correspond pas à celle d'un utilisateur qui devient indépendant et veut connaître ses droits et devoirs.

L'AFC entoure d'une grande opacité, voire de secret, les différents documents, destinés à harmoniser sa pratique en matière de taxation. En conséquence, les contribuables qui devraient être les premiers informés ont un accès différencié et aléatoire à l'information. L'AFC ne traite qu'avec les associations professionnelles, mais elle ne sait plus elle-même, dans tous les cas, avec quelles associations elle a conclu certains accords et l'information semble s'être perdue avec le temps : par exemple, les experts-comptables ne connaissent pas forcément l'accord les concernant.

Enfin, cette approche confidentielle provoque également une déperdition d'information à l'interne, puisque peu de personnes connaissent, et par conséquent appliquent, l'entier des accords. Nous verrons au chapitre 4 que, de surcroît, il en va de même pour les autres

instructions de taxation et pratiques internes. Ces premiers constats confirment qu'il ne peut y avoir d'égalité de traitement dans le secret et l'opacité.

2.4 L'application du principe de transparence de l'Etat

2.4.1 L'accès aux accords et instructions de taxation, à la lumière de la LIPAD³³

Bien que deux accords (avocats et médecins) aient déjà été publiés, une grande majorité de nos interlocuteurs à l'AFC jugent que le contenu des autres est strictement confidentiel. Ainsi, l'AFC estime qu'elle n'a pas à communiquer ne serait-ce qu'une copie à un contribuable de la profession qui ne serait pas membre de l'association ayant négocié l'accord. Plusieurs interlocuteurs sont très réticents à l'idée d'une publication des instructions de taxation et autres directives internes (ex. notes).

Interrogé à ce sujet, le DF indique pourtant que les accords, directives et instructions internes doivent être accessibles aux personnes qui en font la demande, aux conditions posées par la LIPAD (art. 24 et ss.). Cependant, entre l'entrée en vigueur de la loi (mars 2002) et octobre 2006, aucune demande ponctuelle pour un accord spécifique concernant les indépendants n'a été enregistrée³⁴.

L'article 25 de la LIPAD

¹ Au sens de la présente loi, les documents sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique.

² Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions.

Nous observons donc une contradiction entre la réponse du DF et celle de nombreuses personnes à l'AFC. Serait-ce du fait qu'aucune demande de contribuables n'ait été exprimée en se référant explicitement à la LIPAD ? Quoi qu'il en soit, en cas de demande correctement exprimée, l'AFC n'aurait pas à refuser l'accès à un accord à un contribuable qui en fait la demande. Précisons qu'en cas d'autorisation de consulter des documents internes à l'administration, l'article 24 de la LIPAD prévoit la possibilité d'en faire une copie, ce qui a été confirmé par une décision du Tribunal fédéral (TF)³⁵.

2.4.2 L'exemple vaudois

L'Administration cantonale des impôts (ACI) du canton de Vaud avait refusé à un contribuable l'accès à un document le concernant. Il s'agissait d'un document jugé à usage exclusivement interne, destiné aux taxateurs, qui contenait une information sur sa pratique en matière de taxation des indépendants (cas d'un avocat).

Dans un arrêt du 15 août 2006³⁶, le Tribunal administratif vaudois a jugé cette décision contraire à la loi vaudoise sur l'information (LInfo)³⁷. Le tribunal a considéré que les instructions et explications élaborées par l'ACI à l'intention des taxateurs constituent des documents officiels au sens de la loi et doivent être communiqués aux contribuables qui en font la demande. En effet, selon la jurisprudence du TF, ces documents sont considérés

³³ Loi sur l'information du public et l'accès aux documents, RS/Ge A 2 08.

³⁴ Lettre du 22 juillet 2005 de la responsable LIPAD du DF à la CEPP et courrier électronique du 9.10.2006 de la responsable LIPAD du DF à la CEPP.

³⁵ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport annuel de la médiatrice pour l'année 2004-2005, RD 643, p. 6.

³⁶ GE 2003.0127.

³⁷ RS/VD 170.11.

comme des ordonnances « interprétatives » destinées à permettre une application pratique uniforme du droit, lors de la taxation, et donc de garantir une égalité de traitement entre contribuables confrontés à des taxateurs différents (Noël 2006 : 23-24).

2.4.3 En guise de propos d'étape

Seuls les deux derniers accords renégociés (avocats et médecins) ont été publiés. La plupart de nos interlocuteurs à l'AFC jugent que le contenu des autres est strictement confidentiel. Ils estiment par ailleurs que les règles élaborées en interne n'ont pas à être diffusées. Pourtant, selon la LIPAD, les accords, directives et instructions internes sont des documents accessibles aux personnes qui en font la demande.

Selon l'expert en droit fiscal mandaté pour analyser les accords et instructions de taxation genevois, la LIPAD et la LInfo sont fondées sur les mêmes principes. Il estime par conséquent que le raisonnement du Tribunal administratif vaudois, jugeant que les documents destinés à harmoniser les pratiques de taxation sont publics, est transposable à la situation genevoise.

Pour notre part, nous pensons que la pratique qui consiste à conserver secrètes des informations sur la manière dont seront traitées en général les déductions des frais professionnels, comporte des risques manifestes d'inégalité de traitement entre les contribuables. Certains peuvent ne pas en connaître l'existence parce que l'AFC ne les informe pas, d'autres parce qu'ils ne sont pas membres d'une association ayant négocié un accord ou encore parce qu'ils ne font pas appel à un mandataire dûment informé, comme nous le verrons au chapitre suivant.

3 Le niveau d'information et les pratiques des contribuables

Au chapitre précédent, nous avons présenté le contenu des informations en matière de déductions des frais professionnels. Nous avons examiné qui pouvait y avoir accès et le niveau de transparence pour chaque catégorie de règles. Nous examinons ici les modalités d'information du public, le niveau de connaissance de celui-ci en matière de déductions des frais professionnels et si des différences apparaissent selon les professions ou catégories professionnelles. Nous abordons en premier lieu les contribuables (point 3.1), puis leurs mandataires potentiels³⁸ (point 3.2), puisque de nombreux usagers se font épauler par des sociétés spécialisées pour remplir leurs obligations fiscales. Nous terminons ce chapitre par les pratiques dans la façon de préparer les comptes et de remplir la déclaration d'impôt (point 3.3). En effet, la qualité de la déclaration renvoyée à l'administration sera influencée par le niveau d'information des contribuables. C'est sur cette base que l'AFC va appliquer les dispositions légales, en visant à respecter le principe de l'égalité de traitement.

3.1 Le niveau d'information des contribuables

3.1.1 Le profil des contribuables indépendants

L'administration fiscale ne connaît les contribuables qu'à travers la composition et l'ampleur de leurs revenus (ex. salarié, indépendant, mobilier, ...) et fortunes. Comme nous l'avons dit, elle ne peut les identifier selon leur activité professionnelle. L'encadré met en évidence quelques chiffres issus des données de taxation et du sondage que nous avons effectué. Même si ce dernier ne peut être considéré comme représentatif de l'ensemble des indépendants au niveau des professions (cf. annexe 8.2), il donne des points de repères intéressants.

Les informations sur les indépendants, à partir des données de l'AFC

Pour l'année fiscale 2003, 20'276 taxations³⁹ présentaient un revenu acquis dans le cadre d'une activité indépendante, ce qui correspond à 8.6 % du total des taxations des personnes physiques.

Le revenu brut des contribuables indépendants s'élevait à 3'386 millions de francs, soit 16.9 % du revenu brut de l'ensemble des personnes physiques.

Selon une définition de l'AFC, 9'032 personnes (soit 45 %) étaient indépendantes à 100% : à savoir qu'elles n'avaient pas de revenu provenant d'une activité salariée, ni d'une rente AVS/AI ou de la prévoyance professionnelle.

Le revenu annuel brut moyen s'élevait à Fr. 167'000.--, tandis que le revenu brut médian se situait entre Fr. 81'000 et 90'000.--. Le revenu imposable moyen était de Fr. 115'000.--, alors que le revenu médian imposable était compris entre Fr. 51'000.-- et 60'000.--.

Le profil des indépendants interrogés lors du sondage téléphonique

Concernant les indépendants interrogés, le revenu annuel brut moyen est de Fr. 153'000.-- et le revenu brut médian de Fr. 110'000.--. De grandes différences apparaissent entre les professions et, parfois, à l'intérieur d'une même profession (ex. avocats, experts-comptables) (érasm 2006b : 13-14).

Sous forme de « portrait-robot », le profil des indépendants interrogés se décline ainsi (op. cit. : 11-12) : travaille en général seul (49 %) ou avec un employé (19 %), exerce son activité depuis plus de 5 ans (81 %), est au bénéfice d'une formation de niveau supérieur⁴⁰ (64 %), le revenu de l'activité

³⁸ Fiscalistes, fiduciaires, comptables, avocats.

³⁹ Un contribuable peut avoir plusieurs taxations. Situation des taxations au 29.09.2006.

⁴⁰ Haute école, Haute école spécialisée, Université, formation professionnelle supérieure. Dans la population résidente genevoise, cette proportion est de 33 % (CEPP & SRED 2005 : 3).

indépendante constitue la seule source de revenu du ménage (55 %), le chiffre d'affaires n'est pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée - TVA (54 %), sont suisses ou binationaux (84 %).

Au regard des accords entre l'AFC et les professions, les contribuables se répartissent ainsi (op.cit. : 10) : au bénéfice d'accords publiés par l'AFC sur son site (15 %), soumis à un règlement concernant les prélèvements en nature (2 %), au bénéfice d'accords non publiés par l'AFC (25 %), sans accord avec l'AFC (57 %), ne savent pas (1 %).

3.1.2 Les modes d'information mis à disposition sur les déductions en général

D'après l'AFC, le contribuable indépendant a plusieurs possibilités de s'informer sur les frais professionnels déductibles. Tout d'abord, il reçoit le guide fiscal qui accompagne la déclaration d'impôts et explique comment la remplir. Le logiciel Ge-Tax comporte également quelques indications. Ensuite, le contribuable peut téléphoner au Service de la taxation I ou passer à son guichet : ce sont des taxateurs qui l'informeront. Il peut aussi adresser ses demandes à l'AFC par courrier électronique : c'est le chef de service ou son adjoint qui lui répondront. Les taxateurs interrogés indiquent que les demandes relatives aux possibilités de déductions des frais professionnels émanent en général des contribuables qui débutent une activité indépendante. Les demandes exprimées au guichet ou par téléphone sont jugées fréquentes par plus de la moitié des taxateurs (16 / 26) (Huguenin 2005 : 10). Le guide fiscal semble cependant demeurer le moyen principal d'information.

D'une façon générale, nos diverses sources à l'AFC, y compris les taxateurs, considèrent que c'est le rôle des mandataires d'informer les contribuables. Ils estiment que les mandataires ont accès à toutes les informations nécessaires, notamment via leurs associations professionnelles, leurs contacts fréquents avec l'administration et la vision transversale que leur procure le fait de remplir de nombreuses déclarations (par ex. Huguenin 2005 : 16-17-40).

A noter que nos interlocuteurs de l'administration déclarent souvent que toute l'information nécessaire figure sur le site Internet de l'AFC. Nous avons relevé plus haut que seuls deux accords (avocats, médecins) et quelques indications générales y figurent.

3.1.3 Le niveau d'information des contribuables selon l'administration

Comme une majorité de contribuables fait appel à un mandataire, de nombreux interlocuteurs à l'AFC pensent que les indépendants sont bien informés. Précisons cependant que l'AFC ignore la proportion de contribuables faisant appel à un mandataire. Selon les personnes interrogées, les estimations varient entre 50 % et 99 %.

L'enquête auprès des taxateurs, directement en contact avec les contribuables, permet de saisir des nuances sur le niveau d'information. Selon eux, les petits artisans ou les petits commerçants, ainsi que les contribuables qui ne recourent pas aux services d'un mandataire, semblent moins bien informés (Huguenin 2005 : 17). Par ailleurs, pour ceux qui ne disposent que du guide fiscal, les taxateurs jugent l'information insuffisante. Ils relèvent aussi que les contribuables auraient besoin de plus d'information sur les charges qu'ils peuvent déduire, ainsi que sur les parts privées à retenir (Huguenin 2005 : 39-40).

Dans l'ensemble, les personnes interrogées à l'AFC pensent que les contribuables issus des professions qui sont organisées en association professionnelle, qui plus est lorsque celles-ci ont obtenu un accord de l'administration, sont particulièrement bien informés.

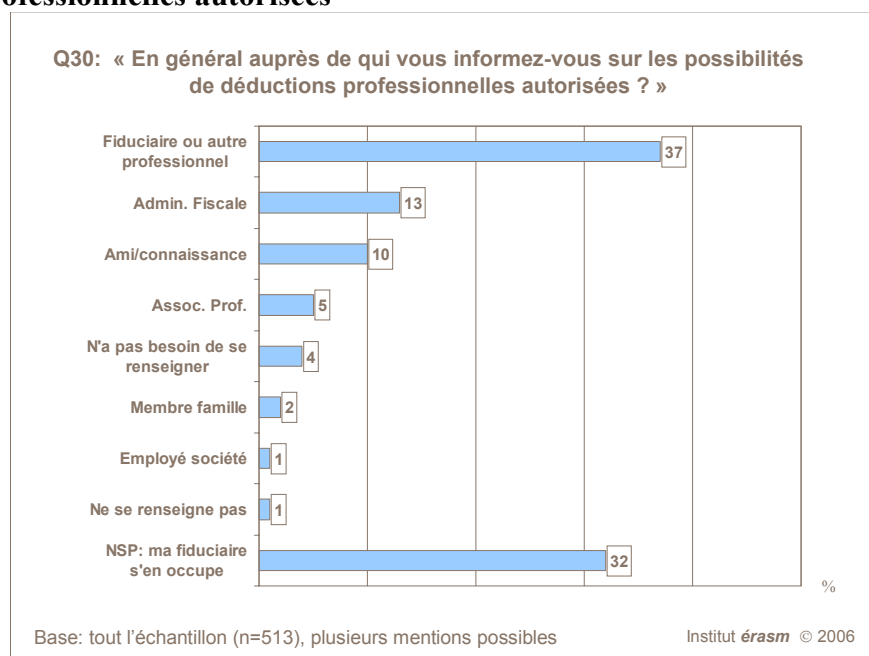
3.1.4 Le point de vue des contribuables et des observateurs externes

D'une manière générale, la qualité du travail de l'AFC est plutôt bien perçue par les contribuables interrogés lors du sondage (érasm 2006b : 37). En ce qui concerne l'information cependant, les résultats montrent que les personnes interrogées ne considèrent pas

l'administration comme une source importante d'information et confirment le rôle clé des mandataires dans une nette majorité des cas (69 %) (cf. figure 1).

En janvier 2006, tous les contribuables indépendants ont reçu avec leur déclaration d'impôts 2005, des instructions complémentaires sur les déductions des frais professionnels (cf. supra point 2.3.1). Ce document a été bien accueilli : 22 % des contribuables interrogés, peu après l'envoi de la déclaration d'impôts, avaient déjà pris connaissance de ces instructions et plus des trois quarts d'entre eux (77 %) ont trouvé ce document utile et clair. Les personnes qui remplissent elles-mêmes leur déclaration (n=114) étaient proportionnellement plus nombreuses (40 %) à avoir pris connaissance de ce document, ainsi que les experts-comptables (70 %, n=23) (érasm 2006b : 42-43). Les premiers sont les destinataires directement concernés par ce type d'information. Les seconds sont également intéressés, compte tenu de leur activité, mais aussi vraisemblablement parce que certains d'entre eux ne sont pas, dans la réalité, si bien informés (voir infra, point 3.2).

Figure 1 : Sources d'information des contribuables sur les possibilités de déductions professionnelles autorisées



Source : érasm 2006b : 45

A l'extérieur de l'administration, nos différentes sources estiment que les contribuables sont mal informés sur les possibilités de déductions.

Les résultats du sondage ne nous permettent pas de statuer en ce qui concerne la qualité et l'exhaustivité de l'information fournie par l'AFC (érasm 2006b : 43). En revanche, parmi les personnes qui remplissent elles-mêmes leur déclaration (n=114), il se dégage une majorité qui trouve ces informations plutôt suffisantes (53 %) et plutôt claires (59 %) et qu'il est plutôt facile d'obtenir des informations supplémentaires (67 %).

En ce qui concerne en particulier les déductions autorisées, sur l'ensemble des contribuables interrogés (n=513), 48 % estiment ne pas les connaître toutes, contre 31 % qui pensent le contraire. Les avocats et les experts-comptables sont plus nombreux à se déclarer au courant (respectivement 52% et 65%), ce qui peut s'interpréter par le fait qu'ils sont au bénéfice d'accords et / ou que leur activité leur permet plus facilement de se procurer l'information nécessaire. Chez les personnes qui remplissent elles-mêmes leur déclaration, les avis sont très

partagés : 48 % ont plutôt l'impression de toutes les connaître, alors que 47 % affirment le contraire (érasme 2006b : 43-45).

En ce qui concerne la connaissance des accords et des forfaits par les contribuables interrogés (cf. supra point 2.3.3), c'est sans surprise que nous constatons que 57 % des experts-comptables interrogés dans le sondage ignorent l'existence d'un accord les concernant (érasme 2006b : 47). Cela a été confirmé par nos entretiens. Il est par ailleurs fort possible que certains mandataires ne savent pas que cet accord est également appliqué aux fiduciaires par l'AFC.

3.1.5 En guise de propos d'étape

Différents moyens sont à disposition des indépendants qui veulent se renseigner auprès de l'AFC. Téléphoner ou passer au guichet sont deux moyens fréquemment utilisés par des contribuables qui débutent leur activité indépendante. Selon l'AFC, les contribuables les mieux informés sont ceux qui font appel à un mandataire et/ou font partie d'une association professionnelle, puisqu'elle pense qu'ils ont accès à toutes les informations nécessaires. Pour ceux qui ne disposent que du guide fiscal, l'information est incomplète. Le sondage auprès des contribuables confirme que les mandataires sont perçus comme la principale source d'information en matière de déductions des frais professionnels (environ 70 % des réponses).

Les réponses aux différentes questions du sondage sont relativement partagées en ce qui concerne la qualité des informations reçues de l'AFC. Si l'appréciation des contribuables sur l'information en général est plutôt positive, celle en ce qui concerne l'information sur les déductions des frais professionnels est plus négative. Pour la seconde, le reproche porte autant sur la quantité d'information que sur la difficulté à y accéder (érasme 2006b : 58).

Cela dit, lorsque l'on considère l'information pratiquée par l'AFC (cf. chapitre 2), sachant que les contribuables ne sont en général en contact avec l'AFC que pour leur déclaration, nous pouvons supposer que ceux-ci n'ont pas forcément en mains tous les éléments pour apprécier valablement la qualité et l'exhaustivité de l'information fournie. Dans de nombreux cas, il est vrai, les contribuables se reposent sur l'expertise du mandataire qui remplit sa déclaration. Le sondage indique que 69 % des répondants rétribuent un intervenant externe, alors que 22 % remplissent eux mêmes leur déclaration (érasme 2006b : 16).

3.2 Le niveau d'information des mandataires

3.2.1 Le profil des mandataires

L'administration n'a pas une connaissance exhaustive des mandataires. Elle est en contact soit avec les organismes faïtières (avocats, fiduciaires, experts fiscaux), soit avec des sociétés lors de l'examen des déclarations. Dans ce deuxième cas, quelques noms ressortent parfois comme ceux des fiduciaires d'une taille importante ou d'autres spécialisées sur une profession.

Étant donné le rôle des mandataires pour remplir la déclaration d'impôts des indépendants, nous avons estimé utile de savoir plus précisément qui ils sont. L'encadré ci-dessous donne quelques indications sur ceux contactés dans le cadre de cette évaluation.

Le profil des mandataires selon le sondage

Nous nous sommes concentrés sur les fiduciaires, les fiscalistes, les comptables et les avocats (cf. annexe 8.2). 761 sociétés, sur 1001 susceptibles de s'occuper de fiscalité des indépendants et contactées lors du sondage téléphonique, ont répondu à l'interview. Parmi elles, 446 s'occupent de remplir des déclarations pour des clients ayant une activité indépendante.

Ces sociétés s'occupent approximativement des deux tiers des contribuables indépendants, soit un peu moins de 14'000. Leur taille est variable : une personne seule (31 %), entre 2 et 5 personnes (45 %), 6

personnes et plus (25 %). La plupart d'entre elles (87 %) s'occupent de fiscalité d'indépendants depuis 5 ans et plus.

74 % de ces mandataires travaillent pour des clients indépendants de divers secteurs d'activité économique. Les principaux domaines ou professions mentionnés sont les commerçants (41 %), les médecins (27 %), les petits artisans (25 %) et les métiers du bâtiment (16 %). Les autres mandataires (26 %) se concentrent au contraire sur des secteurs spécifiques : médecins (27 %), avocats indépendants (17 %), gérants de fortune (16 %), commerçants (16 %) et banquiers privés (2 %).

En plus de remplir la déclaration d'impôts, 73% des mandataires interrogés s'occupent toujours ou la plupart du temps de la comptabilité de leurs clients.

Le profil des mandataires ayant participé aux entretiens en face à face

29 sociétés qui traitent au moins 4 déclarations d'indépendants par an et qui sont actives depuis au moins 5 ans dans le domaine, ont été choisies en tenant compte de la proportion et des caractéristiques des sociétés identifiées dans le sondage. Toutefois, les avocats y sont sous-représentés, car peu d'entre eux ont accepté de participer à un entretien.

3.2.2 Les modes d'information de l'AFC sur les déductions en général

Les associations professionnelles faïtières (Ordre genevois de la Chambre fiduciaire, Union suisse des fiduciaires, Ordre romand des experts fiscaux diplômés) s'informent largement à partir du site Internet de l'AFC ou par des contacts directs auprès de l'AFC. En cas de nouvelles pratiques, elles répercutent l'information auprès de leurs membres (ex. courrier électronique, séances d'information avec l'AFC). Cependant, une partie des mandataires n'est pas membre de ces associations qui exigent notamment certaines qualifications professionnelles (diplômes de formation professionnelle supérieure ou universitaire)⁴¹. Il est donc vraisemblable qu'une partie d'entre eux ne dispose pas de toute l'information qui transite par ces réseaux.

Comme les contribuables, les mandataires peuvent joindre l'AFC par téléphone ou courrier électronique, ou encore s'adresser au guichet (cf. supra point 3.1.2).

A noter qu'il y a encore 4 ou 5 ans, certaines sociétés privées parvenaient à attirer des taxateurs formés, en échange de salaires plus attractifs. Elles bénéficiaient ainsi de leurs connaissances des pratiques internes de l'administration. Aujourd'hui, du fait de la situation du marché de l'emploi et de l'augmentation salariale dont ont bénéficié entre-temps les taxateurs, ces derniers quittent moins souvent l'administration.

3.2.3 Le niveau d'information sur les déductions des frais professionnels

L'enquête auprès des mandataires montre que deux tiers d'entre eux se tiennent activement informés en matière de déductions des frais professionnels, d'une part, via l'AFC (site Internet, notices, réseau personnel) et, d'autre part, via leurs associations professionnelles faïtières. L'autre tiers semble avoir une connaissance qui se constitue empiriquement au gré des contacts avec l'AFC ou des notifications reçues pour leurs clients, ou encore grâce à des collègues ou à des connaissances travaillant dans le domaine (érasm 2006a : 23). L'enquête a effectivement mis en évidence que l'une des sources d'information des mandataires sur les déductions réside dans l'acceptation des chiffres ou la correction opérée par l'AFC (cf. érasm 2006a : 29). Les autres entretiens réalisés par la CEPP confirment que, jusqu'en 2001, de nombreux mandataires se fiaient souvent à l'usage. Si certains frais avaient été une fois acceptés par l'administration, ils ne se posaient pas la question de savoir pourquoi ou si c'était

⁴¹ Cf. <http://www.ogcf.ch/>, <http://www.usf-ge.ch>

juste. De son côté, l'AFC acceptait souvent les charges indiquées dans les comptes sans poser de questions.

La plupart des mandataires interrogés déclarent cependant ne pas avoir besoin de contacter l'AFC pour obtenir des informations sur les déductions des frais professionnels. Si cela devait quand même être le cas, tous relèvent qu'il est de toutes façons quasiment impossible de joindre par téléphone les services concernés, notamment celui des indépendants⁴². Certains mandataires ont d'ailleurs définitivement renoncé à essayer de joindre l'administration par téléphone, tandis que d'autres, grâce à leur réseau personnel, accèdent directement à des échelons de la hiérarchie pour obtenir les informations souhaitées (érasm 2006a : 14, 25).

En ce qui concerne les accords par profession, les associations des mandataires ne sont pas pour eux une source d'information, car elles ne sont pas informées par l'AFC des accords concernant d'autres professions. A moins d'apprendre l'existence d'accords par des clients qui leur transmettent celui les concernant, reçu par l'intermédiaire de leur propre association de branche (érasm 2006a : 24), ou d'avoir recruté un taxateur de l'AFC, nos enquêtes montrent que les mandataires (cf. encadré) et leurs associations ne connaissent pas ou alors mal les accords non publiés.

Niveau d'information sur les accords et instructions de taxation des mandataires interrogés

Parmi les 29 mandataires interrogés, un ou deux connaissaient les accords concernant une dizaine de professions particulières. Une majorité connaissait les instructions générales et quelques accords existants (médecins, avocats, plus rarement notaires et agents d'assurance). Enfin, entre 30 et 40% des mandataires ont eu de la peine à indiquer des accords avec des professions particulières.

Source : érasm 2006a : 23-24.

Les deux tiers des mandataires interrogés ont exprimé un doute quant à l'exhaustivité de leurs informations sur les accords et instructions de taxation en matière de déductions des frais professionnels. Ils soulignent un manque de transparence ou un manque de communication de l'AFC à cet égard (érasm 2006a : 24-25).

3.2.4 En guise de propos d'étape

L'AFC est consciente que son information est insuffisante à l'égard des contribuables indépendants, puisqu'elle cherche à l'améliorer⁴³. Cependant, en ne livrant que des principes généraux, elle laisse le contribuable sous informé et dépendant des mandataires.

Désormais, les organismes faïtières des mandataires s'informent principalement via le site Internet ou de contacts directs avec l'AFC. Ils répercutent l'information auprès de leurs membres. Ainsi, deux tiers des mandataires sont informés sur les déductions des frais professionnels par ces canaux. Pour les autres, cette connaissance se constitue empiriquement (corrections opérées par l'AFC, contact avec des collègues).

En fait, il règne une grande diversité dans le niveau de connaissance de la part des mandataires des accords de branche et des pratiques en matière de déductions des frais professionnels. La connaissance des accords est limitée. Certains mandataires (cf. experts-comptables) ignorent même l'existence d'un accord les concernant. A moins d'être en contact avec un ancien taxateur, les mandataires sont informés des accords de branche via leurs clients.

⁴² Sur ce point, nos sources à l'interne s'en étonnent, car les numéros de téléphone du service sont indiqués dans le guide fiscal, sur le site Internet et que, de leur côté, elles n'ont pas l'impression qu'on essaye de les joindre de l'extérieur.

⁴³ Cf. Instructions complémentaires 2005 et projet de guide fiscal pour les indépendants (cf. infra point 6.8).

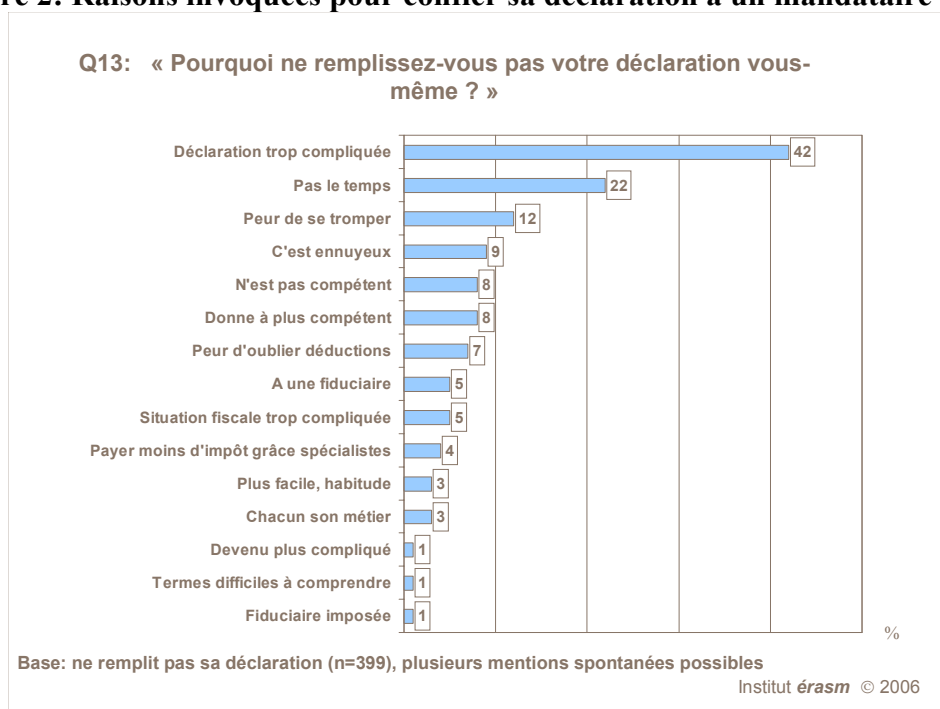
La pratique de l'AFC de ne délivrer qu'une partie de l'information de manière sélective est de nature à renforcer les inégalités entre mandataires, donc entre les contribuables. Nous allons voir comment ce niveau d'information se traduit dans les déclarations qui sont retournées à l'administration.

3.3 La manière de remplir la déclaration

3.3.1 La pratique des contribuables

Le sondage auprès des indépendants confirme qu'une majorité des répondants (69 %) confie sa déclaration à un intervenant externe et montre que 61 % n'ont jamais rempli seuls leur déclaration (érasm 2006b : 16-17). La figure 2 ci-dessous répertorie les raisons invoquées par les contribuables qui choisissent de faire appel à un mandataire pour remplir leur déclaration.

Figure 2: Raisons invoquées pour confier sa déclaration à un mandataire rémunéré



Source : érasm 2006b : 17

3.3.2 Les informations concernant l'activité indépendante et les comptes commerciaux

A partir de ses comptes commerciaux, d'une part, le contribuable doit reporter sur la page ad hoc de la déclaration, son bénéfice net, son chiffre d'affaires brut, le montant total de ses amortissements, le montant total de ses frais généraux et les provisions. D'autre part, il doit y indiquer le montant total de ses actifs commerciaux bruts, voire les fonds propres. Enfin, il doit faire figurer ses pertes et découverts commerciaux. Les déductions pour les frais professionnels sont comprises dans la rubrique « frais généraux ».

Concernant la forme des comptes commerciaux, il n'y a pas en Suisse d'obligation légale, sauf pour les sociétés inscrites au registre du commerce (art. 957 du Code des obligations). L'article 125 alinéa 2 LIFD stipule :

Les personnes physiques, dont le revenu provient d'une activité lucrative indépendante, et les personnes morales doivent joindre à leur déclaration les extraits de comptes signés (bilan, comptes de résultats) de la période fiscale ou, à défaut d'une comptabilité tenue conformément à l'usage commercial, un état des actifs et passifs, un relevé des recettes et des dépenses ainsi que des prélèvements et apports privés.

Les indépendants qui ne sont pas astreints à tenir une comptabilité commerciale doivent donc au moins présenter des comptes dans lesquels apparaissent les résultats de l'activité lucrative (bénéfice brut) et les charges (frais professionnels). L'AFC a développé des formulaires pour quelques professions, afin de faciliter la présentation de leurs états financiers⁴⁴ (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Professions qui disposent d'un formulaire de l'AFC pour présenter leurs comptes

- Agents d'affaires	- Ingénieurs
- Agents généraux d'assurances	- Géomètres ①
- Architectes	- Médecins
- Avocats	- Moniteurs d'auto-école
- Conseillers fiscaux	- Notaires
- Dentistes	- Production exploitation d'un film
- Dessinateurs (bâtiments) ①	- Vétérinaires

Source : site Internet de l'AFC

① L'AFC a repris un formulaire de la Confédération qui fait apparaître, sur le même questionnaire, les architectes, ingénieurs, géomètres et dessinateurs. Le Service de la taxation I n'a jamais rencontré de géomètres ou de dessinateurs indépendants.

L'AFC met également à disposition de tous les indépendants un formulaire « général » de comptabilité simplifiée.

En ce qui concerne les frais professionnels, pour certains postes (frais de bouche et de représentation, frais de déplacement et d'entretien de véhicules, frais de voyages, frais de locaux utilisés également à des fins privées, etc.), l'administration fiscale ne prend en compte que les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel (cf. encadré).

Les attentes de l'AFC en matière de présentation des frais professionnels

« ... il est ainsi important que les contribuables, et leurs mandataires, distinguent clairement les frais engagés dans le cadre et pour le développement de leur activité professionnelle de ceux sans relation directe avec cette activité. Pour les frais à usage mixte, lors d'un voyage par exemple, il conviendra de ressortir une part privée, non déductible, **qui sera estimée objectivement et figurera clairement dans les états financiers ou le décompte de résultat**. Seule une mention claire de cette information pouvant être considérée comme un respect, par le contribuable de ses obligations de procédure. »

Source : Information n°7/2002, page 3. Texte mis en gras par l'AFC dans la notice.

3.3.3 L'état des déclarations et des pièces justificatives à joindre

Selon l'enquête auprès des taxateurs, il ne se dégage pas de véritable problème de présentation sur l'ensemble des déclarations traitées. 21 d'entre eux sur 26 estiment que la plupart du temps les déclarations sont complètes, notamment lorsqu'elles ont été remplies par

⁴⁴ Avant l'entrée en vigueur de la LIPP, il existait un formulaire (dit « B ») qui demandait plus de détails, afin d'alimenter une base de données de l'AFC. Devant les difficultés à obtenir des documents bien remplis, celle-ci y a renoncé. Toutefois, dans une lettre du 12 juin 2003 à la Présidente du DF, l'AFC écrivait son intention d'« engager rapidement des négociations avec les organismes faïtières en vue de convenir d'exigences minimales en matière de décomptes sur des formulaires permettant de récolter les informations nécessaires ». Ce qui n'a pas encore été entrepris.

des mandataires. Des déclarations mal remplies sont plutôt le fait de contribuables qui débutent une activité indépendante, de petits artisans qui travaillent seuls ou qui ont un chiffre d'affaires peu élevé (exemples cités : artistes, puciers, garagistes, boulangers et brocanteurs). Selon 22 taxateurs, lorsqu'il manque des documents, ce sont en général les comptes commerciaux, le compte de pertes et profits et le bilan (Huguenin 2005 : 6).

Du côté des mandataires, on estime que la qualité des pièces et annexes transmises par leurs clients est spécifique aux individus. Certaines personnes connaissent des difficultés pour s'organiser, d'autres non. Toutefois, un mandataire mentionne avoir rencontré des problèmes récurrents avec ses clients travaillant dans la restauration, sous la forme de pièces manquantes ou de pièces douteuses (érasme 2006a : 11).

3.3.4 L'état des comptes commerciaux

Les trois quarts des taxateurs (20 / 26) constatent que les formulaires développés par l'AFC sont peu utilisés (Huguenin 2005 : 11). Parmi les contribuables interrogés, 28 % des répondants utilisent un modèle de comptes proposé par l'AFC ou une association professionnelle (érasme 2006b : 23).

La forme des comptes est variable : liste de recettes et dépenses (22 %), comptabilité simplifiée (22 %), comptabilité détaillée (48 %), ne savent pas (7%) (érasme 2006b : 24). Parmi les 354 contribuables qui sollicitent un mandataire externe pour leur déclaration, 60 % leur confient également des aspects relatifs à leur comptabilité (idem : 55).

Dans la plupart de cas, les taxateurs jugent que les comptes sont présentés de façon correcte, notamment lorsqu'ils sont mis en forme par un mandataire. Cependant, d'une manière générale, ils trouvent que les comptes manquent de détails. De plus, selon quelques taxateurs, les amortissements ne sont pas toujours très clairs ni cohérents, surtout chez les contribuables qui remplissent eux-mêmes leur déclaration (Huguenin 2005 : 11-12).

Dans leur grande majorité, les mandataires affirment s'occuper aussi de la comptabilité de leurs clients qui les sollicitent pour remplir la déclaration d'impôts. Les mandataires vérifient les comptes, lorsque les pièces justificatives leur sont remises. Cependant, certains indépendants ne les leur transmettent pas afin d'économiser ainsi des frais. En ce qui concerne l'idée d'une éventuelle harmonisation des exigences en matière de présentation des comptes, plusieurs mandataires pensent qu'un plan comptable unique serait trop rigide par rapport aux spécificités de certaines professions et à la diversité des activités comprises sous la notion d'indépendants. Parmi les personnes ouvertes à cette idée, le modèle proposé par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) est le plus fréquemment cité et de nombreux mandataires s'en inspirent (érasme 2006a : 11-12-13).

3.3.5 Les frais professionnels

D'après son expérience, l'administration pense que la plupart des contribuables font passer des frais privés sur certains postes. Des mandataires relèvent que certains clients exagèrent à ce sujet.

En ce qui concerne la mise en évidence des frais déclarés comme professionnels, parmi les contribuables interrogés lors du sondage, 48 % indiquent ne mettre que ceux-ci dans leurs comptes, 38 % déduire d'emblée une part privée, 4 % laisser le soin à l'AFC de le faire, 6 % laisser le mandataire s'en occuper et 4 % ne pas savoir (érasme 2006b : 25).

Certains mandataires savent que des comptes trop synthétiques vont générer des demandes de renseignements complémentaires. Aussi, ils essayent de détailler suffisamment les frais généraux, afin d'éviter des demandes de l'administration qui vont retarder la taxation.

Plusieurs mandataires interrogés signalent chez certains de leurs clients une confusion entre frais professionnels et frais privés, mais ils déclarent le corriger dans les comptes. Ainsi, la pratique la plus répandue chez les mandataires interviewés consiste à enlever d'emblée une part privée à hauteur de 2/5èmes. Certains le font de façon explicite, alors que d'autres ne l'indiquent pas clairement (érasm 2006a : 12, 19). Ceci laisse penser que tous les mandataires ne sont pas au fait des attentes de l'administration.

3.3.6 En guise de propos d'étape

L'information telle qu'elle est pratiquée par l'AFC est d'abord destinée aux mandataires. Lorsque les comptes sont mis en forme par ces derniers, les taxateurs ne relèvent en général pas de problèmes dans la présentation de la déclaration. En revanche, les petits indépendants qui n'ont pas les moyens de passer par des mandataires semblent insuffisamment informés et c'est chez eux que l'on observe le plus fréquemment les déclarations mal remplies.

Par ailleurs, l'absence d'exigences en matière de présentation des comptes génère un certain manque de détails pour l'examen de la déclaration par l'administration. Nous verrons au chapitre 4 que l'AFC doit alors souvent demander des renseignements supplémentaires, afin de pouvoir taxer. Il en résulte donc un surcroît de travail.

Enfin, tant chez les contribuables que chez les mandataires, les pratiques en matière de présentation des frais professionnels (cf. présence de frais privés) sont variables. Nous verrons au chapitre suivant que ceux qui ne mettent que leurs frais professionnels dans leurs comptes s'exposent à des reprises de l'administration et par voie de conséquence, que celle-ci s'expose à des recours.

4 L'examen de la déclaration par l'AFC et les réactions des contribuables

Le travail des taxateurs est important car la notification vaut pour l'impôt cantonal, communal (ICC) et fédéral (IFD). En effet, la Confédération se repose entièrement sur le travail de taxation effectué dans les cantons et n'opère ensuite que des vérifications par échantillonnage de dossiers ou selon un thème donné. La façon dont la déclaration est examinée par l'administration joue aussi un rôle dans l'application du principe d'égalité de traitement.

Dans ce chapitre, nous décrivons d'abord le processus de taxation au sein de l'AFC (point 4.1), puis nous examinons les ressources et moyens à disposition qui constituent des facteurs influençant la qualité de la taxation (point 4.2). La pratique en matière de reprise révèle un aspect problématique en ce qui concerne les déductions des frais professionnels (point 4.3), ce qui a une incidence sur les réclamations (point 4.4). Nous dirons quelques mots sur les recours (point 4.5), pour finir avec l'information donnée en retour aux taxateurs (point 4.6).

4.1 Le processus de taxation

4.1.1 Le parcours d'une déclaration au sein de l'AFC

Le processus de traitement d'une déclaration d'impôts est morcelé, ce qui pose souvent un certain nombre de problèmes : ralentissements, pertes de dossiers, demandes redondantes de justificatifs, etc.

La déclaration qui parvient à l'AFC est introduite dans le système informatique⁴⁵. Les chiffres indiqués par le contribuable vont ainsi pouvoir être exploités via l'application R-Tax, qui permet de gérer certaines étapes de la taxation et calculer le montant des impôts. En revanche, les annexes relatives à l'activité indépendante (cf. comptes d'exploitation et autres pièces) ne sont ni saisies, ni scannées dans le système informatique.

La déclaration va ensuite être successivement traitée par différents services de l'AFC. Le cas échéant, par exemple, le dossier « physique » (déclaration et annexes) va en premier lieu être examiné par le Service des titres, puis par celui de l'immobilier, avant d'arriver au Service de la taxation I (cf. organigramme à l'annexe 8.4). Chaque service est susceptible de demander des pièces justificatives au contribuable, avant de transmettre le dossier plus loin. Quand le dossier parvient au Service de la taxation I, les taxateurs vont examiner l'ensemble des revenus, quelle que soit leur origine : activité lucrative indépendante, activité salariée, prestations sociales, etc., ainsi que les déductions y relatives.

D'une façon générale, les taxateurs trouvent ce processus trop lent, notamment à cause des blocages qui se produisent au Service de l'immobilier⁴⁶. Plusieurs regrettent le manque de vision globale sur un dossier (Huguenin 2005 : 45). De même, les mandataires interrogés trouvent que ce parcours alourdit le processus. La plupart d'entre eux ont relevé un manque de coordination et de communication entre les services⁴⁷. Ainsi, il arrive qu'ils fournissent des pièces justificatives à l'un, sans que l'autre ne soit au courant. Ce dernier va ainsi les réclamer à son tour. Un quart des mandataires interrogés relèvent que des documents se perdent entre

⁴⁵ Soit la déclaration est scannée (« flashée »), soit le code barre produit lors de l'utilisation du logiciel Ge-Tax permet de transposer les chiffres dans le système.

⁴⁶ Il semblerait que les choses se soient améliorées dans la deuxième partie de l'année 2006.

⁴⁷ Du côté des contribuables interrogés, un faible nombre est en mesure de donner une appréciation. Ceux qui sont experts-comptables ou avocats, dont l'activité les met plus fréquemment en contact avec l'AFC, sont nombreux à juger la coordination comme plutôt mauvaise, voire très mauvaise (érasm 2006b : 38).

les services (érasm 2006a : 15-17). Durant le circuit, à l'intérieur de l'AFC, il arrive aussi que des dossiers entiers s'égarer sur une longue période, voire se perdent (Huguenin 2005 : 45). Selon nos autres sources, la recherche de dossiers constitue un problème pour les taxateurs, car elle génère une perte de temps importante.

4.1.2 La répartition des dossiers au Service de la taxation I

Le service est divisé en trois groupes de tailles différentes, composés de taxateurs aux formations et expériences diverses (voir annexe 8.4.3). Hormis pour les professions spécifiques⁴⁸, les dossiers sont ventilés sur la base du numéro de contribuable auprès des taxateurs. Un portefeuille est attribué pour 2 ans à chaque taxateur. Chaque taxateur a approximativement un millier de déclarations à taxer chaque année. S'il doit se consacrer au traitement des réclamations déposées par les contribuables, son portefeuille est réparti entre ses collègues.

Du point de vue de la plupart des mandataires interrogés, le changement d'interlocuteur génère souvent une perte d'information, donc de temps. Il arrive fréquemment que des aspects qui avaient été éclaircis les années précédentes doivent être à nouveau entièrement expliqués (érasm 2006a : 15-17). Ces échanges ont un coût pour le contribuable, car la facture du mandataire à son client sera augmentée d'autant (idem : 28).

4.1.3 Le nombre de déclarations à taxer

L'enquête auprès des taxateurs n'a pas permis d'obtenir des chiffres précis sur le nombre de déclarations à taxer. Pour plusieurs d'entre eux, il existe cependant des attentes de leur hiérarchie, puisqu'ils ont parlé de devoir tenir une production journalière. Ceci conditionne le temps à disposition pour examiner une déclaration (voir infra point 4.2.8).

L'analyse des questionnaires permet d'estimer une moyenne quotidienne de 8 déclarations pour les taxateurs de niveau 1 (3 collaborateurs sur 25), entre 8 et 10 déclarations pour les taxateurs de niveau 2 (17 collaborateurs sur 25) et entre 10 et 13 pour les taxateurs de niveau 3 (3 collaborateurs)⁴⁹. Les taxateurs qui s'occupent des professions et situations particulières : promoteurs immobiliers, départs, dossiers complexes et reliquats, ... voient la quantité produite varier en fonction de leurs activités (Huguenin 2005 : 30).

4.1.4 Les dossiers faciles ou difficiles à taxer, les dossiers complexes

Une majorité de taxateurs estime que certaines professions sont faciles à taxer (« taxations légères »). La comptabilité est jugée simple, car elle contient peu de postes de charges, les montants sont peu élevés (donc plus faciles à contrôler en cas de demande de renseignements) et les taxateurs peuvent se les représenter. Il s'agit par exemple des chauffeurs de taxi ou des coiffeurs (Huguenin 2005 : 14).

A l'inverse, des professions sont plus difficiles à taxer à cause de la multiplication des postes de charge (plus longue à vérifier), la présence d'associés, des montants élevés et des comptabilités plus compliquées (taxations « lourdes »). Les professions les plus souvent citées

⁴⁸ Les promoteurs immobiliers sont traités à part, puisque trois taxateurs spécialisés sont chargés de taxer leur dossier et qu'ils travaillent au sein d'un même groupe. Les déclarations des banquiers privés sont traitées dans une autre unité administrative. Nous n'avons pas retenu les professions de l'agriculture (cf. annexe 8.2).

⁴⁹ Les taxateurs sont rémunérés selon leur niveau de fonction. La progression au niveau de fonction supérieur dépend des compétences, mais surtout d'objectifs de « production » à atteindre, peu précisément connus semble-t-il des collaborateurs. L'échelle des niveaux de fonction va de taxateur 1 à taxateur 4.

sont les avocats, les médecins, les architectes et les promoteurs immobiliers (Huguenin 2005 : 15-16, 30-31).

Selon les taxateurs, une déclaration complexe à taxer « contient de tout » : de l'immobilier (avec des complications comme la présence d'HLM exonérés), des titres, des dettes hypothécaires et chirographaires, des rentes viagères, des « stock options », une activité sur plusieurs cantons, etc. L'« épaisseur » du dossier le rend complexe, car il faut contrôler de nombreux postes, la présence d'associés, celle d'employés (Huguenin 2005 : 30-31).

La proportion de dossiers complexes à taxer dépend en général du niveau de fonction et de la spécialisation. En principe un taxateur débutant n'en aura pas. Les dossiers des promoteurs immobiliers (traités par 3 personnes) font systématiquement partie des exemples cités pour des déclarations complexes. Les taxateurs soumis à une production relèvent que les dossiers complexes nécessitent plus de temps et peuvent faire chuter leurs statistiques, ce qui les amènera à devoir se justifier auprès de leur hiérarchie. Lorsqu'ils le peuvent, les taxateurs évitent de traiter ces dossiers⁵⁰ ou repoussent le moment où ils doivent le faire.

4.1.5 La vérification des comptes commerciaux et des frais professionnels

Pour taxer la partie du revenu provenant d'une activité indépendante, les taxateurs ont reçu une marche à suivre à l'occasion du cours de formation interne, reçu selon les groupes entre 2004 et mai 2006. Ils doivent systématiquement vérifier certains points dans les comptes d'exploitation, en particulier les variations significatives de certains postes.

En ce qui concerne les frais professionnels, il arrive souvent que les postes ne soient pas suffisamment détaillés, que des pièces manquent (voir supra, points 3.3.3 et 3.3.4) ou que le taxateur estime ne pas pouvoir expliquer les variations avec les renseignements en sa possession. Il peut donc être amené à demander des renseignements complémentaires (ex. demande de documents qui auraient dû être joints d'office), des listes détaillées⁵¹, voire la comptabilité qui n'est parfois simplement pas jointe à la déclaration. Les demandes les plus fréquentes sont des listes détaillées, portant en général sur les frais divers, les frais généraux, les frais de représentation et les frais de véhicules (Huguenin 2005 : 7).

Selon plusieurs sources, les frais de représentation et de déplacement sont ceux qui sont le plus souvent insuffisamment précis. Ce sont aussi les postes où il est fréquemment difficile de distinguer la part professionnelle de la part privée et dans lesquels certains contribuables essaient précisément d'inclure des frais supplémentaires pour faire baisser leur charge fiscale. Toutes les personnes interrogées à l'AFC signalent que les frais de représentation constituent un poste à problème, dont la vérification est laborieuse. C'est pourquoi, les accords permettent dans de nombreux cas de régler le problème des frais de représentation au moyen de l'application d'un forfait. Pour les autres, l'AFC a adopté la règle de retirer 2/5èmes des frais pour la part privée, tout en affirmant qu'en principe, chaque situation est analysée au cas par cas (voir supra point 2.3.2)

⁵⁰ Avant 2003, les taxateurs se servaient dans une pile commune de dossiers. Certains pouvaient éviter les dossiers complexes en choisissant les dossiers plus faciles. Avec un portefeuille, il est plus difficile de sélectionner les dossiers, mais cela reste possible, car quand il manque à un taxateur des dossiers dans son portefeuille, par exemple lors de blocage dans un autre service, il va alors se servir dans celui de ses collègues (Huguenin 2005 : 44).

⁵¹ Liste détaillée : énumération exhaustive de chaque rubrique constituant les postes réclamés par l'AFC, mentionnant les dates de transactions, les montants correspondants, ainsi que le rapport de nécessité de ces frais avec l'activité indépendante déployée.

Depuis 2001, les vérifications de l'AFC sur ce type de frais sont devenues plus fréquentes et peuvent ainsi mettre à jour des frais qui n'auraient pas dû être pris en compte auparavant, notamment des frais privés. Non seulement la taxation sera alors différente, mais cela peut être considéré comme une soustraction d'impôts et déclencher une procédure de contrôle, sur plusieurs années. Cela peut se traduire par des redressements et des amendes.

4.1.6 L'intervention de la Division du contrôle fiscal

La loi de procédure fiscale (LPFisc) de 2001 ne permet plus à l'AFC d'ouvrir des contrôles fiscaux dès qu'une taxation est entrée en force, sauf quand des faits nouveaux sont portés à sa connaissance⁵². Aussi, si le doute subsiste après avoir reçu les renseignements demandés, le contribuable peut rédiger une demande de collaboration adressée à la Division du contrôle, avant la notification du bordereau. Le cas échéant, la Division aiguille les contribuables sur les questions à poser au contribuable.

Selon l'ampleur du problème, la Division peut aussi décider d'ouvrir un contrôle. Les contrôleurs formés à la révision comptable, voire à l'analyse financière, vont alors examiner le dossier et intervenir aux côtés des contribuables (ex. audition du contribuable) ou procéder à une révision sur place chez le contribuable. Il arrive cependant souvent que la Division renonce à intervenir par exemple à la suite d'un calcul « coût / bénéfice » désavantageux pour l'administration.

L'AFC estime à une cinquantaine les demandes de collaboration effectuées chaque année par le Service de la taxation I.

En tenant compte des informations parvenant à la Division du contrôle par d'autres canaux (ex. TVA, IFD, presse), par rapport au nombre de dossiers clôturés⁵³, ce sont environ 200 indépendants qui ont fait l'objet d'une procédure formelle menée à leur encontre en 2004 et 140 en 2005.

4.1.7 Le contrôle de la qualité du travail des contribuables (Service de la vérification)

Un service de contrôle de la qualité a posteriori des taxations a été mis en place à la fin des années 1990, notamment à la suite de constats de notre commission (cf. CEPP 1997, 1998). Il a été rattaché à la Division du contrôle. Jusqu'à la fin de l'année 2005, ce service avait de multiples tâches, dont celle de vérifier la qualité du travail des contribuables. Depuis janvier 2006, les activités de contrôle-qualité interne ont été ajournées, dans l'attente de l'aboutissement d'un projet de réorganisation de l'AFC.

En ce qui concerne la partie indépendante du revenu, le service procédait à des vérifications du travail des nouveaux collaborateurs (à la demande du chef de service) ou à des extractions aléatoires de dossiers sur la base de critères déterminés à l'aide des rubriques de la déclaration. Il examinait les dossiers physiques (déclaration et annexes), à l'aide des informations enregistrées dans l'application informatique R-Tax. En cas d'erreur ou d'observation, une fiche était jointe au dossier. Un récapitulatif détaillé, ainsi qu'un rapport de synthèse, étaient remis au chef du Service de la taxation I.

Lors d'un contrôle qualité effectué en octobre 2005 (rubrique 57.10, pertes de plus Fr. 5'000.-- et moyens d'existence), le rapport du Service de la vérification relève que « les demandes effectuées, bien que pertinentes, sont fréquemment incomplètes et mériteraient plus

⁵² LPFisc, art. 59 al. 1 (RS/Ge D 3 17).

⁵³ La Division n'est pas en mesure de nous indiquer le nombre de procédures nouvelles ouvertes chaque année. Par rapport aux dossiers clôturés, elle estime qu'environ 70 % ont fait l'objet d'une procédure formelle.

d'attention, voire des démarches complémentaires »⁵⁴. Les fiches détaillées donnent plusieurs exemples en ce sens.

L'enquête auprès des taxateurs révèle que 11 sur 26 estiment que le travail du Service de la vérification ne les aidait pas du tout ou très peu. Parmi les explications données, ils relèvent qu'il s'agissait d'erreurs d'inattention ou que le traitement d'un dossier relève avant tout d'une question d'appréciation et d'interprétation. En revanche, 14 taxateurs estiment que les interventions du Service de la vérification étaient plutôt positives. Parmi eux, 5 précisent toutefois que les remarques portant sur la pertinence d'effectuer des demandes de renseignement complémentaires n'étaient pas opportunes, précisément parce qu'il s'agit de l'appréciation du dossier (Huguenin 2005 : 21). Par ailleurs, plusieurs taxateurs relèvent que leurs collègues vérificateurs disposaient de plus de temps pour rechercher de l'information sur les postes en question.

Nous constatons donc des perceptions assez différentes et il nous est impossible de statuer sans examiner les dossiers en question. Ce qui ressort néanmoins pour notre analyse est la marge de manœuvre des taxateurs dans l'interprétation des dossiers.

4.1.8 En guise de propos d'étape

Le traitement de la déclaration est morcelé, puisqu'elle est examinée par différents services de l'AFC (titres, immobilier, taxation I). Cela engendre des ralentissements, des demandes redondantes et parfois des pertes de documents, voire de dossiers entiers. Les mandataires et de nombreux interlocuteurs à l'AFC, dont les taxateurs, déplorent l'absence d'une vision d'ensemble sur les dossiers et une absence de coordination entre les services.

Un portefeuille de dossiers est attribué à un taxateur pour une période relativement courte de 2 ans, et le changement d'interlocuteur peut générer des pertes d'information. Le contribuable (ou son mandataire) est donc amené à fournir des explications déjà données.

Les taxateurs suivent une démarche de vérification des comptes d'exploitation et examinent en particulier les variations significatives de certains postes de charges. Les frais de représentation et de déplacement ne sont souvent pas assez détaillés. Leur vérification n'est pas aisée et il n'est pas facile d'y distinguer la part professionnelle de la part privée. Quand il existe des forfaits, ces problèmes sont simplifiés.

De la description du processus de taxation, il ressort les éléments de différenciation suivants dans le traitement des déclarations des contribuables :

- *Comme le processus de taxation est susceptible de ralentissements et de blocages, le flux des dossiers qui parvient au Service de la taxation I indépendants n'est pas continu. Pour les taxateurs soumis à des impératifs de production, en cas de retards à rattraper, il y a un risque de ne pas examiner suffisamment les différents aspects de la déclaration, en particulier si celle-ci est complexe.*
- *Les taxateurs ont une importante marge de manœuvre en matière d'appréciation des dossiers, en particulier sur l'utilité professionnelle de frais sujets à interprétation : frais de représentation, de déplacements, etc.*
- *Même si le souci d'économie administrative est compréhensible de la part de l'AFC, il ressort qu'en cas de soupçon de fraude, les contribuables n'ont pas tous la même probabilité de faire l'objet d'un contrôle fiscal.*

⁵⁴ Rapport complémentaire contrôle qualité 40-05, p. 2.

4.2 Les ressources et moyens d'aide à la taxation

Les taxateurs déclarent quasi unanimement n'avoir aucun moyen de contrôle sur le chiffre d'affaires déclaré par les indépendants (Huguenin 2005 : 12). Il ne leur reste souvent que la solution d'aller examiner de plus près les rubriques des dépenses qui présentent le risque le plus élevé d'être artificiellement gonflées. Les ressources et les moyens à leur disposition influencent cependant le degré d'approfondissement, ainsi que les vérifications de la plausibilité et de l'exactitude des déductions invoquées par les contribuables.

4.2.1 Les connaissances en comptabilité et en fiscalité

Des connaissances en comptabilité sont indispensables pour taxer les dossiers d'indépendants. Or, plusieurs sources tant internes qu'externes estiment que les taxateurs n'ont pas tous les connaissances comptables nécessaires pour traiter les déclarations quelle que soit leur complexité. Certains n'approfondissent alors pas suffisamment des points « suspects » dans la déclaration. C'est également l'avis de quelques taxateurs ayant répondu au questionnaire de la CEPP : ils sont conscients de ne pas détenir des connaissances comptables suffisantes pour aborder tous les types de dossiers (Huguenin 2005 : 49). Il leur manquerait également une connaissance du contexte économique.

Sur 25 taxateurs en fonction au Service de la taxation I en mars 2006, 12 étaient titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC) d'employé de commerce ou d'un diplôme de commerce et 2 avaient une maturité gymnasiale. 7 taxateurs étaient au bénéfice d'une maturité commerciale. Seuls 4 taxateurs étaient au bénéfice d'une formation supérieure de niveau tertiaire : brevet de comptable (2), diplôme en gestion d'entreprise (1) et diplôme de la chambre fiduciaire (1) (cf. annexe 8.4.3).

Aujourd'hui, tous les taxateurs ont suivi la formation à la taxation donnée en interne par une cheffe de groupe. Celle-ci comporte essentiellement des notions de base en comptabilité et un rappel des articles de lois à appliquer. Les 9 taxateurs qui l'avaient suivie au moment de la passation du questionnaire (septembre 2005) étaient, pour la plupart, parmi les derniers arrivés dans le service (pour 4 d'entre eux, il s'agissait du premier emploi). Ils ont en général jugé cette formation comme claire, utile et pratique (op. cit. : 32).

Avant cette formation, il existait une formation interne plus pointue, dispensée par un spécialiste en fiscalité. Cette formation donnait des critères et des astuces pour contrôler le chiffre d'affaires, des cibles en termes de ratios ou de marge brute par profession dans le domaine du commerce. 18 taxateurs sur 26 l'ont suivie. Cette formation sert encore de référence à plusieurs taxateurs. D'autres, en revanche, estiment qu'elle est en décalage avec leur réalité au quotidien (ex. présentation variable et parfois inadéquate des comptabilités des contribuables) (op. cit. : 32)

Signalons, cependant, la pratique de certains taxateurs de s'adresser directement à la Division du contrôle, afin de discuter de cas particuliers, car les contrôleurs ont des compétences spécifiques en révision comptable, voire en analyse financière. Ces démarches, réalisées en dehors de la procédure formelle (cf. supra point 4.1.6), témoignent d'une sollicitation positive des ressources internes à l'AFC et contribuent à la formation de ces taxateurs.

Les taxateurs peuvent suivre des modules ponctuels de formation continue, d'environ une demi-journée chacun, organisés en interne pour toute la division des personnes physiques et abordant des sujets aussi divers que la taxation des titres, la taxation de l'immobilier ou la prévoyance professionnelle. Toutefois, cette formation continue est facultative (op. cit. : 47). Depuis peu, l'AFC s'intéresse aux cours organisés par la Conférence suisse des impôts (CSI)

qui correspondent à une sorte de standard en Suisse⁵⁵. Un premier taxateur du Service de la taxation I a été inscrit au module 1 à l'automne 2006.

Parmi les cinq cantons interrogés, les taxateurs sont soit au bénéfice d'une formation supérieure de niveau tertiaire (Bâle, Zurich, Berne)⁵⁶, soit titulaires d'un CFC d'employé de commerce complété par les deux premiers modules de la CSI (Fribourg, Vaud). Le module 2 est entre autres destiné aux personnes chargées de la taxation ordinaire de dossiers de contribuables indépendants et exige des connaissances suffisantes en comptabilité. Le module 3 est réservé à la taxation de cas complexes.

4.2.2 Les instructions de taxation et les accords

Nous avons déjà indiqué comment les taxateurs accédaient aux informations relatives aux déductions des frais professionnels. En particulier, nous avons souligné, d'une part, que les taxateurs ne sont pas sûrs que les supports informatiques soient exhaustifs et, d'autre part, que les accords sur fiche papier ne sont pas tous connus du service (cf. supra point 2.3.3). L'analyse des réponses au questionnaire révèle en outre que de nombreux taxateurs (20 sur 26) ont appris l'existence d'un accord⁵⁷ en traitant la déclaration d'un contribuable qui demande à en bénéficier (Huguenin 2005 : 37).

Il n'est donc pas surprenant que 9 taxateurs sur 26 estiment qu'ils auraient besoin de plus d'information en matière de déductions des frais professionnels. Ils citent un besoin de clarification des accords, de connaissance sur la détermination de la part privée dans les frais des contribuables et de ce qui peut être admis ou non en termes de déductions par profession (op. cit. : 39).

4.2.3 L'accès à la jurisprudence

Une nette majorité de taxateurs (18 sur 26) se sent insuffisamment informée en ce qui concerne la jurisprudence en matière de déductions des frais professionnels.

La jurisprudence la CCRI n'est ni accessible par un moyen informatique, ni publiée in extenso. La commission choisit de publier les décisions les plus intéressantes, par exemple des revirements de jurisprudence, mais aussi des modifications pratiques, dans certaines revues spécialisées (ex. Revue de droit administratif et de droit fiscal - RDAF). Par contre, la jurisprudence du TA est accessible en ligne.

C'est pourquoi, le Service juridique de l'AFC qui est en contact avec la CCRI et le TA, informe les directions concernées des décisions prises par ces instances. Le service s'est constitué son propre fichier informatique, contenant tous les jugements qui ont une valeur exemplaire. Ce fichier n'est accessible qu'aux juristes et aux membres de la direction de l'AFC. La diffusion des arrêts incombe aux directions respectives.

Une personne interrogée relève la crainte d'une diffusion à tous les collaborateurs qui ne permettrait plus de garantir une application uniforme des fiches jurisprudentielles. En effet, comme la plupart du temps, les recours constituent des cas spécifiques, chaque litige suppose une évaluation et une interprétation qui ne se trouvent pas toujours dans la jurisprudence. Cela dit, en principe, les décisions qui font office de jurisprudence sont répercutées au travers des

⁵⁵ Voir le descriptif à l'annexe 8.5.

⁵⁶ Brevet ou diplôme fédéral, Haute école spécialisée, Université.

⁵⁷ Au travers du questionnaire, nous n'avons pas toujours pu distinguer s'il s'agissait d'accords de profession ou d'accords individuels (dit « personnels ») entre un contribuable et l'AFC. Ces derniers semblent être cependant plutôt rares.

instructions de taxation. Il y a toutefois des exceptions. Par exemple, la jurisprudence confirmant la pratique de ne retenir pour l'usage professionnel que 3/5èmes des frais de véhicules n'est communiquée aux taxateurs que par oral (cf. supra, point 2.3.2). Autre exemple, l'arrêt du TA cassant la pratique de l'AFC concernant la valeur maximale admise pour des véhicules professionnels (cf. idem), n'a pas été répercuté au niveau du Service de la taxation I, probablement parce qu'il concerne l'ancien droit et que l'AFC ne l'accepte pas pour le nouveau et entend faire recours.

4.2.4 Les ratios

La Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat⁵⁸ a élaboré dans les années 1970-1980 des coefficients expérimentaux pour certaines professions, dont des taux de marge brute⁵⁹. Il s'agissait d'indicateurs⁶⁰ uniquement destinés à apprécier la fiabilité des chiffres fournis par le contribuable. Quelques taxateurs ont fait mention de l'utilisation de taux de marge brute, notamment de ceux communiqués il y a quelques années lors de la formation donnée par un spécialiste en fiscalité. Aujourd'hui, cependant, il n'y a plus de stabilité économique, les activités se diversifient (ex. le boucher peut aussi être traiteur) et de ce fait, selon plusieurs interlocuteurs, des coefficients n'ont plus beaucoup de sens. Ils sont d'ailleurs considérés comme obsolètes et inadaptés par rapport à la réalité genevoise par plusieurs interlocuteurs à l'AFC.

En revanche, au niveau de la Confédération, on estime qu'en général les dépenses sont plus ou moins proportionnelles au chiffre d'affaires et que des indicateurs rudimentaires peuvent être calculés à partir des comptabilités, notamment le coût direct des marchandises par rapport au chiffre d'affaires (ex. industrie, commerce). A l'AFC, certains collaborateurs se constituent individuellement une connaissance sur certains prix de revient, mais le manque de temps et de spécialisation dans le traitement des dossiers sont des freins à la consolidation et la diffusion de ces connaissances. Cependant, selon une source, la rapidité de l'évolution économique actuelle handicape la constitution de telles bases de données. De plus, les ratios ne peuvent pas être utilisés de façon déconnectée de la marche des affaires dans un secteur donné (ex. secteurs économiquement sensibles, soumis à une forte concurrence internationale). Or de nombreux interlocuteurs institutionnels insistent sur le fait que le Service des indépendants est un service de taxation qui doit « produire » et non un service de contrôle.

4.2.5 Les demandes de renseignements

Même s'ils n'ont pas d'obligation à ce sujet, parmi les 26 taxateurs interrogés, 18 sur 26 effectuent leurs demandes de renseignements par écrit la plupart du temps et 6 le font systématiquement (Huguenin 2005 : 8). Ces demandes concernent, dans leur grande majorité, les frais généraux et en particulier certains frais d'acquisition du revenu (cf. supra point 4.1.5). L'AFC n'a pas les moyens de savoir combien de demandes sont réalisées chaque année. Elle estime qu'environ 30 % des 22'000 dossiers d'indépendants font l'objet de demandes complémentaires.

De leur côté, une majorité des mandataires interrogés ont remarqué une augmentation de ces demandes depuis quelques années, ce qui correspond probablement au changement de pratique de l'AFC (cf. supra point 4.1.5). Ils sont plusieurs à estimer que certaines de ces demandes pourraient être réglées plus rapidement, par des moyens plus directs comme le

⁵⁸ Devenue depuis la Conférence suisse des impôts (CSI).

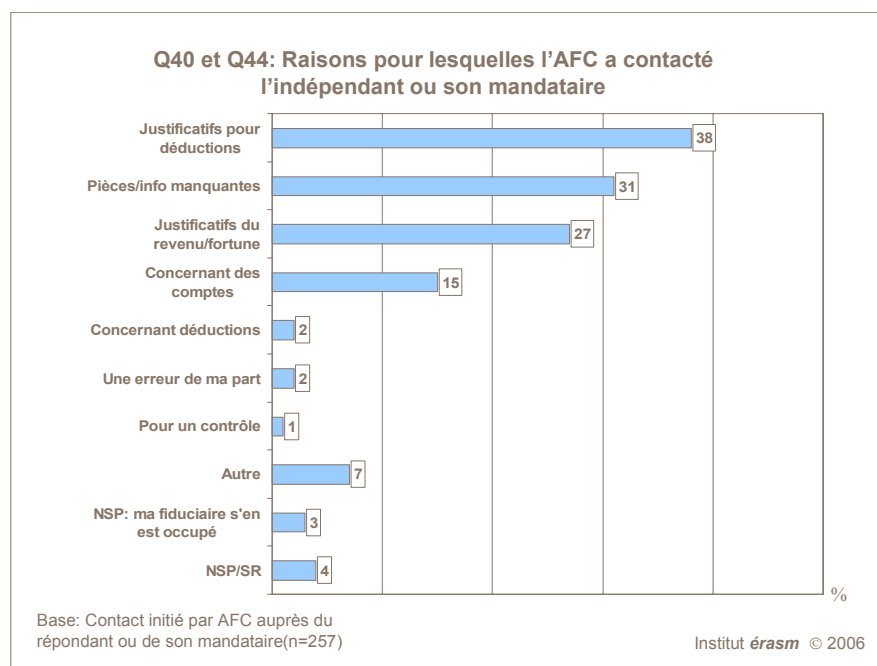
⁵⁹ Il s'agit de taux de rendement calculés, par exemple sous forme d'un ratio recettes/dépenses.

⁶⁰ Dans le cadre de la taxation ordinaire, l'administration n'a pas à statuer sur l'efficacité de la dépense, en reconstruisant après coup le comportement de l'acteur économique idéal (Noël 2006 : 8).

téléphone⁶¹. De plus, devoir répondre par écrit est considéré comme une perte d'efficacité pour leur travail et génère un coût pour les clients (cf. notamment érasm 2006a : 14-15).

D'après le sondage auprès des contribuables, 46 % d'entre eux (ou leur mandataire) ont été contactés par l'AFC à propos de leur déclaration ces trois dernières années. Les raisons sont répertoriées dans la figure 3, selon leur importance relative. Elles concernent surtout des demandes de justificatifs.

Figure 3 : Motifs pour une prise de contact initiée par l'AFC



Source : érasm 2006b : 31

Selon 21 taxateurs sur 26, la majorité des déclarations sont accompagnées des documents nécessaires (Huguenin 2005 : 6). Les taxateurs sont parfois amenés à demander des documents manquants mais, sur la base de nos analyses précédentes, nous pouvons envisager au moins quatre autres raisons pour expliquer l'importance des demandes de l'administration :

1. Un accès incomplet des contribuables et de certains mandataires aux informations nécessaires pour un remplissage satisfaisant de la déclaration (cf. supra point 2.3).
2. Une présentation insuffisamment détaillée des états financiers des contribuables (cf. supra point 3.3.4).
3. Un changement régulier des taxateurs qui, en prenant un dossier à zéro, réclament des informations que les contribuables ont déjà données par le passé et pensaient réglées une fois pour toutes (cf. supra point 4.1.2).
4. La volonté de l'AFC, depuis quelques années, de ne plus accepter sans vérification des comptes susceptibles d'inclure des frais non professionnels (cf. supra point 4.1.5). Ce changement de pratique de l'AFC peut être assimilé à une démarche de prévention face à la tentation que peuvent avoir certains indépendants d'alléger ainsi leur charge fiscale.

⁶¹ Quelques mandataires ont tenu à souligner combien ils appréciaient le fait, toutefois trop rare selon eux, que certains taxateurs prennent le téléphone pour régler un problème, plutôt que d'envoyer un courrier.

4.2.6 Les contacts avec d'autres administrations

Certaines administrations (AVS, TVA) détiennent des renseignements qui permettraient de contrôler la plausibilité d'informations communiquées par le contribuable. Les bases légales qui régissent leurs activités permettent la communication de données sur demande écrite (pour l'AVS⁶²) ou dans le cadre de l'entraide administrative (pour la TVA⁶³).

Les taxateurs n'utilisent pour ainsi dire pas ces canaux (Huguenin 2005 : 28-29) :

- Les contacts avec l'AVS sont essentiellement réalisés parce qu'il manque un justificatif de cotisation ou pour vérifier le type de rente que reçoit un contribuable et non pour contrôler le revenu déclaré.
- Cinq taxateurs sur 26 ont parlé de contact avec la TVA pour vérifier le chiffre d'affaires déclaré et 18 ne prennent jamais contact.

4.2.7 Les possibilités de travail en équipe et les échanges d'information

Les taxateurs travaillent à plusieurs dans un bureau. Ils utilisent activement la possibilité de vérifier une information auprès de leurs collègues. Au sein des groupes, cependant, les compétences ne sont pas toujours très mélangées : les anciens taxateurs plutôt expérimentés sont ensemble, les plus récemment engagés le sont également dans un autre groupe. Ceci réduit les possibilités d'échange de connaissances entre les collaborateurs. A contrario, les seuls taxateurs spécialisés, ceux s'occupant des promoteurs immobiliers, relèvent le partage d'information comme un plus dans leur travail.

L'information sur des cas complexes et l'expertise sur des points ardu se recherchent souvent auprès des chefs de groupe, voire du chef de service. Certains collaborateurs ou responsables d'autres unités de l'AFC (états-majors des directions) sont aussi des personnes ressources sur des questions plus pointues, comme la prévoyance professionnelle (Huguenin 2005 : 33-34).

Relevons cependant que, selon nos sources, le dépassement des objectifs quantitatifs de déclarations à taxer semble constituer l'un des principaux critères de promotion à un niveau de fonction supérieur assurant un salaire plus élevé. Ceci serait plutôt de nature à favoriser un travail plus individuel.

4.2.8 Le temps à disposition

Le temps pour traiter une déclaration varie selon le contenu du dossier. Il va dépendre de la complexité (voir supra point 4.1.4), ainsi que du nombre de renseignements à demander (par exemple, en une heure, le taxateur peut devoir traiter 3 à 4 demandes de renseignements, sans avoir taxé de déclaration).

Il y a quelques années, à l'occasion de la formation pointue donnée par un spécialiste de la fiscalité, le message donné aux taxateurs insistait sur la réalisation d'un travail de vérification en profondeur (ex. se renseigner sur chaque poste, rechercher les provisions et les réserves latentes). Parmi les 18 taxateurs l'ayant suivie, la plupart la considèrent comme complète, mais difficilement praticable dans la réalité : cela résulte de la façon imprécise dont sont parfois présentées les comptabilités des contribuables, mais aussi du manque de temps pour approfondir chacun des aspects suggérés. En effet, 15 taxateurs sur 26 ont jugé le temps à disposition insuffisant pour les vérifications d'usage. Ceux qui trouvent le temps suffisant s'occupent de professions spécifiques ou ont des charges particulières (départs, dossiers complexes en réclamation...) (Huguenin 2005 : 31-32).

⁶² Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants LAVS (RS/CH 831.10), art 50 a al.1 let. e ch.5.

⁶³ Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée LTVA (RS/CH 641.20), art. 54.

La plupart des taxateurs sont donc obligés de faire en permanence des choix entre réaliser une taxation de qualité, mais prendre du temps, et atteindre les objectifs quantitatifs qui leur sont donnés, mais en passant parfois plus rapidement sur certains aspects. Parmi les taxateurs soumis à des impératifs de production, il existe un risque évident d'examiner moins en profondeur lors de périodes de travail plus chargées.

4.2.9 En guise de propos d'étape

Depuis un certain temps, les demandes de renseignements au contribuable de la part de l'AFC, le plus souvent par écrit, se sont multipliées. Elles sont souvent générées par une information insuffisante dans les comptes commerciaux. Il semblerait qu'un grand nombre de demandes pourrait être réglé rapidement par téléphone, au lieu de passer par un courrier qui alourdit le processus tant pour l'administration que pour le contribuable.

Les avis sont partagés sur le rôle du Service de la taxation I. Pour certains, il s'agit d'un service de « production » qui doit taxer le plus possible de déclarations, dans un laps de temps donné (objectif quantitatif). Pour d'autres, ce service est essentiellement en contact avec le contribuable et il est donc responsable de l'essentiel des vérifications de la plausibilité des informations données (objectif qualitatif), puisque l'intervention de la Division du contrôle fiscal ne se produit que sur un nombre limité de cas, lors de soupçons de fraude. Or, notre analyse révèle plusieurs points critiques dans les moyens et les ressources à disposition des taxateurs pour contrôler les déclarations et, en particulier, les déductions des frais professionnels. Nous relevons notamment :

- *des connaissances insuffisantes en comptabilité de certains taxateurs pour traiter les dossiers quelle que soit leur complexité ;*
- *une pression à « produire » des taxations qui oblige parfois certains taxateurs, par manque de temps, à faire des arbitrages en ce qui concerne la nature et la quantité de vérifications ;*
- *un accès incertain ou limité aux informations sur les déductions professionnelles tels que les accords, les pratiques de taxation ou la jurisprudence. Par exemple, la plupart des taxateurs apprennent l'existence de tel ou tel accord en traitant la déclaration d'un contribuable qui demande à en bénéficier.*

Ceci limite d'autant les moyens de contrôle et d'amélioration des connaissances des taxateurs.

Un propos est revenu, tel un leitmotiv, au travers de nos différents entretiens : « chaque dossier de contribuable est particulier ». De ce fait, le travail de taxation repose sur une appréciation et une interprétation individuelles des dossiers. Dans ce contexte, il est alors indispensable que le cadre de travail soit clair, formalisé et que les règles à appliquer soient connues de tous. Or, nos enquêtes ont mis en évidence des connaissances différentes selon nos interlocuteurs à l'AFC (ex. réponse relative à une règle de déduction donnée), ainsi que des pratiques différentes chez les taxateurs dans l'application de règles relatives à la prise en compte d'une part privée dans certains postes des comptes (cf. infra, point 4.3).

4.3 Un exemple problématique de la pratique : les reprises

4.3.1 La reprise de certains frais par les taxateurs

Lorsqu'un taxateur corrige un chiffre, par exemple en défaveur du contribuable, il opère ce qu'on appelle une reprise dans le jargon administratif. En effectuant une reprise, le service risque de devoir traiter ultérieurement une réclamation du contribuable qui la conteste.

En ce qui concerne les frais professionnels à déduire, l'administration observe une tendance des contribuables à y inclure des frais privés. En cas de doute sur la présence de frais privés dans les charges indiquées, le taxateur doit d'abord faire une demande de renseignements complémentaires, que ce soit sur les postes des comptes commerciaux ou sur des éléments de la déclaration, mais cette pratique n'est, semble-t-il, pas formalisée. C'est sur une base documentée que le taxateur ensuite décide, le cas échéant, d'effectuer une reprise.

Dans la pratique, l'analyse des réponses aux questionnaires révèle (Huguenin 2005 : 50) :

- Qu'une partie des taxateurs vérifie la plausibilité des chiffres en demandant les listes détaillées, voire des justificatifs, avant de faire une reprise.
- Que l'autre enlève d'office les montants qui lui semblent ne pas être justifiés (ex. 2/5èmes au titre de la part privée).

4.3.2 La nature et la fréquence des reprises

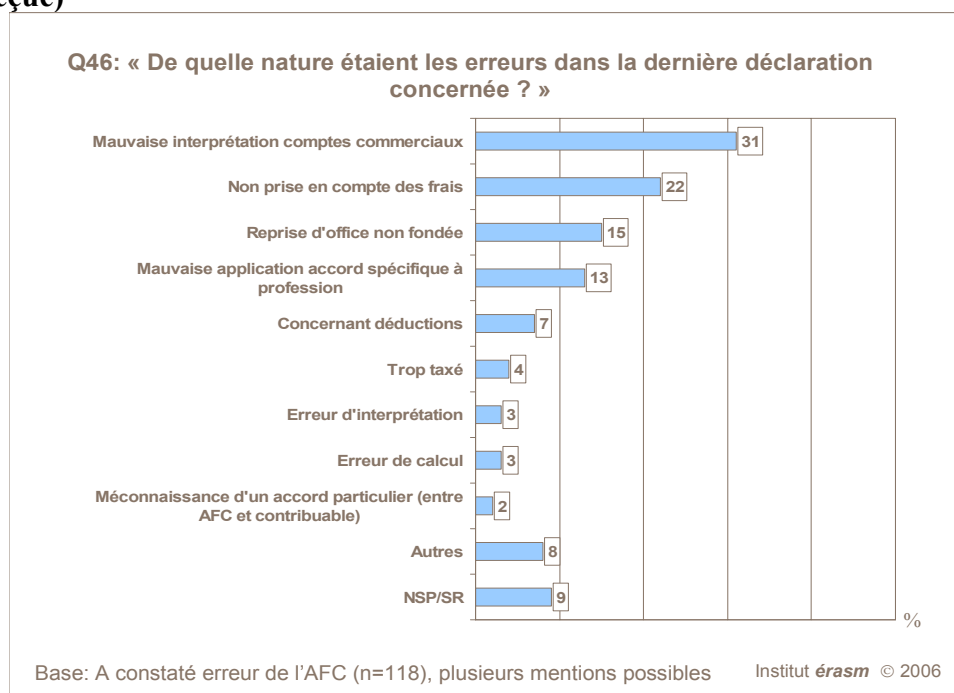
Chaque dossier comprend les annotations et les commentaires plus ou moins étoffés du taxateur qui l'a traité. Toutefois, l'administration n'a pas la possibilité d'avoir une vue d'ensemble sur la nature des reprises effectuées, soit parce qu'à l'écran elles sont noyées dans des rubriques très générales (cf. rubriques de la déclaration d'impôts), soit parce que certains taxateurs n'utilisent pas les onglets à disposition dans l'application R-Tax, préférant inscrire les raisons de la modification dans le dossier « papier » (Huguenin 2005 : 9).

Au travers du sondage auprès des contribuables, nous obtenons des informations sur la nature des reprises : 23 % d'entre eux disent avoir décelé une « erreur » de l'AFC (ou divergence⁶⁴ sur les chiffres retenus). La figure 4 recense la nature des divergences les plus importantes (érasm 2006b : 32-33). Les reprises explicitement relatives à des frais professionnels (« non prise en compte des frais effectifs », « mauvaise application d'un accord spécifique ») représentent 35 % des réponses données. Les « reprises d'office non fondées » (15 % des réponses) concernent vraisemblablement en bonne partie des frais professionnels. Enfin, il est probable que la réponse « une mauvaise interprétation des comptes commerciaux » (31 %) recouvre également en partie des divergences d'appréciation ayant abouti à la modification des chiffres présentés par le contribuable.

L'enquête auprès des mandataires confirme que les principaux postes faisant l'objet de reprises au titre de la part privée sont les frais de déplacement (véhicules), les frais de représentation et les frais liés à l'utilisation du logement privé (loyer, téléphone, électricité, ...). Elle montre qu'un quart des mandataires considère que les reprises sont fréquentes (certaines étant effectuées systématiquement chez les mêmes clients) et qu'un tiers juge ces reprises plutôt occasionnelles et portant sur 10 à 20 % des dossiers (érasm 2006b : 18).

⁶⁴ Les réponses au questionnaire révèlent que lorsque l'AFC corrige un poste, certains contribuables l'interprètent comme une erreur. En réalité, il peut s'agir d'une différence d'appréciation ou d'une correction fondée. C'est pourquoi, nous parlons également de « divergence » sans nous prononcer sur le bien-fondé de la correction.

Figure 4 : Nature des divergences entre l'AFC et les contribuables (dernière notification reçue)



Source : érasme 2006b : 33

4.3.3 Le point de vue des mandataires sur les pratiques en matière de reprise

Alors que la plupart des mandataires déclarent enlever d'emblée une part privée correspondant aux 2/5èmes des frais enregistrés dans les comptes (certains disent en outre l'indiquer explicitement), il semble que certains taxateurs retiennent encore une part privée supplémentaire, souvent sans vérification préalable.

Propos de mandataire

« Connaissant la pratique de l'administration, elle [la fiduciaire] va enlever 2/5èmes pour la part privée. Or l'administration va enlever à son tour, d'office, 2/5èmes supplémentaires. Nous avons donc remis 2/5èmes dans les comptes ! ».

Source : entretien réalisé par la CEPP

Plusieurs mandataires dénoncent une application « mécanique » des instructions concernant les déductions, sans connaissance de la situation économique particulière d'un indépendant ou du marché selon la profession. En particulier, ils s'insurgent contre la règle des 3/5èmes - 2/5èmes qui ne tient pas compte, selon eux, de la réalité particulière du contribuable. En tant que défenseurs des intérêts de leurs clients, il est logique qu'ils considèrent cela comme un problème de l'administration dans son interprétation de la part admise pour l'usage professionnel. Cependant, une source interne à l'AFC affirme qu'un nombre relativement élevé de reprises sur ces frais sont effectivement injustifiées.

Les mandataires remarquent que c'est souvent lors de changements de portefeuille que les taxateurs, obligés de reprendre le dossier à zéro (cf. supra point 4.1.2), procèdent à ces reprises injustifiées à leurs yeux. Ils regrettent que l'administration ne prenne pas la peine de vérifier certaines informations et effectue les reprises, sans demande de renseignement préalable. Face à une notification « erronée », les mandataires n'ont pas d'autre choix que de faire une réclamation. (érasme 2006a : 18-21).

Un exemple de conséquence de l'absence de demande préalable - propos de mandataire

« Par exemple, je m'occupais d'un père et d'un fils. Il y avait deux bilans identiques, mais ils ont été traités par deux personnes différentes à l'AFC. Dans un cas, pour le fils, on m'a demandé des informations avant de faire la taxation et cela a été pris en considération. Mais pour le père ils n'ont pas posé de questions et la taxation était fautive. J'ai réclamé et c'est encore en cours ».

Source : érasme 2006a : 17

4.3.4 En guise de propos d'étape

La pratique des reprises (correction de chiffres communiqués par le contribuable) varie selon les taxateurs : certains procèdent à des demandes de renseignements préalables, d'autres non. Les reprises portent fréquemment sur des postes susceptibles d'inclure des frais non professionnels. Les mandataires reprochent à certains taxateurs de ne pas tenir compte de la particularité de chaque situation individuelle et d'appliquer, souvent sans vérification préalable, la règle de retenir 2/5èmes des frais au titre de la part privée.

Notre propos n'est pas ici de juger le bien fondé des décisions des taxateurs en matière de reprises. Nous n'avons d'ailleurs pas pu examiner directement des dossiers, pour vérifier la pertinence des griefs relevés par les mandataires et les contribuables⁶⁵. En revanche, nous estimons que la marge de manœuvre laissée aux taxateurs dans l'interprétation de ce qui relève des frais professionnels et les reprises effectuées posent un problème pour deux raisons. Tout d'abord, un certain nombre d'éléments convergents montrent que l'absence de certaines règles formalisées, donc d'un cadre précis d'intervention, favorise des pratiques différentes entre les taxateurs sur des points similaires. Ensuite, la pression du temps peut également inciter, à certains moments, à une analyse plus sommaire de la spécificité d'un dossier et au recours à une norme générale (3/5èmes - 2/5èmes). Selon nous, ce contexte augmente la probabilité d'un traitement différencié entre les dossiers.

Pour les contribuables et les mandataires, cela peut donner une impression de pratique aléatoire entre les taxateurs et d'application sans discernement de certaines règles. A cela s'ajoute une mauvaise communication de l'administration, lorsque des reprises sont effectuées. Avant octobre 2004, les motifs des reprises n'étaient tout simplement pas expliqués sur le bordereau. Depuis, les reprises importantes ou récurrentes sont indiquées sur des procès-verbaux dits « externes » accompagnant les bordereaux. Les mandataires considèrent qu'il s'agit d'une amélioration notable. Cela étant, souvent, le contribuable ou son mandataire doit encore contacter l'AFC s'il veut connaître les raisons des corrections effectuées.

4.4 Les réclamations

4.4.1 Le traitement et le nombre de réclamations

En cas de désaccord avec les chiffres figurant sur son bordereau, le contribuable dispose de 30 jours pour contester par écrit la décision de l'administration. Le cas échéant, sa réclamation parvient directement au Service de la taxation I. Selon son objet, le dossier est d'abord envoyé pour traitement aux autres services de l'AFC concernés⁶⁶ (essentiellement : Services des titres et de l'immobilier). Le Service de la taxation I n'intervient qu'en dernier, soit pour traiter la

⁶⁵ A cause du secret fiscal, l'accès aux dossiers par la CEPP n'a pas été possible.

⁶⁶ Quand plusieurs services sont concernés, la déclaration revient entre deux au Service de la taxation I, afin d'avoir un contrôle sur la localisation des dossiers. Cela rallonge par contre les délais de traitement.

partie le concernant, soit pour envoyer au contribuable la décision prise par les autres services.

Comme les réclamations n'ont pu être enregistrées dans R-Tax que depuis novembre 2002 et que les décisions sur réclamations n'ont pu être notifiées dans l'application R-Tax que depuis septembre 2003, des chiffres conformes à la réalité n'existent que pour les années 2004 et 2005 (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de réclamations déposées par des indépendants, tous motifs confondus

Année civile ①	Indépendants Bordereaux notifiés	Indépendants Réclamations ouvertes ②		Indépendants Réclamations traitées ②		Salariés + indépendants Réclamations ouvertes ②	
		ICC	IFD	ICC	IFD	ICC	IFD
2004	20'236	2'591	2'252	3'710	3'050	15'217	15'856
2005	24'260	3'324	2'878	3'218	2'797	15'317	13'529

Source : Service de la taxation I, Direction de la taxation des personnes physiques

① Et non année fiscale.

② Les contribuables font souvent simultanément réclamation pour l'ICC et l'IFD. Cela compte comme ouverture de deux réclamations, même si un seul dossier (déclaration) est examiné.

Les taxations d'indépendants représentent moins de 10 % des taxations des personnes physiques (= salariés + indépendants). Leur proportion parmi les réclamations ouvertes à l'AFC est comprise entre 17 % (2004) et 22 % (2005).

Lorsque tout ou partie de la réclamation concerne l'activité lucrative indépendante, le chef de service confiera l'examen du dossier à un autre taxateur que celui qui a taxé la déclaration. L'attribution se fait au hasard, selon la disponibilité des collaborateurs⁶⁷. Les réclamations traitées doivent être visées par le chef de groupe qui contrôle la forme et le contenu, avant d'être transmises au chef de service⁶⁸, puis envoyées.

Dans la pratique, selon l'enquête auprès des taxateurs, 18 sur 26 ont déjà traité au moins une fois une réclamation. Parmi eux, 7 déclarent avoir déjà traité une réclamation concernant un des dossiers qu'ils avaient eux-mêmes taxés (Huguenin 2005 : 19).

L'administration n'est pas en mesure de connaître le nombre de réclamations en fonction de l'objet. Ainsi, elle ne sait pas combien de requêtes concernent plus spécifiquement la partie « indépendante » du dossier⁶⁹.

4.4.2 Les motifs de réclamation selon les contribuables et les mandataires

Parmi les contribuables interrogés lors du sondage, 28 % d'entre eux (directement ou via leur mandataire) ont contesté une décision de l'administration fiscale au cours de ces trois dernières années concernant la partie indépendante de leur revenu. En croisant le type de contestation (réclamation, recours) avec la nature des « erreurs » ou des divergences dans l'appréciation de certains postes de la déclaration (cf. supra, figure 4), on constate que le

⁶⁷ Les promoteurs immobiliers, les remises de commerce sont des cas à part : ces dossiers sont traités par les taxateurs spécialisés.

⁶⁸ Dès 2007, les réclamations pourront être validées au niveau des cadres du service (voir infra point 6.8).

⁶⁹ Un résumé des points et le nom des services concernés est saisi dans R-Tax sous la forme de texte, donc inutilisable de façon synthétique.

nombre de contestations de ces « erreurs » (ou divergences)⁷⁰ est relativement élevé (érasme 2006b : 35).

L'analyse des entretiens avec les mandataires montre également un lien positif entre le nombre de reprises d'office et le nombre de réclamations⁷¹. Les mandataires constatent, dans l'ensemble, que les réclamations sont très souvent relatives à des problèmes d'interprétation, dues (érasme 2006a : 19-21) :

1. à l'application de la règle de 3/5èmes, sans tenir compte du contexte particulier du contribuable ;
2. à la mauvaise lecture des comptes, desquels la part privée avait déjà été retirée ;
3. plus marginalement, à l'interprétation personnelle qu'un taxateur peut avoir d'un cas.

Plusieurs mandataires expliquent qu'étant donné leur difficulté à joindre l'administration par téléphone, afin d'obtenir des explications, ou à obtenir rapidement la trace matérielle de la rectification d'une reprise injustifiée⁷², ils sont obligés de faire une réclamation dans le délai de 30 jours, afin de sauvegarder les droits de leurs clients. Enfin, selon une source institutionnelle, l'augmentation des réclamations peut aussi s'expliquer par une approche plus critique des gens, vis-à-vis de l'administration, influencée par la presse qui relaye notamment les actions de l'Association genevoise des contribuables (AGEDEC).

4.4.3 Les conséquences des réclamations pour le public et l'administration

La plupart des mandataires interrogés prétendent avoir gain de cause suite aux réclamations déposées. D'une part, ils ont enfin la possibilité d'expliquer la spécificité de la situation à l'administration. D'autre part, ils vont fournir des justificatifs qui ne leur ont pas été réclamés auparavant (érasme 2006a : 19-21). Cependant, de leur point de vue, la pratique des reprises de l'AFC amène une augmentation des réclamations et se traduit pour eux par une augmentation de la charge de travail dans le traitement des déclarations de leurs clients. Certains mandataires déclarent qu'ils préfèrent ne pas voir augmenter le nombre de clients indépendants, au vu des difficultés constatées avec l'administration. Pour certains mandataires, c'est aussi leur crédibilité qui est en jeu vis-à-vis des clients car, en l'absence d'information suffisante, ceux-ci peuvent se demander s'ils ont affaire à un professionnel compétent (érasme 2006a : 27-29).

Sur la base des propos des mandataires, il semble qu'un travail plus complet de vérification en amont de la notification aurait permis d'éviter certaines réclamations. Selon nos différents résultats, nous pouvons légitimement supposer l'existence d'un lien entre, d'une part, le nombre de réclamations et, d'autre part, la qualité des demandes de renseignements effectuées par les taxateurs, la présence ou l'absence de contact entre l'administration et les contribuables (les mandataires), les reprises opérées (d'office ou après renseignement) et la qualité des explications données, la communication de l'AFC en général. Ceci génère un travail supplémentaire pour l'administration.

Il faut cependant garder à l'esprit que, du côté des contribuables, ceux à avoir détecté des erreurs sont plus fréquemment soutenus par des mandataires ou sont du métier (experts-comptables) ou encore sont au bénéfice de connaissances utiles (avocats). Or, si 65 % des

⁷⁰ Nous ne statuons pas sur la pertinence des reprises : il peut s'agir d'une différence d'appréciation ou d'une correction fondée.

⁷¹ Parfois, pour des raisons de faiblesses des montants, la fiduciaire renonce à réclamer : le coût de la démarche étant plus élevé pour le client.

⁷² Aujourd'hui, selon une source, l'AFC met 6 à 12 mois pour rendre sa réponse écrite à une réclamation, contre 2 ans et plus auparavant. Malgré cette amélioration, cela reste un délai encore long pour le contribuable.

contribuables déclarent ne pas avoir constaté d' « erreur » de l'AFC ces trois dernières années, cela peut s'expliquer parfois par l'absence de problème, mais aussi par le manque de connaissance en comptabilité ou en fiscalité (érasm 2006b : 32-33). Même si environ les deux tiers des contribuables font appel à des mandataires, rappelons qu'un manque de connaissance en matière de règles de taxation a été clairement identifié chez certains d'entre eux qui s'informent au travers de reprises effectuées par l'AFC. On peut donc imaginer qu'une plus grande transparence de l'administration mettrait les usagers à égalité dans l'appréciation de la notification.

4.4.4 En guise de propos d'étape

En cas de désaccord avec la décision de l'AFC, le contribuable peut faire une réclamation. L'AFC ne connaît pas le nombre de réclamations déposées, selon leurs objets. Il semble néanmoins, selon les mandataires, que les réclamations concernant la partie indépendante du revenu portent fréquemment sur des modifications des taxateurs (reprises) qui retiennent 2/5èmes des frais pour la part privée, en particulier sur les frais de représentation et de déplacement, en ne tenant pas compte de la situation spécifique du contribuable ou du fait que la part privée a déjà été retirée des comptes. Parfois, ces reprises sont faites sans vérification préalable auprès du contribuable. D'une façon générale, les reprises sont insuffisamment expliquées sur le bordereau. Par ailleurs, pour pouvoir réclamer, il faut être en mesure de déceler une divergence d'appréciation non fondée. Cela n'est pas à la portée de tous les contribuables, ni parfois de certains mandataires.

En agissant sur différents paramètres (ex. qualité des demandes de renseignements, pratique en matière de reprises), on pourrait envisager d'infléchir le nombre de réclamations concernant la partie indépendante du revenu. Cela supposerait que le travail en amont soit alors effectué de façon plus homogène, tant du point de vue des pratiques des taxateurs que de celui du degré des vérifications. Le décalage observé entre le traitement des déclarations laissées à l'appréciation des taxateurs et celui des réclamations centralisé auprès du chef de service, laisse penser que l'AFC est consciente des problèmes que pose la diversité des interprétations. Toutefois, une harmonisation en amont supposerait notamment plus de temps et des connaissances adéquates pour l'examen des déclarations complexes.

Les réclamations augmentent la charge de travail des mandataires et le coût pour les contribuables. Elles sont aussi une charge pour l'administration qui ne dispose pas des moyens d'information pour savoir précisément comment améliorer le processus. En ignorant sur quoi portent précisément les réclamations, l'administration se prive de la possibilité d'ajuster sa pratique. Faut-il mieux former les taxateurs ? Faut-il mieux informer les contribuables et les mandataires ? Le cas échéant, sur quoi devrait porter cette information ? Il existe bien un projet de suivi informatique des interventions des taxateurs sur la déclaration et des réclamations, dans le développement à venir de l'application informatique R-Tax. Toutefois, un simple comptage statistique serait insuffisant, car la nature des réclamations montre où mettre l'accent pour les mesures à prendre.

4.5 Les recours

4.5.1 La procédure et le nombre de recours

Si le traitement de sa réclamation ne donne pas satisfaction au contribuable, celui-ci a 30 jours pour déposer un recours auprès de la CCRI. Plusieurs témoignages concordants laissent entendre que les décisions sur réclamation du Service de la taxation I ne sont pas toujours très bien motivées ou sont trop succinctes. Parfois, le service n'envoie qu'un bordereau rectificatif

sur la base duquel le contribuable doit vérifier si toutes ses demandes ont bien été prises en compte. Il n'apparaît pas toujours clairement si seule une partie des griefs a été retenue. On peut supposer que cela soit à l'origine de certains recours.

A la réception du dossier, la CCRI mène au besoin une instruction. Il semble que ce soit souvent au stade des recours que des pièces justificatives soient produites, notamment lorsque l'AFC a effectué une reprise de 2/5èmes pour la part privée de certains frais professionnels. La CCRI demande ensuite à l'AFC de se prononcer⁷³. Face à la réponse de l'AFC, il arrive fréquemment que le contribuable retire son recours : soit parce que la réponse de l'AFC le convainc, soit parce que l'AFC propose une solution à la lumière des pièces produites. C'est aussi à ce stade de la procédure que le contribuable est informé que s'il maintient son recours, il aura des émoluments à payer. D'autres retraits peuvent être induits par les procédures internes à la CCRI. En effet, quand les recours concernent à la fois l'impôt cantonal (ICC) et l'impôt fédéral (IFD), deux commissions différentes sont concernées. Si le dossier est d'abord traité par l'une, un résultat défavorable peut inciter le contribuable à retirer son recours pour l'autre impôt. Une fois la décision de la CCRI rendue, le contribuable qui n'a pas eu gain de cause peut faire recours auprès du TA⁷⁴.

Depuis 2004, le nombre de recours parvenant à la CCRI a fortement augmenté. Avant, il y avait environ 600 dossiers par année. Actuellement, la commission reçoit quelque 1'600 nouveaux dossiers par an (ICC et IFD). Soit environ 1000 recours pour l'ICC et 600 pour l'IFD, mais il y a aussi de nombreux retraits (ex. en 2005, il y a eu plus de 1'000). Cette augmentation peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- Tout d'abord, le passage au système postnumerando (déclaration 2001 B) a retardé le processus de taxation. L'administration était surchargée et, de plus, il y a eu un référendum : les bordereaux 2001 ont donc été envoyés tardivement et tout a été décalé.
- Ensuite, de nombreux contribuables ne comprenaient pas le nouveau système : présentation nouvelle de l'avis de taxation, modification des barèmes, hausse des impôts due à l'augmentation conjoncturelle des revenus⁷⁵. Après l'envoi tardif des bordereaux, les décisions sur réclamation ont été traitées en bloc, également tardivement. Ceci a généré de multiples recours, dès 2004.
- Par ailleurs, les contribuables reçoivent désormais les deux bordereaux (ICC et IFD) en même temps. Auparavant, les gens faisaient moins recours contre l'IFD, car le bordereau arrivait plus tard et était beaucoup moins clair qu'aujourd'hui et il s'agissait de montants plus faibles. Aujourd'hui, lorsqu'ils font recours sur un point figurant sur les deux bordereaux, cela sera compté comme deux recours distincts, augmentant ainsi leur nombre.
- Enfin, certains recours ont été le résultat d'actions ciblées de l'administration (ex. contrôles fiscaux des médecins des HUG avec une pratique privée).

⁷³ L'AFC a alors 6 mois pour prendre position. Le service juridique de l'AFC, qui est surchargé, demande fréquemment des prolongations de délai, en particulier quand les dossiers demandent des investigations supplémentaires à l'interne. Ensuite, la CCRI demande au contribuable de réagir sur la réponse donnée par l'AFC. Il arrive ainsi fréquemment qu'il y ait plusieurs échanges d'écriture entre les protagonistes, surtout lorsque de nouvelles pièces sont produites (droit des parties d'être entendues). Ceci allonge d'autant les délais avant le jugement de la CCRI.

⁷⁴ Il arrive que l'AFC fasse également recours, lorsqu'elle est en désaccord avec la CCRI et qu'elle craint que l'interprétation de la nouvelle LIPP fasse jurisprudence. Avant 2001, l'administration pouvait faire des recours de droit administratif au TF, contre une décision du TA, uniquement pour des causes IFD. Depuis 2001, elle peut aussi s'adresser au TF pour une cause cantonale, si elle estime qu'il y a violation de la LHID.

⁷⁵ Le passage au système postnumerando réduit le décalage dans le temps qu'il y avait auparavant.

L'AFC indique 452 recours concernant spécifiquement des contribuables indépendants (toutes causes confondues), sur un total de 1'617, pour l'année 2005. De son côté, la CCRI estime très approximativement qu'elle rend des décisions sur environ 240 à 250 recours ICC, pour environ 1000 dossiers ICC reçus, et que moins de 10 % concernent des indépendants.

4.5.2 La nature des recours

Ni l'administration, ni la CCRI ne sont en mesure de distinguer les recours des indépendants portant sur les frais professionnels des autres objets. Plusieurs interlocuteurs indiquent cependant que, selon leur expérience, de nombreux recours ont trait aux déductions professionnelles et portent plus particulièrement sur les frais qui relèvent de la convenance personnelle du contribuable (frais de déplacement, frais de bouche,...), ainsi que sur les frais de représentation, pour lesquels l'AFC applique la règle de 3/5èmes (part admissible pour les frais professionnels). Il y a également des recours sur les pertes commerciales déductibles admissibles.

Un interlocuteur institutionnel observe que, depuis l'extension par l'administration de la norme des 3/5èmes aux autres frais, les contribuables n'ont pas accepté cette pratique et ont été fréquemment incités à recourir⁷⁶.

Quasiment aucun des mandataires interrogés n'a fait recours au TA pour des questions liées aux frais professionnels. D'une part, parce que les mandataires déclarent avoir souvent eu gain de cause avant, lors de la réclamation. D'autre part, parce que le coût de la démarche semble trop important par rapport au gain envisageable (érasm 2006a : 21-22).

4.5.3 En guise de propos d'étape

Le nombre de recours adressés à la CCRI a fortement augmenté. Cette évolution résulte du changement de la loi fiscale en 2001, de la modification de certaines pratiques administratives (ex. présentation du bordereau) ou de certaines pratiques de taxation (ex. reprise d'une part privée notamment), mais aussi d'une information et d'une explication insuffisantes sur les décisions qui suivent une réclamation des contribuables.

Toutefois, peu de mandataires interviewés déclarent avoir fait des recours concernant les frais professionnels. Tant pour les contribuables que pour les mandataires interrogés, l'acte de déposer un recours est souvent perçu comme une démarche qui exige un important investissement en temps, voire en argent. Si la somme en jeu paraît trop faible, par rapport à cet investissement, certains renoncent alors à réagir alors qu'ils estiment avoir raison. Par ailleurs, pendant un recours, les autres taxations restent en suspens⁷⁷. Ceci peut avoir des conséquences sur l'obtention ou le montant de certaines prestations sociales (ex. subsides assurance maladie). Cela peut aussi en avoir sur les recettes fiscales de l'Etat, car certains indépendants ont parfois des années de taxation en souffrance et, le jour où ils doivent payer leur dû, certains peuvent être devenus insolubles.

Bien qu'elle en ait l'idée depuis un certain temps, l'administration ne s'est pas encore dotée d'un système d'information sur la nature des recours. Elle ne dispose donc pas d'information qui lui permettrait dans certains cas de prendre des mesures pour améliorer le processus de taxation.

⁷⁶ Pour mémoire, auparavant, l'AFC était moins sévère et prenait en général en compte sans discuter les frais commerciaux invoqués, sauf pour les voitures où la règle des 3/5èmes était appliquée.

⁷⁷ Sauf en cas de risque de prescription (5 ans).

Relevons encore qu'au niveau du service juridique, puis de la CCRI, les recours sur les frais professionnels amènent la vérification laborieuse des pièces justificatives pour les frais de représentation, de repas, de voiture. Cela correspond souvent à un travail « chronophage ». De plus, pour certains frais, il existe une zone grise où il est difficile de statuer. A l'inverse, le choix des forfaits permet d'évacuer ce genre de problème.

4.6 L'information des taxateurs sur les réclamations et les recours

Fréquemment, le taxateur qui traite une réclamation va demander à son collègue comment celui-ci a procédé pour taxer le dossier. Autrement, les taxateurs « d'origine » ne sont pas informés du traitement des réclamations, ni du résultat final.

Lorsqu'ils constatent une erreur importante, une nette majorité des taxateurs déclare aller informer le collègue concerné. Dans l'ensemble, cependant, les taxateurs regrettent l'absence d'un retour d'information structuré sur les éventuelles fautes commises au moment de la taxation d'un dossier (ex. quelles erreurs, quelle fréquence). Pour eux, connaître les motifs des réclamations et savoir si celles-ci ont fait l'objet d'une appréciation différente, constituerait une occasion d'apprentissage et de perfectionnement. Cela permettrait d'éviter des réclamations résultant d'une pratique erronée (Huguenin 2005 : 19).

Si la pratique de l'AFC a été invalidée par un jugement entré en force, il appartient aux directions de division d'informer leurs collaborateurs, mais nous avons déjà relevé que la hiérarchie ne souhaite pas que la jurisprudence soit mal interprétée. Des taxateurs confirment qu'ils ne reçoivent pas d'information sur les recours à la CCRI concernant leurs propres dossiers. 23 taxateurs sur 26 estiment qu'une telle information leur serait bénéfique, car elle permettrait d'augmenter leurs connaissances, et ainsi éviter d'éventuelles erreurs, ainsi que de faire évoluer leur culture fiscale (Huguenin 2005 : 20).

5 Les sources potentielles d'inégalité de traitement

Ce chapitre s'appuie sur certains résultats des chapitres précédents et les complète, en insistant sur les trois domaines identifiés comme sources d'inégalité de traitement dans la politique de déductions des frais professionnels menée par l'AFC. L'inégalité réside tout d'abord dans l'élaboration même des accords et dans la discrétion qui les entoure (point 5.1). Les pratiques de l'AFC en cours de taxation constituent une deuxième source d'inégalité (point 5.2). L'inégalité peut être accentuée selon la situation des indépendants, les mandataires ou les associations concernés (point 5.3). Enfin, le dernier point (5.4) constitue le « propos d'étape » de ce chapitre.

5.1 Les accords et autres possibilités de déductions forfaitaires

5.1.1 La façon de l'AFC de négocier des accords

L'AFC ne dispose pas de véritables critères pour décider d'entrer en matière ou non sur une demande d'accord. Jusqu'à présent, cela s'est fait au gré des demandes d'associations, sans systématique. L'AFC s'est positionnée par ailleurs sur ces demandes sans avoir une vision d'ensemble des chiffres usuels dans la profession.

C'est donc la capacité d'une association à définir des objets à négocier qui a fait la différence entre les professions. A noter que, selon certaines sources et d'après quelques documents, l'AFC semble avoir commencé à définir une ligne directrice en matière de déductions des frais professionnels (cf. supra point 2.2.5).

5.1.2 La simplification par la forfaitisation réservée à certaines professions

L'AFC considère que les professions avec accord et celles sans accord sont traitées sur un pied d'égalité, puisque les secondes peuvent déduire l'intégralité des frais effectifs. Pour ces dernières, elle admet que le travail comptable est un « peu » plus compliqué, car il est alors nécessaire de conserver tous les justificatifs : cafés, repas au restaurant, pleins d'essence, etc. En principe, chaque ticket doit comporter la mention de la raison pour laquelle cette dépense a été effectuée.

Certains indépendants peuvent confier cette tâche de conservation, de mise en forme et d'enregistrement à quelqu'un de leur société. Pour beaucoup, il faut tout faire seul et c'est plus lourd. Sur 339 contribuables ayant répondu à la question « selon vous, quels sont les avantages principaux d'une forfaitisation de certaines déductions professionnelles ? », 62 % mentionnent « une simplification du travail comptable ». La seconde raison, par ordre d'importance, à savoir « une simplification du travail pour l'administration fiscale », n'est donnée que par 11 % des personnes ayant répondu (Sondage érasme 2006).

Ainsi, les professions au bénéfice d'accords ont un avantage supplémentaire, celui de la simplification du travail comptable pour certains postes où la conservation de l'information peut s'avérer particulièrement fastidieuse.

5.1.3 L'absence de publicité sur les accords et les déductions

La plupart de nos interlocuteurs à l'AFC sont convaincus que les accords doivent rester absolument confidentiels (cf. supra point 2.4). D'une part, ils pensent que les contribuables sont tous au courant des déductions auxquelles ils ont droit puisque, toujours selon eux, tous les mandataires sont au courant (une source parle de « secret de Polichinelle »). D'autre part,

ils craignent d'être débordés par le nombre de demandes de contribuables qui réclameraient le même traitement que telle ou telle profession et auxquelles il faudrait répondre.

L'absence de publication et le manque d'information amènent toute une série de situations potentiellement génératrices d'inégalité de traitement :

- Des indépendants qui ignorent l'existence d'un accord les concernant ne vont pas le réclamer, alors que d'autres au courant vont en bénéficier. Ce cas de figure, nous l'avons vu, existe pour les mandataires qui ne connaissent pas l'existence d'accords valables pour leurs clients, voire pour eux-mêmes (cf. experts-comptables).
- Des professions ignorent qu'elles peuvent bénéficier d'un accord les concernant directement (ex. entrepreneurs du bâtiment) ou admises par l'AFC au titre d'activités analogues (ex. fiduciaires / experts-comptables).
- Le contribuable qui constate une erreur de la part d'un taxateur ignorant l'existence d'un accord, devra faire une réclamation, contrairement à celui qui aura reçu tout de suite le bon traitement.

La majorité des taxateurs pense qu'une publication sur les déductions serait utile à certains contribuables et leur permettrait de consacrer moins de temps à ces questions, que ce soit au guichet ou par téléphone.

Du côté des mandataires, une plus grande transparence de l'AFC (soit une publication intégrale des accords et des instructions de taxation sur les déductions des frais professionnels) permettrait d'accorder les pratiques, de diminuer les problèmes et les difficultés rencontrées, soit les nombreux échanges ou contacts pour rectifier les reprises, ainsi que le nombre de réclamations déposées. Cela réduirait les coûts de part et d'autre (érasm 2006a : 25, 31-32).

5.2 Les inégalités dues aux différences de pratiques au sein de l'AFC

5.2.1 La façon d'appliquer les accords

La diffusion actuelle de l'information à l'interne induit des connaissances inégales sur les accords, entre les taxateurs. Les exemples dans l'encadré montrent très clairement que les dossiers sont traités différemment, selon les personnes, du fait d'un défaut de connaissance.

Les accords peuvent-ils être appliqués à des professions similaires ?

En principe, les accords ne s'appliquent qu'aux professions pour lesquels une association professionnelle a négocié avec l'AFC. La CCRI a d'ailleurs rendu une décision qui confirme la non extension d'un accord à une autre profession que celle expressément concernée (ex. refus d'appliquer l'accord des garagistes à un chauffeur de taxi).

Dans la pratique, il arrive que des contribuables ou leur mandataire demandent à bénéficier d'un accord d'une profession « apparentée ». Parmi 25 taxateurs interrogés⁷⁸, 9 savent que les contribuables ne peuvent pas se prévaloir d'un accord valable pour une autre profession. En revanche, 6 pensent que cela est possible et 10 ne savent pas (Huguenin 2005 : 43). Les entretiens avec les mandataires confirment que deux d'entre eux (sur 29) ont appliqué les déductions prévues par un accord pour une profession apparentée et que cela a été accepté par l'AFC (érasm 2006a : 24).

Des taxateurs qui ne connaissent pas l'existence d'un accord, par ailleurs non réclamé par le contribuable, vont traiter le dossier comme celui d'un contribuable sans accord. Cette

⁷⁸ 26 taxateurs ont été interrogés, mais cette question a été ajoutée suite au test du questionnaire avec le premier taxateur.

observation vaut pour ceux qui traitent les réclamations, les juristes de l'AFC, ainsi que les membres de la CCRI.

5.2.2 Les aspects relatifs à l'organisation interne du Service de la taxation I

Selon nos résultats et notre analyse, des facteurs d'inégalité découlent de l'organisation de travail au sein du service. Nous en avons relevés en particulier dans :

- **Les procédures non formalisées ou sans support informatique** : par exemple, la procédure concernant la part privée pouvant être incluse dans certains postes. En cas de doute sur l'existence de frais privés, une demande de renseignements préalable doit être effectuée. Cette règle n'est ni écrite, ni accessible sur support informatique. C'est l'une des explications possibles des reprises faites d'office par certains taxateurs et non par d'autres, parfois dans des situations similaires. Ceci dénote un problème dans la communication interne à l'AFC. Celui-ci a notamment pour conséquence que le contribuable n'ayant pas eu la possibilité de s'expliquer avant la notification du bordereau, devra passer par la procédure plus lourde et plus longue d'une réclamation.
- **La fixation d'objectifs contradictoires** : une grande partie des taxateurs se sent soumise à la pression d'une injonction de production, alors que, dans le même temps, on leur demande de réaliser un travail de qualité. Pour certains, le temps investi (ex. en procédant à des renseignements complémentaires) est mis en perspective avec les recettes fiscales escomptées. Si celles-ci sont insuffisantes, certains taxateurs n'approfondissent pas le dossier. A l'inverse, certains taxateurs procèdent à des reprises d'office, ce qui peut être assimilé à un transfert du problème de temps sur le contribuable, qui va devoir décider de réclamer s'il n'est pas d'accord, et éventuellement sur un collègue qui devra traiter la réclamation.
- **La charge de travail variable par périodes** : depuis 2002, le Service de la taxation I, taxe les déclarations au fur et à mesure de leur arrivée. Dans le circuit interne de la déclaration, les blocages du Service de l'immobilier amènent souvent un manque de dossiers à taxer⁷⁹. Les taxateurs doivent ensuite rattraper le retard et la pression de la quantité à produire peut amener à ne pas approfondir suffisamment les dossiers.

Les premières déclarations à parvenir au service sont considérées comme faciles à taxer. Par contre, vers la fin de l'année, les déclarations qui rentrent sont fréquemment jugées complexes. Lorsqu'elles parviennent aux taxateurs, ceux qui sont soumis à une production journalière passent moins de temps sur les dossiers.
- **Le traitement de la réclamation d'un dossier que l'on a soi-même taxé** : lorsque cela se produit, le contribuable ne bénéficie pas du regard supposé neuf d'un autre taxateur.

5.2.3 Les aspects relatifs au profil des taxateurs

Si les mandataires jugent que l'accueil réservé par les taxateurs est bon et que la capacité d'écoute de l'administration s'est améliorée ces dernières années, ils trouvent en revanche particulièrement gênant de recevoir des réponses différentes selon la personne à qui ils s'adressent. Plusieurs mandataires interrogés estiment qu'il y a trop de différences de pratiques entre les taxateurs et qu'elles sont dues à des niveaux de compétences différents, à des normes changeantes et à un trop grand pouvoir d'interprétation sur les dossiers (érasm 2006a : 31).

⁷⁹ Cela semble aller mieux depuis la seconde moitié de 2006.

Nous avons vu que le taxateur décide seul s'il faut approfondir un poste qui lui paraît peu clair ou peu crédible, en comparant le temps à consacrer par rapport à ce que cela va rapporter à l'administration. En particulier, cela va dépendre du chiffre d'affaires et du revenu imposable du contribuable. Les taxateurs eux-mêmes sont conscients de traiter différemment les dossiers. Certains vont demander des renseignements complémentaires ou faire des reprises pour la part privée, là où d'autres renonceront jugeant l'incidence fiscale insuffisante (Huguenin 2005 : 8, 50, 56, questionnaires).

Des taxateurs montreront plus de compréhension face à un indépendant qui débute, alors que d'autres seront au contraire plus regardants. Certains se laisseront plus facilement impressionner par la profession du contribuable (ex. avocat). Enfin, certains estiment que les contribuables sont en général honnêtes et leur font confiance jusqu'à preuve du contraire, alors que d'autres voient des fraudeurs potentiels chez la plupart d'entre eux (op. cit. : 52-53).

5.2.4 La probabilité de faire l'objet d'un contrôle fiscal

Les chiffres de l'administration révèlent 202 dossiers d'indépendants clôturés en 2005 (avec ou sans ouverture de procédure de contrôle) et 288 en 2004. Ce sont donc quelque 1 % des dossiers d'indépendants qui ont retenu l'attention de la Division ou qui lui ont été communiqués.

Les mandataires interrogés trouvent que les contrôles fiscaux sont rares et que la probabilité pour un indépendant d'être contrôlé est faible. Plusieurs indiquent que les contrôles AVS ou TVA sont plus fréquents et plus systématiques (érasm 2006a : 26-27). Selon l'un d'eux, la probabilité d'être contrôlé constitue un garde-fou. Quant à elle, l'AFC estime que le contrôle ne doit intervenir qu'en cas de soupçons ou de fraude. Elle relève qu'il ne faut pas sous-estimer la pression psychologique engendrée par une procédure de contrôle et que, en l'absence d'indications concrètes, le contribuable doit bénéficier de la présomption d'innocence.

Toutefois, dans la pratique, le calcul coût / bénéfice d'un contrôle peut amener l'AFC à renoncer à un contrôle et, par là, à adopter une approche différenciée pour des contribuables qui ne lui auraient pas déclaré des chiffres exacts.

5.3 Les facteurs d'inégalité relatifs aux contribuables, aux associations professionnelles et aux mandataires

5.3.1 L'accès à l'information auprès de l'AFC

Selon nos résultats, suivant à qui l'on s'adresse à l'AFC (un taxateur ou un autre, le chef de service, un directeur) ou suivant le support utilisé (guichet, téléphone, courrier électronique, entretien), la nature de l'information reçue a une certaine probabilité de ne pas être la même.

5.3.2 L'adhésion à une association professionnelle

Les associations professionnelles ne diffusent l'information reçue de l'AFC qu'à leurs membres. De son côté, l'AFC trouve normal de ne pas donner un accord le concernant à un contribuable de la profession mais qui ne serait pas membre de l'association signataire.

Cette non diffusion crée non seulement une inégalité de traitement, mais pose aussi le problème de la liberté d'association. Il y a quelques années, l'AFC avait refusé d'appliquer l'accord concernant les avocats (à l'époque encore non publié) à un contribuable non membre de l'Ordre des avocats de Genève. Le recourant, qui avait contesté cette décision auprès de la CCRI, avait eu gain de cause.

5.3.3 La force de certaines associations professionnelles

Les professions qui ont droit à des déductions plus nombreuses ou qui bénéficient d'accords plus étendus sont représentées par des associations qui ont fait valoir et défendu leurs intérêts auprès de l'administration. Le résultat dépend de leur capacité à négocier (érasm 2006a : 26). L'une de nos sources souligne, en outre, que les professions libérales ont la possibilité de défendre leurs intérêts au plus haut niveau, à savoir celui des autorités politiques.

Par ailleurs, il n'est absolument pas certain que toutes les autres associations professionnelles sachent qu'elles peuvent approcher l'administration fiscale pour essayer d'obtenir des forfaits pour les professions qu'elles représentent.

5.3.4 La qualité variable des connaissances des mandataires

Selon la complexité de ses comptes commerciaux ou selon son statut juridique, l'indépendant est parfois obligé de passer par un mandataire. En revanche, en ce qui concerne l'accès aux informations fiscales, nous constatons que les mandataires sont les principaux destinataires de l'AFC, incitant ainsi les contribuables à s'adresser à des spécialistes pour faire remplir leur déclaration.

Il se trouve que les termes « fiduciaire » et « fiscaliste » ne sont pas des appellations protégées⁸⁰. Nos résultats montrent qu'il existe de grandes différences parmi les mandataires, en matière d'information sur les modalités de déductions des frais professionnels.

5.3.5 La capacité à réclamer et à recourir

Que ce soit par méconnaissance ou par souci de simplification, les reprises opérées par les taxateurs sont parfois injustifiées. Les mandataires informés pourront mieux conseiller leurs clients. Les contribuables ou les mandataires avertis pourront faire une réclamation, alors que les autres qui ne connaissent pas les règles appliquées par l'AFC risquent d'accepter la décision administrative. En particulier, le contribuable seul est certainement celui qui aura le plus de difficultés à déceler ce qui est correct ou non dans les pratiques de l'AFC, sauf s'il dispose des connaissances fiscales nécessaires.

Peu de gens savent qu'il est possible de demander des indemnités pour les honoraires du mandataire qui va défendre le dossier face à la CCRI et qu'il faut le faire au moment du dépôt du recours (selon la loi de procédure administrative)⁸¹. En cas de succès, ces indemnités pourront être obtenues. Le sondage auprès des contribuables révèle que 38 % des contribuables ont renoncé à faire une réclamation en raison du temps ou du coût nécessaire à une telle démarche. C'est pour des raisons de coût que 24 % ont renoncé à des recours auprès de la CCRI et 19 % à des recours auprès du TA ou du TF. Une meilleure information permettrait au contribuable de mieux exercer ses droits.

5.4 En guise de propos d'étape

Nous avons identifié trois sources d'inégalités de traitement entre contribuables d'une même profession ou de professions différentes.

⁸⁰ La Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSF) du 16 décembre 2005 prévoit désormais certaines exigences pour les entreprises de révision. Dès 2007, celles-ci devront être agréées par une autorité fédérale. Toutefois, l'obligation de faire réviser les comptes concerne des sociétés correspondant à certains critères : sociétés inscrites au registre du commerce et répondant au moins à deux critères sur les trois suivants : bilan de plus 10 millions de francs, chiffre d'affaires de plus de 20 millions de francs, plus de 50 emplois à plein temps (Code des Obligations, art. 727, al. 1, ch. 2).

⁸¹ Ce sont en général les avocats qui le savent.

5.4.1 Les inégalités de traitement relatives à l'élaboration et à la confidentialité des déductions forfaitaires

La simplification par la forfaitisation demeure réservée à certaines professions, dont les associations ont négocié des accords avec l'AFC. Le résultat dépend de la capacité de négocier. Les professions sans accord doivent justifier de l'intégralité de leurs déductions.

L'absence de publicité sur les accords et d'exhaustivité de l'information sur les déductions, pour le contribuable, tout comme à l'interne de l'AFC, induisent des différences dans le traitement des déclarations.

Une publication des accords et des instructions de taxation permettrait par conséquent tant aux contribuables qu'aux mandataires d'être à égalité face à l'information. Certes, elle pourrait inciter certaines professions à demander à leur tour des accords, mais elle donnerait surtout la possibilité d'un débat sur les propositions et les montants admissibles en matière de déductions.

Une certaine forfaitisation comporte l'avantage d'une simplification du travail comptable pour les contribuables concernés, ainsi qu'une simplification du travail administratif dans le contrôle de certains postes de déductions.

5.4.2 Les inégalités de traitement découlant du processus de traitement de la déclaration

Le traitement des dossiers varie selon les taxateurs. Ce traitement différencié découle de divers facteurs organisationnels et personnels. Il dénote le besoin d'un cadre formel clair, accessible et compris, ainsi que de connaissances appropriées, pour pouvoir valablement exercer la marge de manœuvre indispensable en matière de taxation.

Dans une procédure de contrôle fiscal, l'administration se préoccupe notamment de l'efficacité de la démarche (rapport coût / bénéfice). Ainsi, les indépendants soupçonnés de fraude ne font pas tous l'objet d'un contrôle fiscal. S'il est pertinent de réfléchir en termes de coût / bénéfice, cela atténue cependant l'impact de l'aspect préventif des contrôles fiscaux.

5.4.3 Les facteurs d'inégalité de traitement relatifs au mode d'accès à l'information des contribuables, des associations professionnelles et des mandataires

Selon à qui il s'adresse à l'AFC, ou suivant le support utilisé, le contribuable ou son mandataire peut recevoir des avis différents sur une demande d'information concernant les déductions des frais professionnels.

Le secret maintenu par l'AFC autour des accords, diffusés aux seuls organismes faitiers concernés, contredit la liberté pour un indépendant de faire partie ou non d'une association professionnelle. Parfois, il induit des niveaux de connaissance différents à l'intérieur d'une même profession.

Le manque de transparence sur les informations fiscales et une diffusion largement orientée vers les mandataires poussent les contribuables à s'adresser à ces spécialistes. Mais le secret donne un avantage à certains mandataires, au détriment de ceux qui n'ont pas les mêmes réseaux d'information. Certains d'entre eux sont nettement moins bien informés. Aussi, selon à quel mandataire un contribuable s'adresse, sa déclaration ne sera pas traitée de la même façon.

Il en va de même pour les réclamations et les recours, par lesquels les contribuables peuvent faire valoir leurs droits : le manque d'information empêche les contribuables d'évaluer la pertinence et l'opportunité de telles démarches. C'est également le cas pour certains mandataires.

6 Conclusions

Au travers de sa politique de déductions des frais professionnels, l'Etat a, d'une part, défini des règles applicables à l'ensemble des contribuables indépendants (instructions de taxation, notes et pratiques internes) et, d'autre part, conclu des accords avec une trentaine de professions. L'Administration fiscale cantonale (AFC) a codifié certains aspects de sa pratique administrative dans le but de favoriser une application uniforme du droit. Elle a par ailleurs utilisé à juste titre la marge de manœuvre que lui confère le cadre légal, notamment dans le but de simplifier sa tâche et celle des contribuables. Notre évaluation montre cependant, d'une part, qu'elle est allée au-delà de la volonté du législateur avec certains accords et, d'autre part, qu'elle n'a pas atteint l'objectif de traiter de façon équitable les indépendants sur deux plans :

- Premièrement, au niveau de l'application pratique des diverses règles retenues par l'AFC, nous avons relevé la présence de nombreux facteurs (communication, organisation interne, etc.) pouvant générer des différences de traitement entre les contribuables.
- Deuxièmement, au niveau des accords conclus et de leur application, nous observons une inégalité de traitement entre les professions avec accord et celles sans accord. Nos résultats montrent également l'existence d'inégalités au sein d'une même profession.

Ce chapitre comprend les conclusions auxquelles nous sommes parvenus, en réponse aux cinq questions d'évaluation.

6.1 Une absence de transparence et de systématique dans la forfaitisation des déductions de frais professionnels

L'administration a autorisé des déductions forfaitaires de certains frais professionnels, à la demande d'associations professionnelles. Elle est entrée en matière afin de simplifier sa pratique administrative, mais aussi pour éviter que certains contribuables aisés ne quittent le canton. Elle a en cela utilisé la marge de manœuvre laissée par le cadre législatif et il est correct qu'elle se préoccupe ainsi de la praticabilité de l'impôt. Toutefois, notre analyse a montré que, sur l'ensemble des accords, aucune systématique ne se dégage : ceux-ci sont hétérogènes autant par leur forme que par leur contenu. Depuis peu, l'AFC semble avoir posé les jalons d'une politique en matière de déductions des frais professionnels.

Malgré la grande hétérogénéité des accords, le poste de déductions pour les frais de représentation est plus fréquemment concerné. Les forfaits admis par l'AFC pour ce poste présentent des taux différents selon les professions et se réfèrent à une base de calcul qui change d'une profession à l'autre (ex. chiffre d'affaires, honoraires bruts, revenu professionnel net, etc.). Quelquefois, ces montants sont plafonnés : les limites sont alors exprimées soit en francs, soit selon un pourcentage du revenu net professionnel.

Par ailleurs, certains frais sont limités pour certaines professions et ne le sont pas pour d'autres, sans raison apparente. Ainsi, la limite pour l'achat de livres scientifiques imposée aux médecins et non aux avocats, alors que la loi permet de déduire l'intégralité des ouvrages professionnels, constitue une inégalité de traitement.

Lorsque l'administration négocie avec une association, les données en sa possession ne lui permettent pas de connaître les chiffres usuels et admissibles pour l'activité concernée. Elle a accepté des forfaits sans pouvoir se référer à des revenus et des frais effectifs. Elle a dû pour cela se fier aux affirmations des associations professionnelles sans pouvoir établir la

vraisemblance des montants admis. Les montants négociés dépendent donc en partie de la capacité de négociation d'une association.

Il est donc impossible pour la CEPP de dire dans quelle mesure certains accords ont violé le principe de la capacité contributive et d'en chiffrer les conséquences sur les rentrées fiscales de l'Etat. Nous relevons cependant que, par sa démarche, l'AFC vise à maintenir le canton attractif sur le plan fiscal pour certains contribuables. Ainsi, l'administration a négocié des accords incluant des possibilités de déductions allant jusqu'à un plafond de Fr. 300'000.-- ou de 10 % du revenu net professionnel. Ce faisant, elle a atténué les effets de la progressivité des barèmes fiscaux pour des contribuables aux revenus élevés, alors que les barèmes sont fixés dans la loi et que le Grand Conseil, en l'absence de publicité des accords, n'est pas en mesure d'apprécier la politique de déductions des frais professionnels suivie par le Conseil d'Etat⁸².

6.2 Les contribuables ont un accès inégal et aléatoire à l'information sur les déductions autorisées

Pour un indépendant, l'accès à l'information sur les déductions concernant ses frais professionnels n'est pas facile et l'exhaustivité n'est pas assurée. De plus, cet accès est aléatoire. Il y a plusieurs raisons à cela :

- **L'AFC communique des règles pour obtenir les informations dont elle a besoin** pour taxer les déclarations conformément à la loi. L'objectif premier n'est donc pas d'informer le contribuable sur ses droits, mais de lui faire connaître ses obligations. C'est ce qui structure les informations destinées à guider le contribuable sur la façon de remplir sa déclaration.
- **L'AFC part du principe que les contribuables se font informer par des tiers** : mandataires⁸³ ou association professionnelle dont ils sont membres. Si le contribuable doit s'affilier à une association, cela contrevient à la liberté d'association. Par ailleurs, si le contribuable n'est pas membre d'une association ou si celle-ci est mal informée, il peut ne pas être mis au courant d'un accord le concernant. S'il doit impérativement passer par un mandataire pour remplir sa déclaration, cela engendre des coûts supplémentaires.
- **L'AFC ne communique pas ses règles internes de prise en compte des frais professionnels** (hormis pour les avocats et les médecins), même quand celles-ci ont été confirmées par la jurisprudence. Cette façon de procéder est source d'erreur dans la façon de remplir la déclaration et d'inégalité de traitement entre les contribuables, puisque certains d'entre eux (ou leur mandataire) connaissent la règle et d'autres non.
- **Pour l'AFC, les accords en matière de déductions sont traités de façon confidentielle** car ils ont été conclus avec des groupements professionnels. Elle contrevient ainsi à l'application de la LIPAD.
- **L'information sur la partie indépendante du revenu est désormais essentiellement délivrée via le site Internet peu pratique de l'AFC**. L'information est pensée pour les associations professionnelles. L'accès au site est difficile, peu convivial et la navigation y est particulièrement lente. Pour le contribuable, il est impossible d'accéder par lui-même à

⁸² Le projet de nouvelle LIPP du Conseil d'Etat (PL 9303 du 6 septembre 2006) prévoit une baisse de la progressivité du taux d'impôt. D'après les simulations présentées lors de la conférence de presse donnée par le Conseil d'Etat, cette baisse ne devrait pas concerner les hauts revenus.

⁸³ Fiduciaires, fiscalistes, comptables, avocats.

toute l'information s'il ne dispose pas d'ordinateur, s'il n'a pas l'habitude d'utiliser des sites ou s'il ne connaît pas précisément le jargon administratif.

- **Les avis varient selon les interlocuteurs à l'AFC** en ce qui concerne l'appréciation de ce qui relève de l'usage professionnel. Par ailleurs, le niveau de connaissances et d'information des différents interlocuteurs peut être assez différent. Aussi, même lorsqu'il a joint l'administration, le contribuable ne reçoit pas forcément la bonne information.

6.3 Le recours à un mandataire n'apporte pas forcément une garantie d'exactitude ou d'exhaustivité

Les contribuables ont toujours la possibilité de s'adresser à un mandataire pour remplir leur déclaration, ce que font environ les deux tiers d'entre eux. Certains mandataires sont membres d'organismes faïtières qui sélectionnent leurs membres par des exigences élevées en matière de formation et d'expérience. En principe, ces organismes réunissent les informations fiscales et les répercutent auprès de leurs membres.

Cependant, il arrive que le contribuable s'adresse à un mandataire qui n'est pas membre de ces associations. Ces mandataires n'ont alors pas forcément un accès exhaustif à l'information. Leur connaissance de la fiscalité des indépendants va parfois dépendre de leur réseau professionnel, ainsi que des informations retenues par l'AFC figurant sur les bordereaux de leurs clients.

D'une façon générale, les mandataires les mieux informés ont souvent un accès aux pratiques de l'AFC par des voies « détournées » (ex. engagement d'anciens taxateurs, contacts privilégiés avec des personnes travaillant à l'AFC). Par ailleurs, être membre d'une association ne donne pas une garantie absolue, puisque notre analyse montre que même les organismes faïtières des fiduciaires ne sont pas informés de façon exhaustive par l'AFC.

Par conséquent, selon la société choisie, l'information des contribuables et la qualité de la déclaration risquent d'être inégales. L'indépendant n'est pas toujours en mesure de déterminer seul le niveau de connaissances de son mandataire. Il n'a pas non plus forcément accès à une information neutre et objective pour l'aider à faire ce choix, puisque c'est via son association professionnelle (lorsqu'elle existe) ou son réseau qu'il sera mis en contact avec un mandataire.

6.4 L'information comptable nécessaire pour apprécier la déclaration d'impôts n'est ni homogène ni suffisamment détaillée

L'indépendant jouit d'une grande liberté dans la présentation de ses comptes, car il n'existe pas en Suisse de plan comptable. Celui qui n'est pas inscrit au Registre du commerce n'a, par ailleurs, pas l'obligation de tenir une comptabilité. Si les déclarations sont en général correctement présentées, notamment lorsque ce sont des mandataires qui s'en sont occupés, les comptes commerciaux et certains postes en particulier (ex. frais de représentation), manquent souvent de détails. Les taxateurs sont donc fréquemment obligés de procéder à des vérifications supplémentaires qui allongent le processus de taxation, ce qui augmente leur charge de travail.

Cependant, des demandes de renseignements sont aussi vraisemblablement induites par le manque de clarté et d'exhaustivité de l'information à destination du contribuable, voire des mandataires. Nos résultats montrent que la politique de communication de l'AFC (cf. supra point 6.1) a pour conséquence une présentation des frais professionnels qui varie selon les contribuables et les mandataires. Il y a ceux qui savent ce qu'ils doivent indiquer et ceux qui l'ignorent. Il y a aussi ceux qui croient savoir, mais qui se trompent et l'ignorent. L'exemple

le plus éclairant concerne la part privée de certains frais. Certains l'incluent dans les comptes, d'autres non. Dans le premier cas, certains le mettent en évidence dans les comptes, d'autres non. Dans le second cas, certains s'attendent à ce que l'AFC retire elle-même une part privée pour les frais, d'autres espèrent qu'elle ne le remarque pas. Le manque de clarté de l'AFC est en partie à l'origine de cet état de fait.

6.5 Les frais professionnels ne sont pas traités de façon similaire

L'opacité de la politique de l'AFC aboutit à ce que des contribuables d'une même profession peuvent être traités différemment. Ainsi, par exemple, chez les experts-comptables, certains savent qu'ils peuvent déduire de façon forfaitaire entre 4 et 5 % de leurs honoraires professionnels selon la hauteur de ceux-ci⁸⁴, sans produire de justificatifs, alors que les autres pourront déduire leurs frais effectifs en devant récolter et documenter chacune des pièces. Par ailleurs, les fiduciaires ignorent souvent que, dans la pratique, l'AFC étend ce forfait à leurs activités. L'approche confidentielle retenue par l'AFC a aussi pour conséquence que certaines associations ignorent qu'elles peuvent solliciter l'administration en vue d'obtenir des forfaits. Leurs membres sont, de ce fait, désavantagés en particulier sur le plan du travail comptable.

Pour ce qui est des pratiques internes formalisées ou non (cf. notes écrites, informations orales), l'absence de diffusion interne systématique et facilement accessible laisse la voie ouverte à un traitement inégal par méconnaissance. A l'inverse, des règles sont parfois appliquées de façon mécanique par certains taxateurs, sans vérification préalable auprès du contribuable (ex. règle de retenir 2/5èmes pour une part privée dans certains frais professionnels). Ces règles ne sont, par ailleurs, pas toujours applicables à toutes les situations particulières. Il appartiendra alors, souvent, au contribuable de démontrer le bien-fondé de sa situation au travers d'une réclamation formelle.

Le cadre d'intervention des taxateurs étant insuffisamment formalisé, la pression à produire un certain nombre de taxations par jour, ainsi qu'une grande marge d'appréciation qui leur est laissée, ont pour conséquence l'existence de traitements différents de situations pourtant comparables d'un point de vue fiscal. Plusieurs exemples ont été donnés en ce sens par les mandataires. En revanche, cet aspect semble être pris en compte, voire corrigé, par l'AFC au stade des réclamations, puisque le chef du service de la taxation I voit passer toutes les réclamations avant leur envoi.

6.6 Les ressources et les moyens pour la taxation sont inadéquats selon la complexité des taxations

C'est au niveau de la taxation que s'opère l'essentiel des vérifications des chiffres fournis par les contribuables. Nos résultats montrent que dans l'examen d'une déclaration, certains moyens de vérification manquent aux taxateurs. Il n'existe, par exemple, pas de bases de données par profession, pas de possibilité d'utiliser des ratios pour contrôler les chiffres fournis par les contribuables selon la structure d'activité, pas de communication régulière avec d'autres administrations telles que la TVA.

Constituer des bases de données n'a pas été projeté par l'administration. Les variations rapides de l'économie et la diversification croissante des activités semblent constituer un frein. Pourtant, au niveau de la Confédération, on estime que des indicateurs rudimentaires peuvent être calculés à partir des comptabilités. Les expériences isolées réalisées au sein de

⁸⁴ Montant total limité à 10 % de leurs revenus nets professionnels.

l'AFC montrent que l'on peut récolter des informations pour certains secteurs d'activité, permettant au moins de « contextualiser » un dossier.

L'organisation actuelle du Service de la taxation I (tournus dans le traitement des dossiers, absence de spécialisation des taxateurs) génère un manque de suivi et une plus grande difficulté à faire des recoupements. Elle peut inciter à une investigation moins approfondie sur certains dossiers. Par ailleurs, la concentration d'informations pointues au niveau de la hiérarchie est défavorable à la diffusion des connaissances.

L'évaluation a mis en évidence d'autres points critiques pouvant effectivement ou potentiellement être à l'origine d'un traitement différencié entre les contribuables :

- La formation de base et continue de certains taxateurs est insuffisante pour leur permettre d'aborder les dossiers quelle que soit leur complexité et déceler des anomalies qui interpelleraient des collaborateurs mieux formés.
- L'accès des taxateurs à l'information nécessaire concernant les règles internes de taxation n'est ni systématique, ni exhaustif. En cas de réclamations ou de recours sur un dossier traité par un collaborateur, l'information en retour est insuffisante pour favoriser le perfectionnement des pratiques.
- A certaines périodes, la pression pour réaliser une production⁸⁵ entre en concurrence avec la nécessité d'approfondir certaines vérifications. Cela est patent pour les dossiers complexes qui ne bénéficient pas toujours de l'attention nécessaire.

Les points soulevés ci-dessus affectent la qualité du processus de taxation. Notre analyse montre, de plus, que le fractionnement de l'examen de la déclaration entre différents services empêche d'avoir une vision d'ensemble. Celle-ci est pourtant nécessaire au Service de la taxation I puisque les différentes sources de revenus et la structure de la fortune constituent des indications pour apprécier certaines variations de la situation de l'indépendant.

Par ailleurs, nous avons aussi constaté que le contrôle de qualité interne, tel que réalisé jusqu'à fin 2005, n'était pas adéquat pour assurer une amélioration du travail. En effet, les taxateurs pouvaient selon les cas relativiser les remarques de l'ancien Service de la vérification, en invoquant leur marge de manœuvre dans l'interprétation et l'appréciation des dossiers.

6.7 Les phases suivantes d'examen d'une déclaration peuvent être une source d'inégalité de traitement

Nous avons repéré d'autres points du processus susceptibles d'induire une inégalité de traitement entre les contribuables :

- A l'origine d'une réclamation, il y a une reprise effectuée par l'AFC avec ou sans vérification préalable par le taxateur. De nombreux témoignages signalent des différences d'appréciation selon les taxateurs, parfois sur des dossiers similaires. Le seul moyen à disposition du contribuable est de faire une réclamation. Cependant, les contribuables manquent d'information pour apprécier les corrections opérées par l'AFC, en vertu de ses règles internes. Dans certains cas, ils ne savent donc pas qu'ils auraient intérêt à faire une réclamation, contrairement à ceux qui ont les connaissances nécessaires (ex. avocats, experts-comptables) ou le soutien d'un mandataire informé.
- Recourir contre une décision de l'administration est souvent perçu comme ayant un coût très élevé, ce qui amène des contribuables à y renoncer. Le renoncement peut en partie

⁸⁵ Nombre de déclarations à taxer.

être imputé à un défaut d'information sur la procédure et son coût. Les mandataires eux-mêmes ne sont pas toujours très au fait.

- En ce qui concerne les contrôles fiscaux, enfin, le souci de rationaliser le travail administratif (rapport coût / bénéfice) aboutit à ce que des contribuables soupçonnés de fraude ont moins de probabilité que d'autres de faire l'objet d'un contrôle fiscal.

6.8 Les projets en cours

Dans le courant de cette évaluation, l'administration a introduit des projets destinés à améliorer sa pratique :

- Les instructions complémentaires récemment élaborées à l'intention des contribuables indépendants (taxation 2005) devaient être remplacées par un guide fiscal plus complet accompagnant la déclaration d'impôt 2006. Le projet a été suspendu en novembre 2006.
- Depuis 2006, l'AFC genevoise manifeste un intérêt à ce que des taxateurs suivent les modules de la formation mise sur pied par la Conférence suisse des impôts (CSI). Ces modules permettent d'acquérir des connaissances fiscales théoriques et pratiques nécessaires à l'application des impôts directs. Les attestations délivrées sont reconnues par toutes les administrations fiscales de Suisse.
- A la fin de l'année 2005, l'AFC a lancé un projet de réorganisation du contrôle de la qualité des taxations, notamment pour le rendre plus efficace. Par ailleurs, consciente des difficultés au Service de l'immobilier, elle a en changé le rattachement (cf. organigramme et remarque à l'annexe 8.4), afin d'améliorer ses prestations.
- En 2007, la vérification des décisions sur réclamations concernant l'activité indépendante avant leur envoi, auparavant effectuée au niveau du chef du Service de la taxation I, sera décentralisée auprès des différents cadres du service, à cause de l'ampleur du volume de ce travail.
- L'AFC poursuit l'informatisation du processus de taxation. La possibilité de numériser des documents (scanner la déclaration et les annexes) est en cours d'analyse. A terme, les dossiers sous forme de documents papier seront abandonnés. Cela devrait, notamment, diminuer la probabilité de perte des dossiers physiques et permettre d'avoir à l'écran toute l'information nécessaire à la taxation. Il est possible cependant que cette numérisation demeure partielle, selon le volume des comptes remis en annexe.
- Dans le courant de l'année 2006, l'AFC a introduit une procédure de visa automatique pour les titres déclarés par les contribuables. Une étude est en cours afin d'automatiser certaines taxations pour les personnes physiques, mais les critères ne sont pas encore définis (p. ex. on ignore si les indépendants seront concernés). Le système vérifiera la cohérence et la plausibilité des données. Selon des critères fixés, certaines déclarations échapperont au visa automatique pour être examinées par les taxateurs. Cette automatisation devrait permettre de libérer des ressources ou de réduire les efforts, pour se consacrer aux dossiers et situations qui se complexifient.

7 Recommandations

7.1 Les objectifs des recommandations

D'après le principe de l'imposition selon la capacité contributive, la règle de référence en matière de déductions des frais professionnels des contribuables indépendants est d'admettre les frais effectifs. Pour certains postes de frais cependant (ex. frais de représentation, frais de véhicule), la vérification du caractère effectif et justifié des dépenses peut s'avérer particulièrement laborieuse. De plus, pour être totalement efficace, l'administration devrait examiner directement et systématiquement les postes problématiques des comptes avec les justificatifs. Cette approche nécessiterait un renforcement considérable des moyens de l'administration, en particulier en termes de personnel. Le droit fiscal admet la possibilité de simplifier certaines opérations de taxation, afin de respecter le principe de praticabilité de l'impôt, non seulement pour l'administration, mais aussi pour le contribuable. Il autorise ainsi la forfaitisation de certaines dépenses, tout en maintenant la possibilité de déduire l'intégralité des frais effectifs si ceux-ci sont supérieurs.

Sur la base de ses résultats et analyses, la CEPP considère que la pratique de forfaitisation peut être pertinente dans certains cas, pour simplifier le travail du contribuable devant remplir ses obligations fiscales et celui de l'administration devant contrôler les éléments fournis. La forfaitisation doit cependant respecter certaines conditions pour garantir le principe de l'imposition selon la capacité contributive et celui de l'égalité de traitement. Si le Conseil d'Etat adhère également à ce point de vue, il est alors indispensable de fixer une stratégie qui, tout en tenant compte des particularités des différents secteurs d'activité, fonde un cadre de décision cohérent et transparent. Nos recommandations R. 1 à R. 3 visent donc à définir les conditions d'une politique cantonale de forfaitisation des déductions de certains frais professionnels des indépendants, conforme au principe de l'égalité de traitement.

Indépendamment des orientations qui seront retenues par le Conseil d'Etat en matière de déductions (forfaitisations et/ou déductions des frais effectifs), le respect de l'égalité de traitement sur un plan pratique requiert un certain nombre de changements de la part des instances administratives et judiciaires. La CEPP formule donc huit autres recommandations, destinées non seulement à améliorer l'égalité de traitement entre les contribuables indépendants, mais aussi à accroître l'efficacité et l'efficience du processus de taxation :

- Tout d'abord, l'AFC doit fournir une information complète et facilement accessible sur ses exigences et sa pratique en matière de déductions. Il en va de même des autorités judiciaires en ce qui concerne la jurisprudence de la CCRI (cf. recommandations R. 4 à R. 6).
- Ensuite, le processus d'examen d'une déclaration d'impôts par l'administration comporte plusieurs points faibles. Il est exact que chaque situation de contribuable est particulière et que, de ce fait, le travail de taxation nécessite une certaine appréciation individuelle. Toutefois, il est indispensable que ce travail s'effectue dans un cadre de décision cohérent et transparent (R. 7). L'information doit être organisée de façon à garantir des pratiques administratives harmonisées. Par ailleurs, les moyens et les ressources à disposition des collaborateurs doivent être améliorés par des mesures de formation, des mesures organisationnelles et le développement d'outils ad hoc (R. 8 à R. 11).

7.2 Recommandations concernant une politique de forfaitisation des déductions de frais professionnels

R. 1 Développer une politique de forfaitisation cohérente et documentée

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de fixer une stratégie de forfaitisation pouvant concerner, d'une part, les professions et secteurs d'activité et, d'autre part, certaines dépenses communes à tous les indépendants. Ceci comporterait l'avantage de simplifier le travail comptable, d'écarter la tentation d'inclure indûment des frais privés, ainsi que d'alléger le travail de vérification de l'administration et de résoudre les problèmes liés à l'appréciation individuelle. Cela permettrait également d'éviter que les forfaits ne soient accordés qu'aux professions particulièrement bien organisées qui disposent d'une force de négociation.

Cette stratégie doit cependant :

- préciser les critères d'accessibilité et d'entrée en matière sur un forfait pour une profession donnée (ex. nombre de contribuables concernés, relative homogénéité des revenus et de la structure des frais) ou pour un certain type de dépenses professionnelles ;
- s'appuyer sur des données chiffrées, permettant de vérifier la plausibilité des pourcentages ou des montants retenus, et mesurer l'incidence sur les recettes fiscales ;
- plafonner les montants déductibles ;
- indiquer une durée de validité des accords conclus et des forfaits retenus, au terme de laquelle ceux-ci seront réexaminés.

Les accords existants devront tous être réexaminés quant à leur pertinence et à leur ampleur.

R. 2 Valider les accords et les forfaits au niveau de l'exécutif

La CEPP recommande au Conseiller d'Etat en charge du Département des finances de valider les accords conclus avec des professions, ainsi que les forfaits qui pourraient être retenus pour un certain type de dépenses professionnelles.

R. 3 Informer largement sur la politique de forfaitisation

Afin de favoriser l'égalité de traitement entre les professions et les contribuables, la CEPP recommande au Département des finances d'adopter une démarche d'information transparente et active à leur intention. En particulier :

- les critères de possibilité de négociation d'accords doivent être accessibles aux différentes professions ;
- les accords existants doivent être intégralement mis à disposition du public.

7.3 Recommandations sur la politique d'information (taxation et recours)

R. 4 Donner l'accès aux documents de l'AFC destinés à harmoniser la taxation des déclarations d'impôts des indépendants

En vertu de la LIPAD, nous recommandons que l'AFC publie, à l'intention des contribuables, l'ensemble des informations relatives à ses exigences et aux règles de taxation, en particulier en matière de déductions des frais professionnels.

R. 5 Donner un accès facile, exhaustif et fiable aux informations nécessaires pour remplir la déclaration d'impôts

Les informations relatives aux obligations fiscales des contribuables, mais aussi à leurs droits, doivent être facilement accessibles, en particulier pour les personnes qui entreprennent de remplir elles-mêmes leur déclaration d'impôts. Nous recommandons donc au Département des finances de donner la possibilité à l'AFC d'améliorer ses moyens de communication et, en

particulier, d'adapter le site Internet, afin de faciliter son accès à toutes les catégories d'utilisateurs (contribuables, mandataires).

Par ailleurs, la CEPP recommande à l'AFC de trouver le moyen de donner une information claire et univoque au public (contribuables ou mandataires) qui s'adresse à elle, quels que soient le canal emprunté et l'interlocuteur contacté.

R. 6 Publier la jurisprudence de la CCRI

Afin que chaque contribuable puisse exercer son droit fondamental de recours, nous recommandons au Pouvoir judiciaire de veiller à ce que la jurisprudence de la CCRI soit publiée sur internet, à l'instar de celle du TA.

7.4 Recommandations visant à améliorer la qualité du processus de taxation

R. 7 Formaliser un cadre sur les déductions des frais professionnels clair et accessible

Certaines règles concernant les déductions ne sont pas écrites ou sont diffusées à un cercle restreint de collaborateurs. Ceci peut avoir des incidences sur l'appréciation d'un dossier. Afin de garantir un cadre stable et cohérent aux taxateurs et aux autres collaborateurs concernés, nous recommandons à l'AFC de :

- formaliser toutes les instructions et les règles applicables en matière de déductions ;
- les mettre à leur disposition au moyen d'un support informatique approprié.

R. 8 Développer les possibilités de formation et d'apprentissage des taxateurs

La CEPP recommande à l'AFC, en collaboration avec les unités administratives concernées, de :

- ***R. 8a Renforcer la formation de base et continue des taxateurs, en relation avec le niveau de complexité des déclarations***

Il conviendra pour cela que l'administration définisse les connaissances requises pour traiter les déclarations selon leur complexité, par exemple en s'inspirant des objectifs de la formation modulaire de la Conférence suisse des impôts (CSI). Après avoir identifié les éventuelles lacunes de chaque taxateur, un plan de formation pourra être défini. Ce plan de formation devrait être assorti de la possibilité de progresser à un niveau de fonction supérieur, sur la base de critères explicites.

- ***R. 8b Systématiser le partage de connaissances sur les dossiers complexes***

Les collaborations avec des collègues disposant d'expertises spécifiques (ex. révision comptable) devraient être encouragées, voire systématisées, afin de permettre aux taxateurs qui en ont besoin de s'approprier progressivement certaines connaissances par la pratique. L'AFC doit organiser les possibilités de partage de connaissances sur des cas pratiques.

- ***R. 8c Systématiser l'examen des cas particuliers qui soulèvent des questions générales***

Pour assurer une unité de doctrine, l'AFC a besoin d'une vision centralisée des informations relatives aux règles de déductions. De plus, quelques domaines de la fiscalité nécessitent l'intervention de spécialistes. L'AFC doit systématiser l'examen des cas particuliers qui soulèvent des questions plus générales, puis diffuser l'information aux taxateurs.

- **R. 8d Assurer un retour d'information individuel et structuré sur les réclamations**

Les taxateurs doivent être individuellement informés de la suite donnée aux réclamations concernant les éléments des dossiers qu'ils ont taxés. L'AFC doit organiser un retour structuré et régulier d'information dans un but formatif.

R. 9 Donner plus de moyens d'aide à la décision aux taxateurs

La CEPP recommande à l'AFC de :

- **R. 9a Spécialiser les taxateurs par groupe d'activité économique**

Afin de permettre aux taxateurs d'approfondir leurs connaissances sur la marche des affaires dans les secteurs d'activité économique et un suivi des entreprises de la branche, il convient de spécialiser pendant plusieurs années les taxateurs à l'intérieur des groupes du Service de la taxation I.

- **R. 9b Taxer tous les aspects de la déclaration**

La taxation des déclarations d'indépendants fait à la fois appel à des éléments de fiscalité de l'entreprise et de fiscalité individuelle. Ces éléments sont parfois liés. Par conséquent, une vision globale du dossier est nécessaire pour analyser certaines variations qui se produisent au niveau des postes de la comptabilité (ex. titres, immobilier). Pour les déclarations ordinaires, les taxateurs doivent traiter l'ensemble du dossier. Pour les dossiers plus ardues (cas complexes), l'AFC organisera les possibilités de collaboration avec des collègues spécialisés sur ces questions.

- **R. 9c Obtenir des informations plus détaillées sur les comptes commerciaux**

L'administration doit récolter des informations plus détaillées sur les comptes commerciaux, afin de faciliter les vérifications, voire le traitement semi-automatisé de celles-ci (cf. expérience en cours à l'AFC avec la nouvelle déclaration des personnes morales et expérience du canton de Berne⁸⁶).

- **R. 9d Constituer progressivement des bases de données par secteur d'activité**

En lien avec la recommandation R. 9c, l'AFC doit constituer des bases de données par secteur d'activité, afin que les taxateurs puissent s'appuyer sur des références chiffrées. Elle pourrait également s'inspirer de la pratique de la TVA où des ratios, servant d'indicateurs pour analyser les dossiers, ont été développés.

R. 10 Améliorer le suivi de la qualité de la taxation par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Il manque aujourd'hui un système d'information structuré de façon à renseigner sur certains aspects quantitatifs et qualitatifs du processus de taxation. La CEPP recommande à l'AFC de profiter de l'informatisation en cours pour mettre sur pied un système d'information dans les trois domaines suivants :

- Les reprises effectuées (nombre, nature, montant, incidence sur les recettes fiscales, ...).
- Les réclamations (nombre, objets, délais, cause de retard, ...).
- Les recours (nombre, objets, délais, cause des retraits, ...).

⁸⁶ A Berne, l'indépendant remplit un formulaire qui comprend le détail des revenus et fortune commerciaux - compte de pertes et profits, bilan. Les chiffres sont introduits dans l'ordinateur pour un premier contrôle. La machine calcule des indicateurs (ratios, additions, cash-flow, évolution, etc.) et compare les données sur plusieurs années. Le taxateur examine ensuite la déclaration à l'écran et décide s'il faut demander des informations complémentaires.

Ce système pourrait servir de support pour l'établissement des critères, afin d'évaluer le travail des taxateurs, notamment dans ses aspects qualitatifs.

R. 11 Améliorer l'aspect préventif du Contrôle fiscal

Aujourd'hui, en présence d'un soupçon de fraude, l'un des critères retenus pour apprécier la pertinence d'ouvrir une procédure de contrôle fiscal est le rapport « coût / bénéfice » pour l'administration. Afin de respecter l'égalité de traitement, la CEPP recommande à l'AFC d'intégrer des critères, dans sa stratégie, permettant d'augmenter la probabilité de contrôle en présence de soupçon de fraudes avec une faible incidence fiscale. Ceci renforcerait l'aspect préventif des contrôles fiscaux (décourager la fraude fiscale) et améliorerait, à terme, la qualité des déclarations remplies par le contribuable.

8 Annexes

8.1 La liste des personnes, des organismes et des cantons interrogés

8.1.1 L'AFC et la CCRI

Entretien en face-à-face

M. Antoine Berthoud	CCRI, Président
M. Serge Cornut	Division de la taxation des personnes physiques (AFC), directeur
M. Philippe Dubois	CCRI, greffier-juriste adjoint de juridiction
M. Roderick Ortega	Service de taxation des indépendants (AFC), chef de groupe
M. Alain Petit	Responsable de l'application R-Tax, OSIL, DF
M. Lino Ramelli	Division du contrôle (AFC), directeur
M. Jean-Luc Roulin	Service de taxation des indépendants (AFC), chef de service
Mme Nicole Sallin	Service juridique (AFC), juriste
M. Patrice Schaer	Service de la vérification (AFC), chef de service a.i.
M. Stéphane Tanner	AFC, directeur des « Affaires fiscales et juridiques » (jusqu'au 31 octobre 2005), puis directeur général (dès le 1 ^{er} novembre 2005)

Questionnaire en face-à-face

Taxateurs du Service de la taxation I de l'AFC + autre unité de l'AFC concernée	26 personnes
--	--------------

8.1.2 La Confédération et les associations professionnelles (entretien en face-à-face)

Division Surveillance des cantons de l'impôt fédéral direct	1 personne
Division du contrôle externe de la taxe sur la valeur ajoutée	2 personnes
Ordre genevois de la Chambre fiduciaire	1 personne
Union suisse des fiduciaires - section de Genève	1 personne

8.1.3 Les usagers

Contribuables indépendants (sondage)	500 personnes
Mandataires (entretien en face-à-face)	30 personnes

8.1.4 Les autres cantons

Bâle, Berne, Fribourg, Vaud, Zürich : entretien

Argovie, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Thurgovie, Zoug : questionnaire

8.2 La démarche méthodologique détaillée

8.2.1 Les difficultés rencontrées en cours d'évaluation

Le déroulement de l'évaluation a été ponctué par une série de difficultés qui ont retardé les travaux de récolte d'information : 1) il a fallu 3 mois pour recevoir de l'AFC les documents relatifs aux frais professionnels, puis 3 autres mois pour des documents manquants (cf. ci-dessous, module 1) ; 2) concernant le sondage aux contribuables, une autre approche a dû être retenue pour obtenir la levée du secret fiscal qui protège le rôle des contribuables, ce qui a rallongé le déroulement de 3 mois (cf. module 4) ; 3) pour identifier les mandataires et constituer une sélection raisonnée, il a fallu reconstituer la liste qui n'existait en fait pas et la valider (2 mois de plus que prévu) (cf. module 4).

Ensuite, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, nous avons appris incidemment l'existence d'autres documents relatifs aux frais professionnels (ex. notes internes) que nous avons alors pu réclamer. C'est ainsi que nous avons découvert que certaines informations au sein de l'AFC n'étaient détenues que par certains acteurs et non par d'autres. C'est aussi à cette occasion que nous avons reçu des informations contradictoires, puisque les uns savaient, les autres non, et qu'il a fallu compléter nos entretiens par toute une série de questions de vérification, au cours d'entretiens en face à face ou par courrier électronique, ce qui a ralenti le processus d'autant.

Enfin, l'AFC ayant un système d'information organisé en fonction de ses besoins (cf. taxer individuellement des contribuables), elle devait souvent faire un travail supplémentaire pour pouvoir répondre à nos besoins d'information.

8.2.2 Les modules

L'AFC a reçu le projet d'étude de faisabilité au début du mois de décembre 2004 pour consultation. Elle nous a fait part d'un certain nombre de remarques qui ont été confirmées par la Présidente du Département des finances (DF), Mme Brunschwig Graf. L'évaluation a débuté formellement en janvier 2005.

Module 1 : analyse des documents de l'AFC

Ce module constituait la première étape de l'évaluation qui devait impérativement être réalisée avant de pouvoir procéder aux suivantes. La CEPP devait obtenir : 1) tous les accords passés avec des professions et les instructions de taxation relatifs aux déductions des frais professionnels, 2) la jurisprudence de la CCRI en matière de déductions des frais professionnels, 3) les informations relatives aux déductions des frais professionnels diffusées par l'AFC à l'intention des contribuables indépendants, fiduciaires et autres mandataires. L'AFC a été formellement sollicitée le 19 janvier 2005. Après plusieurs relances et contacts pour recevoir des documents à jour, nous avons reçu le matériel sur les accords et instructions de taxation le 29 avril 2005 et les différentes fiches de jurisprudence le 2 mai 2005. Le délai avec lequel l'AFC nous a transmis les premiers documents a été généré par l'absence de classement centralisé des accords passés avec les professions et la perte de la trace de certains documents d'origine. L'AFC déclarait, par ailleurs, ne pas être certaine à 100 % de l'exhaustivité de ce qu'elle nous remettait.

Une fois connus la nature et le volume des documents devant faire l'objet d'une analyse juridique, soit en mai 2005, nous avons pu contacter un juriste spécialisé en droit fiscal. Me Yves Noël, avocat au barreau, professeur de droit fiscal à l'Université de Lausanne et ancien secrétaire général du département des finances du canton de Vaud a accepté le mandat. Toutefois, à l'approche des examens universitaires, il ne pouvait envisager de le réaliser avant le courant de l'été 2005.

Nous avons exclu du champ d'analyse les agriculteurs et professions apparentées (maraîchers, viticulteurs), car les instructions de taxation les concernant sont très détaillées, dépendent en grande partie de normes édictées par la Confédération et sont traitées exclusivement par deux personnes au sein du Service de la taxation I.

Le mandat a été réalisé en deux temps. Une version provisoire, sous la forme d'une analyse des textes administratifs au regard de la loi et de la jurisprudence, a été remise à fin août 2005. Puis, sur la base de la synthèse de l'enquête par questionnaire auprès des taxateurs, Me Noël a finalisé son analyse en la confrontant à la pratique des collaborateurs. Le rapport final nous a été remis en décembre 2005. Dans son rapport, Me Noël examine notamment la cohérence des décisions administratives (accords et instructions de taxation) par rapport au cadre législatif, l'application du principe de l'égalité de traitement à l'intérieur d'une même profession et entre les professions, ainsi que la pertinence d'une extension de la forfaitisation à d'autres professions. A noter, qu'ayant appris incidemment l'existence d'accords plus récents concernant l'une des professions examinées (banquiers privés), la CEPP a demandé le 23 décembre 2005 à les obtenir : ce qui a été fait le 16 mars 2006. Un complément a donc été demandé à Me Noël (le rapport peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp).

Nous avons également appris au cours de nos différentes enquêtes l'existence de notes internes concernant les déductions de frais professionnels et de pratiques transmises oralement, pour lesquelles

nous avons obtenu ensuite des précisions. Cependant, nous ne sommes pas sûrs d'avoir tout obtenu concernant ces informations en marge du dispositif formel des instructions de taxations et des accords.

Module 2 : qualité de la taxation

Enquête auprès des taxateurs (septembre 2005)

Nous avons confié la réalisation d'une enquête par questionnaire à M. Jean-Marc Huguenin, directeur d' « économistes indépendants ». Un questionnaire de 69 questions principales a été élaboré par la CEPP et testé auprès de deux taxateurs : un expérimenté et un récemment engagé au Service de la Taxation I. 25 taxateurs sur 26 (1 personne était accidentée) et 1 collaborateur d'une autre unité administrative s'occupant des banquiers privés ont répondu à ce questionnaire passé en face-à-face. M. Huguenin a rédigé un rapport de synthèse (peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp).

Entretiens semi-directifs (entre mai et novembre 2006)

11 entretiens ont été réalisés avec 13 responsables et collaborateurs de différentes entités administratives de l'AFC concernées par les différentes étapes de l'examen d'une déclaration d'impôts, de la Commission cantonale de recours en matière d'impôts (CCRI) et d'administrations fédérales (Division surveillance des cantons de l'impôt fédéral direct - IFD, Division du contrôle externe de la taxe sur la valeur ajoutée - TVA).

Module 3 : annulé

En l'absence de données par profession, les informations disponibles nous ont incités à recentrer notre enquête sur la pratique des mandataires auxquels s'adressent les contribuables (voir module 4).

Module 4 : enquêtes auprès des contribuables et des mandataires

Sondage auprès des contribuable (entre février et mars 2006)

L'absence de réaction de l'administration sur l'étude de faisabilité (décembre 2004), nous a laissé penser que nous pouvions obtenir un échantillon de 500 contribuables indépendants, à l'instar de notre précédente évaluation (CEPP 1997). Cependant, lors de notre demande en septembre 2005, l'AFC nous informait qu'avec la loi de procédure fiscale introduite entre-temps (2001), il ne lui était plus possible de communiquer un tel fichier puisque le rôle des contribuables est désormais protégé par le secret fiscal qui ne peut être levé sans l'accord écrit du contribuable. Nous avons donc dû trouver une autre solution pour constituer l'échantillon.

Avec l'accord de la Présidente du DF et l'aide de différents collaborateurs du DF, 5'004 contribuables indépendants sélectionnés de façon aléatoire (sur 22'000 environ) ont reçu un courrier de l'AFC, au début décembre 2005, leur demandant d'accepter la levée du secret fiscal en ce qui concerne leurs nom, prénom et coordonnées, en vue d'un sondage. L'AFC a reçu 2413 réponses, dont 880 positives. Les économètres du DF ont vérifié la représentativité des situations des contribuables ayant répondu sur la base de la structure de leur revenu brut. Il n'a alors pas été nécessaire de procéder à une relance auprès de ceux n'ayant pas répondu. 500 indépendants, sélectionnés aléatoirement parmi les 880, ont été interrogés par l'institut érasme sur la base d'un questionnaire établi par la CEPP. Des différences de revenus sont tout de même apparues entre l'échantillon et les données de l'AFC. Elles peuvent provenir de différentes causes (ex. mauvaise estimation des revenus par l'oubli d'un revenu mobilier, de rentes, etc.). Par ailleurs, le fait que les contribuables aient accepté implicitement de participer au sondage a également pu introduire des biais, même si l'on ignore dans quel sens (ex. griefs à exprimer à l'encontre de l'AFC, peur de « représailles » de l'administration). Cela incite donc à interpréter les résultats avec une certaine prudence et à ne retenir que les tendances qui se dégagent nettement.

L'analyse de réponses a fait l'objet d'un rapport (peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp).

Sondage et enquête auprès des mandataires (entre janvier et mars 2006)

Contrairement à ce qu'elle nous avait laissé entendre, l'AFC ne disposait que d'une liste d'une quarantaine de noms pouvant correspondre à des mandataires, auxquels elle envoyait ses informations et notices jusqu'en 2000. Cela ne couvrait donc pas l'intégralité des différents mandataires susceptibles d'être concernés par le remplissage de déclarations d'impôt d'indépendants.

Pour pouvoir réaliser une sélection raisonnée des mandataires à interroger, il nous a fallu tout d'abord les identifier. A partir du Répertoire des entreprises du canton de Genève (REG), la CEPP a retenu 1054 sociétés sous la branche économique « Activités de vérification de la gestion et de des comptes et de conseil fiscal ou fiduciaires » (n° 74.12). Cette liste a été complétée par des sociétés figurant dans deux autres listes du REG comportant des études d'avocats et de notaires faisant du conseil fiscal (listes n° 74.11 et 74.11A). Nous avons rajouté des membres d'associations de mandataires (Ordre romand des experts fiscaux, Ordre genevois de la Chambre fiduciaire, Union suisse des fiduciaires – section Genève), les personnes inscrites dans les pages jaunes (selon les mots-clés suivants : comptabilité, bureau comptable, conseiller fiscal, experts comptables, experts fiscaux, fiduciaire, déclaration d'impôt), des sociétés comme KPMG ou Pricewaterhousecoopers SA. La liste finale ne comprenait pas : les membres des associations inscrites en tant que personnes privées, les banques (excepté Crédit Agricole et Crédit Suisse, déjà présents dans la liste du REG), les sociétés en conseils financiers, d'investissement et de placements, les assurances et les personnes répertoriées dans ces différentes sources mais dont l'adresse professionnelle ne concerne pas notre analyse (ex. organisations internationales, services d'Etat).

Nous avons ainsi remis à l'institut érasme un fichier de 1198 sociétés. Après avoir épuré le fichier (ex. doublons, cessation d'activités), érasme est parvenu à conserver 1001 sociétés. Celles-ci ont été préalablement prévenues par courrier de la démarche. Malgré des refus et quelques rendez-vous manqués, érasme a réalisé des entretiens téléphoniques avec 761 sociétés, entre le 10 et le 25 janvier 2006, parmi lesquelles 446 ont déclaré remplir des déclarations pour des clients avec une activité indépendante.

La CEPP a effectué un entretien avec une fiduciaire afin de tester ses questions à poser. Puis, érasme a interrogé en entretiens en face à face 29 sociétés qui traitaient au moins 4 déclarations d'indépendants par an et qui étaient actives depuis au moins 5 ans dans le domaine, sur la base du guide d'entretien réalisé par la CEPP. Elles ont été choisies de façon à être aussi représentatives que possible des 329 sociétés répondants à ces deux critères (nombre de déclarations remplies annuellement, durée de l'activité) et sélectionnées de façon aléatoire parmi les 244 ayant accepté de participer à un entretien. Ces sociétés sont composées essentiellement de fiduciaires ou comptables/fiscalistes, puisque seuls quelques avocats ont au moment du sondage accepté de participer à un entretien.

L'analyse des caractéristiques des sociétés et des réponses à l'enquête qualitative ont fait l'objet d'un rapport (peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp).

Module 5 : statistiques

L'administration fiscale n'est pas en mesure de distinguer les indépendants selon leur secteur d'activité économique ou leur profession. Les informations dont elle dispose sont donc liées aux différentes rubriques de la déclaration, soit les différents types de revenu, la fortune, ainsi que les déductions des frais généraux ou encore les pertes commerciales. Chaque taxation concerne un contribuable, que ce soit une personne célibataire ou un couple.

Le DF nous a donc remis différents tableaux pour l'année fiscale 2003, ventilant les taxations des contribuables selon différents critères, permettant de faire quelques comparaisons entre les indépendants et l'ensemble des personnes physiques, ainsi qu'entre les indépendants eux-mêmes (ex. indépendants à 100 % et indépendants avec un revenu salarié).

Module 6 : enquête intercantonale

Une brève enquête a été réalisée auprès des cantons de Bâle, Berne, Fribourg, Vaud, Zürich sur l'existence d'accords et de forfaits en matière de déductions professionnelles, ainsi que le fonctionnement et l'organisation de la taxation des indépendants. La vingtaine de questions posées aux responsables de l'administration fiscale concernée, lors d'un entretien personnel suivi de vérifications téléphoniques ou écrites, portaient en particulier sur la définition et le traitement administratif des contribuables indépendants, les règles pratiquées au niveau des déductions professionnelles (forfaits, vérifications), l'organisation des services et la procédure de taxation, y compris certains aspects liés aux réclamations, au contrôle fiscal et aux recours. Parallèlement, un questionnaire écrit comportant 7 questions relatives au traitement des contribuables indépendants et des déductions professionnelles a

été adressé à 10 autres cantons auquel 8 ont répondu (Argovie, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Thurgovie, Zoug).

Les informations récoltées ont notamment permis de pouvoir situer la politique genevoise de déductions des frais professionnels et de retenir des pistes pour les recommandations.

8.3 Les frais professionnels déductibles

8.3.1 Extraits des articles de lois concernant les déductions professionnelles

LHID, art. 10 Activité lucrative indépendante

1 Les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel qui peuvent être déduits comprennent notamment:

- a. les amortissements justifiés d'éléments de la fortune commerciale;
- b. les provisions constituées pour couvrir des engagements dont le montant est encore indéterminé ou d'autres risques de pertes imminentes;
- c. les pertes effectives sur des éléments de la fortune commerciale, qui ont été comptabilisées;
- d. les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;
- e. les intérêts des dettes commerciales ainsi que les intérêts versés sur les participations visées à l'art. 8, al. 2.

LIFD art 28 : Amortissements

¹ Les amortissements des actifs, justifiés par l'usage commercial, sont autorisés, à condition que ceux-ci soient comptabilisés ou, à défaut de comptabilité tenue selon l'usage commercial, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissements.

² En général, les amortissements sont calculés sur la base de la valeur effective des différents éléments de fortune ou doivent être répartis en fonction de la durée probable d'utilisation de chacun de ces éléments.

³ Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites conformément à l'art. 31, al. 1, au moment de l'amortissement.

LIFD art. 29 : Provisions

¹ Des provisions peuvent être constituées à la charge du compte de résultats pour:

- a. les engagements de l'exercice dont le montant est encore indéterminé;
- b. les risques de pertes sur des actifs circulants, notamment sur les marchandises et les débiteurs;
- c. les autres risques de pertes imminentes durant l'exercice;
- d. les futurs mandats de recherche et de développement confiés à des tiers, jusqu'à 10 % au plus du bénéfice commercial imposable, mais au total jusqu'à 1 million de francs au maximum.

² Les provisions qui ne se justifient plus sont ajoutées au revenu commercial imposable.

LIPP-V, article 3 : Déductions liées à l'exercice d'une activité lucrative

b) activité lucrative indépendante

³ Les frais qui sont justifiés par l'usage commercial ou professionnel. Font notamment partie de ces frais :

- a) les dépenses faites pour l'exploitation d'un commerce, d'une industrie ou d'une entreprise et celles qui sont nécessaires pour l'exercice d'une profession ou d'un métier;
- b) le loyer des locaux et des immeubles qui sont affectés à l'exercice d'un commerce, d'une industrie, d'une profession ou d'un métier, le prix du fermage des biens ruraux exploités par le contribuable, sauf la valeur du loyer afférent à l'habitation;
- c) les traitements et salaires des employés et ouvriers, autres que ceux des employés de maison attachés au ménage, ainsi que les prestations en nature qui leur sont faites sous forme de nourriture, de logement, d'entretien ou de toute autre manière et les primes d'assurance que le contribuable est tenu de payer pour ses employés et ouvriers;
- d) les amortissements justifiés par l'usage commercial à la condition qu'ils soient comptabilisés ou, à défaut de comptabilité tenue en bonne et due forme, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissement;
- e) les provisions constituées à la charge du compte de résultat pour :
 - 1° les engagements de l'exercice, dont le montant est encore indéterminé;
 - 2° les risques de pertes sur des actifs, notamment sur les marchandises et les débiteurs;

- 3° les futurs mandats de recherche et de développement confiés à des tiers, jusqu'à 10 pour cent au plus du bénéfice commercial imposable, mais au total jusqu'à 1 000 000 F au maximum;
- f) les pertes de 7 exercices au plus précédant la période fiscale, pour la part qui n'a pas pu être déduite dans la taxation de l'impôt d'années antérieures;
 - g) les versements légaux, les cotisations et les primes aux caisses de compensation, en vertu de la législation fédérale sur les assurances vieillesse et survivants, invalidité, perte de gain, et aux caisses d'assurance contre le chômage;
 - h) les contributions légales, statutaires ou réglementaires, uniques et périodiques, versées à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;
 - i) la taxe professionnelle communale;
 - j) les intérêts de dettes commerciales ainsi que les intérêts versés sur le financement des participations d'au moins 20 pour cent au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, dans la mesure où le détenteur les déclare comme fortune commerciale, au moment de leur acquisition.

8.3.2 Les instructions de taxation valables pour tous les indépendants

<ul style="list-style-type: none">- Activité lucrative indépendante (Notion de l')- Amortissements- Déduction sur le gain de l'un des époux- Entreprises stables- Goodwill- Leasing (fortune commerciale)- Leasing- Licences- Limitation des intérêts de dette- Pertes- Prélèvements en nature – produits consommés (valeur des)	<ul style="list-style-type: none">- Prévoyance professionnelle (déduction versements)- Provisions- Répartition intercantonale- Remploi (dans le cadre de l'impôt spécial sur certains bénéfices immobiliers)- Réserves- Sponsoring- Subsidies de la Confédération- Vol
--	---

8.3.3 La liste des professions au bénéfice d'un accord avec l'AFC

1. Agriculteurs	17. Gérance (libre d'une exploitation commerciale)
2. Architectes	18. Gérants de fortune (voir banques)
3. Assurances (agents <u>généraux</u>)	19. Gravières (exploitation de)
4. Assurances (inspecteurs et agents à plein-temps)	20. Huissiers judiciaires
5. Auto-école (moniteurs d')	21. Infirmières indépendantes
6. Avocats indépendants	22. Ingénieurs
7. Banques : Privées constituées en raison individuelle	23. Maraîchers (voir agriculteurs)
8. Banques : Gérants de fortune constitués en raison individuelle	24. Marins
9. Brokers	25. Médecins indépendants
10. Chauffeurs de taxis indépendants	26. Médecins indépendants ayant une activité salariale auprès des HUG
11. Cinémas (association Fonction cinéma)	27. Notaires
12. Dentistes	28. Ramoneurs (maîtres)
13. Entrepreneurs : tous métiers du bâtiment	29. Réalisateurs T.V.
14. Experts-comptables	30. Vendeurs de journaux
15. Film (achat et exploitation de)	31. Vendeurs de voiture
16. Garagistes	32. Ventes immeubles (promoteurs immobiliers)

Remarque : Certains salariés figurent dans la liste des professions « indépendantes » parce qu'ils touchent une commission (ex. les vendeurs d'automobile). De même, les agents et inspecteurs d'assurance qui travaillent uniquement à la commission sont considérés comme des indépendants qui peuvent prétendre à l'accord forfaitaire des inspecteurs d'assurance.

8.3.4 Instructions complémentaires 2005

Contribuables exerçant une activité indépendante

Instructions complémentaires 2005

Frais d'acquisition du revenu

Notion de frais d'acquisition déductibles

Aussi bien la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) que la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP - V) délimitent la notion de frais et de charges déductibles dans le cadre de l'activité indépendante.

La première condition posée par le cadre légal est que seuls sont déductibles les frais qui sont justifiés par l'usage commercial ou professionnel. Outre la nécessité commerciale ou professionnelle, il découle notamment de cette justification que seuls les frais effectifs sont à prendre en considération.

Notion de "justifiés par l'usage commercial ou professionnel"

Les frais engagés ne sont admis en déduction que s'ils sont nécessairement liés à l'acquisition du revenu réalisé. Ce lien entre frais engagés et revenu réalisé exclut du champ des charges déductibles les dépenses trop vaguement en corrélation avec le revenu réalisé d'une part, et, d'autre part, toute dépense relevant de la seule convenance personnelle.

La démonstration de la force du lien de corrélation entre la charge portée en déduction et le revenu réalisé relève de la responsabilité du contribuable; il peut être amené à faire cette démonstration tout au long de la procédure de taxation ou de procédures assimilées au sens de la loi.

Les charges relevant de la seule convenance personnelle sont, quant à elles, assimilées aux frais d'entretien du contribuable et de sa famille et ne sont pas déductibles au sens des dispositions expresses des textes légaux.

Dès lors, tout contribuable comptabilisant de tels frais en déduction du revenu de l'activité lucrative indépendante s'expose à leur refus, lors de la procédure de taxation ou lors d'une procédure en rappel d'impôt, respectivement à l'ouverture d'une procédure dans le cadre du droit pénal fiscal.

Bien que ces frais de pure convenance personnelle peuvent être de natures très différentes, l'expérience montre qu'une récurrence de leur comptabilisation peut être constatée en matière, notamment, de :

- **Frais de bouche et de représentation** : la tendance à déduire des frais purement privés, que ce soit les repas de midi ou d'autres dépenses dans le secteur de l'hôtellerie restauration ou du marché de vins et spiritueux est manifeste. Il convient ici de rappeler que seuls les frais liés à l'acquisition de clients (contrats), respectivement au maintien de la clientèle ou au développement de l'activité peuvent être portés en déduction.
- **Frais de déplacements et d'entretien de véhicule(s)** : les frais d'utilisation et d'entretien de véhicule(s) liés à l'usage purement privé sont également un classique des déductions abusives. A ce titre, il est précisé que les frais liés à l'utilisation professionnelle d'un véhicule dont les caractéristiques de confort et/ou de puissance dépassent celles que l'on peut raisonnablement reconnaître comme nécessaire à l'exercice d'une profession sont également considérés comme relevant de la convenance personnelle; leur déduction n'est donc pas admise.
- **Frais de voyages** : de la même façon, des frais de voyages de convenance personnelle sont régulièrement comptabilisés; il peut s'agir par exemple de vacances ou loisirs greffés autour de congrès professionnels.

Il est important de distinguer clairement les frais engagés dans le cadre et pour le développement de l'activité professionnelle de ceux sans relation directe avec cette activité.

Pour les frais à usage mixte, lors d'un voyage par exemple, il conviendra de ressortir une part privée, non déductible, qui sera estimée objectivement et figurera clairement dans les états financiers ou le décompte de résultat. Seule une mention claire de cette information peut être considérée comme un respect, par le contribuable, de ses obligations de procédure.

Prise en compte des frais effectifs

Seuls les frais en étroite corrélation avec l'activité exercée peuvent être admis en déduction du revenu réalisé. Cela suppose que seuls des frais effectifs et justifiés peuvent être pris en considération.

Il en découle qu'aucune charge estimée ou forfaitaire ne peut, dans la règle, être comptabilisée. Les contribuables, ou leurs mandataires, qui de manière unilatérale, utiliseraient un tel procédé, s'exposent au refus des déductions revendiquées d'une part, et, d'autre part, à l'ouverture de procédures de droit pénal fiscal tel qu'évoqué plus haut.

Des frais déductibles calculés de manière forfaitaire ne peuvent être admis que sur la base d'accords passés entre l'organe faïtier d'une profession et l'administration fiscale, aux conditions suivantes :

- L'existence de ces charges est rendue vraisemblable dans le cadre de la profession exercée.
- Le calcul forfaitaire n'est admis que par souci de simplification administrative pour les contribuables comme pour l'administration fiscale et non pour créer de nouvelles déductions ou réduire la charge d'impôts.
- Dès lors que des frais forfaitaires sont comptabilisés, aucuns frais effectifs de même nature ne sont admissibles; frais forfaitaires découlant d'un accord préalable et frais justifiés par pièces ne sont pas complémentaires et le contribuable doit opérer un choix entre la défalcation des uns ou des autres.

Autres principes applicables à l'admission des frais d'acquisition du revenu de l'activité lucrative indépendante

Les frais qui sont revendiqués selon les points qui précèdent doivent, en outre, respecter les autres principes généralement reconnus en matière comptable, en particulier celui de la périodicité (étanchéité des exercices) selon lequel seuls les frais engagés durant l'exercice commercial sous revue sont admissibles. Un report ou une anticipation de charges (charges futures) dans le temps n'est pas admis.

Principes comptables généraux

Il y a lieu de rappeler également que les principes généraux liés à l'établissement des comptes sont également applicables aux contribuables exerçant une activité lucrative indépendante.

Il s'agit en particulier des principes d'intégralité et de non compensation dont l'irrespect peut être de nature à présenter des états financiers considérés comme faux et ainsi engendrer une procédure pour fraude fiscale.

Estimation des prélèvements en nature et des parts privées aux frais généraux des propriétaires d'entreprises

Observations préliminaires

Les montants forfaitaires indiqués ci-après sont des taux moyens dont on peut s'écarter en plus ou en moins dans des cas réellement spéciaux.

1. Prélèvements de marchandises

Les prélèvements de marchandises opérés par le contribuable dans sa propre exploitation doivent être comptés au montant qu'il aurait dû payer en dehors de son entreprise. Dans les branches suivantes, ils doivent être estimés en règle générale comme il suit :

a) Boulangers et pâtisseries

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Par an	2'940.-	660.-	1'320.-	2'100.-
Par mois	245.-	55.-	110.-	175.-

Pour les exploitations avec tea-room, ces taux sont majorés de 20%; en outre, pour chaque membre de la famille qui est fumeur, on comptera normalement 800 à 1500 francs par an pour tabacs, cigares et cigarettes. Si l'exploitation sert aussi des repas, on appliquera généralement les normes pour les restaurateurs et hôteliers (voir lettre e ci-après). Lorsqu'on vend aussi d'autres denrées alimentaires dans une mesure étendue, on appliquera les normes pour détaillants en denrées alimentaires (voir lettre b ci-après).

b) Détaillants en denrées alimentaires

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Par an	5'100.-	1'200.-	2'400.-	3'840.-
Par mois	425.-	100.-	200.-	320.-

Supplément pour tabacs, cigares et cigarettes : 800 à 1500 francs par fumeur.

Déductions en cas d'assortiment moins étendu (par an) :

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Légumes frais	270.-	65.-	135.-	200.-
Fruits frais	270.-	65.-	135.-	200.-
Viandes et charcuterie	535.-	135.-	270.-	400.-

c) Laitiers

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Par an	2'460.-	600.-	1'140.-	1'740.-
Par mois	205.-	50.-	95.-	145.-

Suppléments en cas d'assortiment plus étendu (par an) :

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Légumes frais	270.-	65.-	135.-	200.-
Fruits frais	270.-	65.-	135.-	200.-
Charcuterie	200.-	50.-	100.-	170.-

En cas d'assortiment étendu en denrées alimentaires, ainsi qu'en produits pour lessive et nettoyage, on appliquera les normes pour détaillants en denrées alimentaires (lettre b ci-dessus). Pour les fromagers et laitiers sans magasin de vente, on prendra ordinairement la moitié des taux indiqués.

d) **Bouchers**

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Par an	2'580.-	600.-	1'140.-	1'860.-
Par mois	215.-	50.-	95.-	155.-

e) **Restaurateurs et hôteliers**

Fr.	Adultes	Enfants jusqu'à 6 ans	plus de 6 ans jusqu'à 13 ans	plus de 13 jusqu'à 18 ans
Par an	6'000.-	1'500.-	2'880.-	4'560.-
Par mois	500.-	125.-	240.-	380.-

Les taux ne comprennent que la valeur des prélèvements en marchandises. Les autres prélèvements en nature et les parts privées aux frais généraux (voir en particulier chiffres 2, 3, 4 ci-dessous) doivent être estimés séparément. Le prélèvement de tabacs n'est pas compris dans les taux; pour chaque fumeur, on ajoutera généralement 800 à 1500 francs par an.

2. **Valeur locative du logement**

La valeur locative du logement du contribuable dans sa propre maison doit être déterminée en fonction des loyers usuels pratiqués dans la localité pour les logements semblables. Lorsque certains locaux sont utilisés aussi bien à des fins commerciales que privées, par ex. dans l'hôtellerie, on tiendra compte aussi d'une part appropriée à ces locaux communs (pièces d'habitation, cuisine, bain, WC).

3. **Part privée aux frais de chauffage, éclairage, nettoyage, téléphone, etc.**

Pour les frais de chauffage, courant électrique, gaz, matériel de nettoyage, lessive, articles de ménage, communications téléphoniques privées, radio et télévision, on comptera ordinairement les montants suivants comme part privée aux frais généraux, si tous les frais de ce genre concernant le ménage privé ont été portés au débit de l'exploitation :

Fr.	Ménage avec 1 adulte	Supplément par adulte en plus	Supplément par enfant
Par an	3'060.-	660.-	420.-
Par mois	255.-	55.-	35.-

4. **Part privée aux salaires du personnel de l'entreprise**

Si des employés de l'entreprise travaillent partiellement pour les besoins privés du propriétaire et de sa famille (préparation des repas, entretien des locaux et du linge privé, etc.), on déterminera une part privée au salaire de ce personnel en fonction de l'importance des prestations fournies.

5. **Part privée aux frais d'automobile**

Estimation sur la base des frais effectifs

Si l'on peut déterminer, pour le véhicule utilisé en partie à des fins privées, le total des frais effectifs et le total des kilomètres parcourus pendant l'exercice, on évaluera le nombre des kilomètres parcourus à titre privé et on calculera leur proportion en pour-cent par rapport au total des kilomètres parcourus. La part privée au total des frais effectifs correspondra dès lors au taux en pour-cent obtenu de cette manière.

Parmi les frais effectifs ainsi entendus, il faut compter, outre les frais de déplacements et d'entretien, les frais fixes (assurances, impôt sur les automobiles, amortissement, loyer du garage ou valeur locative du garage dans la maison appartenant à l'entreprise, etc.), ainsi que la partie des salaires afférente à l'entretien du véhicule par le personnel de l'entreprise. Comme distance parcourue à titre privé, on admettra ordinairement 5000 à 12000 km par an. En fonction du degré faible, moyen ou fort d'utilisation de l'automobile à des fins privées, on comptera généralement une distance parcourue à titre privé de 5000, 8500 ou 12000 km; dans des cas spéciaux, on peut aussi admettre une distance parcourue à titre privé inférieure à 5000 ou supérieure à 12000 km. Il y aura en particulier utilisation notable ou étendue à des fins privées dans le cas de voyages à l'étranger ou de déplacements fréquents chez des personnes apparentées habitant ailleurs, ou pendant le week-end, pour des excursions, le sport, les loisirs, etc., ou lorsque plusieurs membres de la famille possèdent un permis de conduire.

6. **Déduction des salaires en nature des employés**

Les prestations en nature (nourriture, logement) accordées au personnel de l'entreprise doivent être déduites dans les comptes de l'entreprise à leur prix de revient, et non pas aux taux des forfaits valables pour les employés. Si le prix de revient n'est pas connu et s'il n'est pas non plus déterminé sur la base d'un "compte de ménage", on peut déduire ordinairement pour la nourriture, par personne, les montants suivants :

Fr.	Par jour	Par mois	Par an
Dans les hôtels et restaurants	15.-	450.-	5'400.-
Dans les autres exploitations	16.-	480.-	5'760.-

Pour le logement (loyer, chauffage, éclairage, nettoyage, lessive, etc.), on ne peut ordinairement déduire aucun montant au titre de salaire versé, car les frais de ce genre sont généralement déjà pris en considération dans les autres frais généraux de l'entreprise (entretien des bâtiments, intérêts hypothécaires, frais divers, etc.)

Est déterminant l'âge des enfants au début de chaque exercice. S'il y a plus de 3 enfants, on déduira du total des taux pour enfants :

10% pour 4 enfants, 20% pour 5 enfants, 30% pour 6 enfants ou plus.

Amortissements sur les valeurs immobilisées des entreprises commerciales

1. **Taux normaux en pour-cent de la valeur comptable**¹

Maisons d'habitation de sociétés immobilières et maisons d'habitation pour le personnel

- sur le bâtiment uniquement² 2 %
- sur le bâtiment et le terrain ensemble³ 1,5 %

Bâtiments commerciaux, bureaux, banques, grands magasins

- sur le bâtiment uniquement² 4 %
- sur le bâtiment et le terrain ensemble³ 3 %

Hôtels et restaurants

- sur le bâtiment uniquement² 6 %
- sur le bâtiment et le terrain ensemble³ 4 %

Fabriques, entrepôts et immeubles artisanaux (en particulier ateliers et silos à caractère immobilier)

- sur le bâtiment uniquement² 8 %
- sur le bâtiment et le terrain ensemble³ 7 %

Lorsqu'un bâtiment est utilisé à différents usages commerciaux (par ex. ateliers et bureaux), on tiendra compte de manière appropriée des taux respectifs

Entrepôts à hauts rayonnages et installations semblables 15 %

Constructions mobilières sur fonds d'autrui 20 %

Voies ferrées industrielles 20 %

Conduites d'eau industrielles 20 %

Réservoirs (y compris wagons-citernes), conteneurs 20 %

Mobilier commercial, installations d'ateliers et d'entrepôts ayant un caractère mobilier 25 %

Moyens de transport sans moteur de tout genre, en particulier remorques 30 %

Appareils et machines destinés à la production 30 %

Véhicules à moteur de tout genre 40 %

Machines utilisées principalement pour le travail par équipes ou employées dans des conditions spéciales, telles que machines lourdes servant à travailler la pierre, machines de chantier 40 %

Machines qui sont exposées à un haut degré à des actions chimiques nuisibles 40 %

Machines de bureau 40 %

Ordinateurs (hardware et software) 40 %

Valeurs immatérielles servant à l'activité à but lucratif, comme par exemple brevets, raisons sociales, droits d'édition, concessions, licences et autres droits de jouissance, goodwill 40 %

Système à commande automatique 40 %

Installations de sécurité, appareils électroniques de mesure et de contrôle 40 %

Outillage, ustensiles d'artisans, outillage pour machines, instruments, récipients, échantillonnages, palettes (ou plateaux), etc. 45 %

Vaisselle et linge d'hôtel et restaurant 45 %

2. **Amortissements faits après coup**

Des amortissements ne peuvent être admis après coup que dans les cas où l'entreprise du contribuable, en raison de la mauvaise marche des affaires, n'était pas en mesure de procéder à des amortissements suffisants pendant les années antérieures. Celui qui demande la déduction de tels amortissements est tenu d'en établir le bien-fondé.

3. **Amortissements opérés sur des actifs réévalués**

Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites au moment de l'amortissement.

¹ Pour les amortissements sur la valeur d'acquisition, les taux mentionnés seront réduits de moitié

² Le taux plus élevé pour le bâtiment uniquement ne peut être appliqué que si la valeur comptable résiduelle ou le coût de construction des bâtiments figure séparément à l'actif du bilan. En règle générale, l'amortissement d'un bien-fonds n'est pas admis.

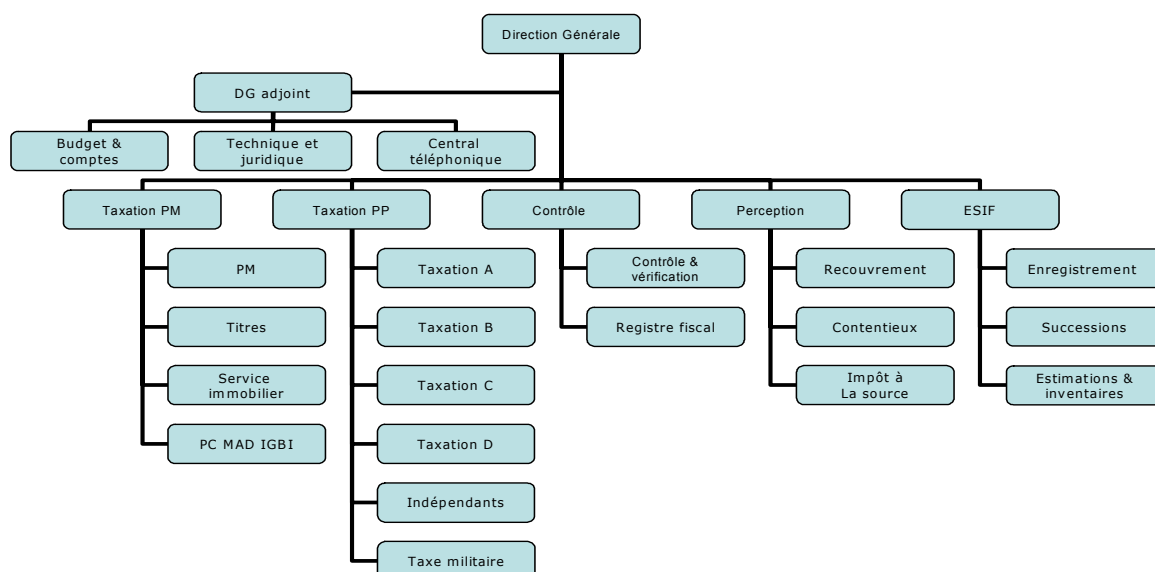
³ On appliquera ce taux lorsque bâtiment et bien-fonds ensemble figurent au bilan sous une seule et même rubrique. Dans ce cas, l'amortissement n'est admis que jusqu'à la valeur du terrain.

8.4 La description des structures (AFC, Service de la taxation I) et du profil des taxateurs

8.4.1 L'organigramme de l'AFC

Remarque : cet organigramme intègre la récente réorganisation de l'AFC. Cette réorganisation n'a pas d'incidence sur la description du processus d'examen d'une déclaration entre les différents services. A noter, le transfert du Service de l'immobilier de la Division « ESIF » à celle de la « Taxation PM ».

Organigramme de l'AFC au 29 novembre 2006



Source : Direction générale de l'AFC

Légende :

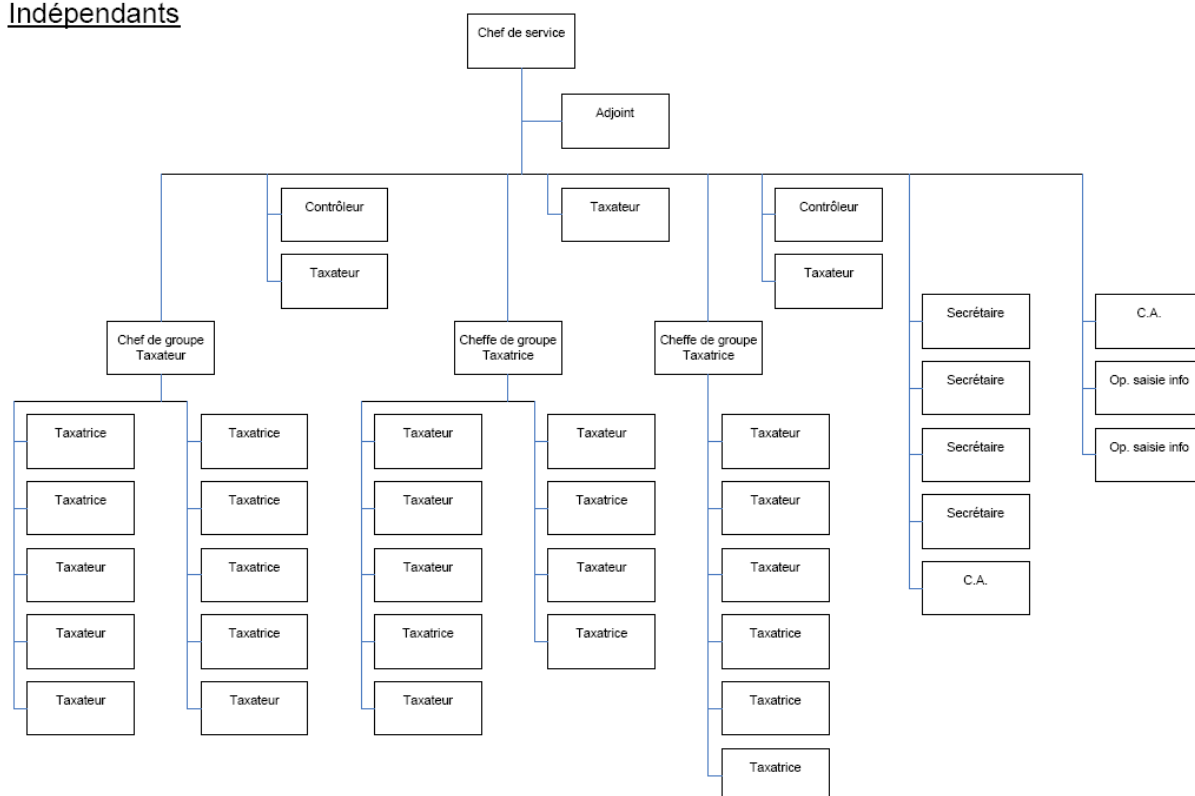
DG adjoint	Directeur général adjoint
ESIF	Enregistrement - Successions - Estimations & Inventaires
PC MAD IGBI	Prestations en capital - Militaire AVS Diplomates - Impôt sur les gains et bénéfices immobiliers
PM	Personnes morales
PP	Personnes physiques
Taxation A, B, C, D	Les dossiers des salariés sont répartis entre 4 services, selon les 3 premiers chiffres du numéro de contribuable

Parcours d'une déclaration d'indépendants :

La déclaration d'un contribuable indépendant qui parvient à l'AFC sera examinée le cas échéant d'abord par le Service des titres, puis par celui de l'immobilier, avant de parvenir au Service de la taxation I. Il arrive, plus rarement, que des déclarations passent aussi par l'ESIF (ex. succession) ou les affaires fiscales / la direction des PP (ex. quand un contribuable demande un entretien).

8.4.2 Organigramme du Service de la taxation des indépendants

Indépendants



Source : Ressources humaines du DF. Etat en mars 2006

8.4.3 Le profil des taxateurs selon les groupes (mars 2006)

Tableau 4: Profil des taxateurs du service des indépendants : situation en mars 2006

Niveau de formation atteint	Années au sein du service (moyenne)	Situation avant d'arriver au service	A déjà traité des réclamations
Groupe A : 10 taxateurs 6 CFC ou diplômes ① 2 brevets (fédéraux ?) de comptable 1 maturité commerciale 1 maturité socio-économique	5.6 ans	1 venant du privé 9 venant d'un autre service de l'administration	8
Groupe B : 9 taxateurs 4 CFC ou diplômes 1 diplôme en gestion d'entreprise 1 diplôme de la chambre fiduciaire 3 maturités commerciales	4.4 ans	2 venant du privé 3 venant d'un autre service de l'administration 4 premier emploi	2
Groupe C : 6 taxateurs 2 CFC ou diplômes 3 maturités commerciales 1 maturité classique	8.2 ans	4 venant du privé 1 venant d'un autre service de l'administration 1 premier emploi	5

① Certificat fédéral d'employé de commerce, diplôme de l'école de commerce

8.5 La formation de la Conférence suisse des impôts (CSI)



Formation CSI

Conférence suisse des impôts: concept de la formation

La Conférence suisse des impôts (CSI) offre une formation uniforme et méthodique au niveau national concernant l'application des impôts directs. Les cours de formation axés sur la pratique transmettent aux collaborateurs des autorités fiscales de la Confédération, des cantons et des communes les connaissances fiscales théoriques et pratiques nécessaires à leur activité professionnelle. L'organisation des cours et des examens a été confiée à la Wirtschafts- und Kaderschule KV Bern (WKS).

Concept de la formation: La formation est dispensée en trois cours qui se complètent. Elle est organisée dans les régions et se répète d'année en année. Le cours I comprend la formation technique pour la taxation des personnes qui exercent une activité lucrative dépendante, le cours II celle pour la taxation des indépendants et des personnes morales et le cours III celle pour les cas de taxation complexes concernant les personnes physiques et les personnes morales.

La théorie et les exemples doivent faire l'objet d'une étude personnelle basée sur le matériel didactique de la CSI. L'application de la théorie est ensuite contrôlée dans des séminaires consacrés à la discussion des solutions élaborées pour les exemples donnés.

Public visé: Le public visé n'est pas le même pour les trois cours et ressort de la description des cours concernés. Les cours I et II s'adressent en premier lieu aux personnes qui viennent de commencer leur travail dans les divisions chargées de la taxation. Les cantons ou l'Administration fédérale des contributions déterminent si les personnes intéressées remplissent les conditions nécessaires.

Examens: La formation à trois degrés se termine par un examen d'une demi-journée. Le certificat attestant de la réussite des examens constitue un certificat de capacité standard reconnu par les administrations fiscales. Le titulaire des certificats II et III peut porter le titre de spécialiste fiscal CSI; la possession de ce titre doit faciliter la promotion professionnelle de leurs titulaires.

Prix des cours: Cours I: 950 francs (y compris le matériel didactique et les taxes d'examen).
Le prix des cours II et III n'est pas encore fixé.

Publication: La description des cours et toutes les informations utiles sont envoyées à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et aux administrations cantonales des impôts. Ces dernières sont chargées de faire connaître cette formation aux administrations fiscales des communes intéressées. En outre, la formation et les conditions seront publiées sur le site Internet de la CSI.

Inscriptions: Les inscriptions se font uniquement par l'intermédiaire des administrations cantonales des impôts (y compris pour les employés des communes) et de l'AFC.

Descriptif des cours

Cours de formation I

Le cours de formation I contient les bases nécessaires à la taxation des personnes qui exercent une activité lucrative dépendante et s'adresse aux personnes qui exercent une fonction dans les domaines de la taxation de ces contribuables, de l'encaissement de l'impôt, de l'impôt anticipé, de l'impôt à la source et d'autres impôts spéciaux. Le cours I peut également servir de base aux cours II et III. Les thèmes de ce cours sont rassemblés en modules de durées différentes (voir la table des matières du cours I).

Ce cours comprend une douzaine de séminaires d'une demi-journée qui traitent tous de l'impôt fédéral direct. Dans le cadre de la formation CSI, les cantons enseignent individuellement les impôts cantonaux et communaux pendant les «fenêtres cantonales» (env. 8 à 10 leçons). L'étude personnelle nécessaire à la préparation du cours demande deux fois autant de temps que les séminaires. La formation s'étend sur la moitié d'une année en tout; elle est offerte deux fois par an, au printemps et en automne.

La réussite des examens est attestée dans le **certificat CSI cours I**. Le titulaire de ce certificat est habilité à traiter les cas de taxation ordinaires des contribuables exerçant une activité lucrative dépendante.

Les personnes qui n'effectuent pas de taxations, comme le personnel des secrétariats, peuvent suivre le module 1 - Généralités sur le système fiscal suisse.

Cours de formation II

Le cours de formation II contient les bases nécessaires à la taxation des personnes morales et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Il s'adresse aux personnes qui sont chargées de cette tâche. Il s'adresse également aux personnes qui ont déjà suivi le cours I ou qui veulent se préparer pour le cours III. Elles doivent posséder des connaissances suffisantes en comptabilité. Les thèmes du cours sont réunis en modules de durées différentes (voir la table des matières du cours II).

Le cours comprend 18 séminaires, généralement d'une demi-journée, consacrés à l'impôt fédéral direct et une dizaine de séminaires d'une demi-journée consacrés à la révision comptable fiscale et à la formation psychologique. L'étude personnelle nécessaire à la préparation du cours demande deux fois autant de temps que les séminaires. La formation s'étend sur une année et commence en principe tous les ans au printemps.

La réussite des examens est attestée dans le **certificat CSI cours II**. Le titulaire de ce certificat est habilité à traiter les cas de taxation ordinaires des contribuables exerçant une activité lucrative indépendante et les personnes morales.

Le premier cours de formation II débutera vraisemblablement en mars 2006.

Cours de formation III

Le cours de formation III constitue la suite des cours I et II pour la taxation de cas complexes concernant les personnes physiques et morales en tenant compte d'autres impôts. Il s'adresse aux personnes qui sont chargées de cette tâche ou qui ont l'ambition de s'en charger. Les thèmes de ce cours sont rassemblés en modules de durées différentes (voir la table des matières du cours III).

Le cours est consacré à l'impôt fédéral direct et comporte une introduction aux droits de timbre, à l'impôt anticipé et à la taxe sur la valeur ajoutée. Pendant la «fenêtre cantonale», les cantons enseignent individuellement l'imposition des sociétés spéciales.

Le cours comprend 17 séminaires d'une demi-journée consacrés aux impôts de la Confédération et une «fenêtre cantonale» de 4 leçons. L'étude personnelle nécessaire à la préparation du cours demande deux fois autant de temps que les séminaires. La formation s'étend sur une année en tout; elle est offerte tous les deux ans.

La réussite des examens est attestée dans le **certificat CSI cours III**. Le titulaire de ce certificat est habilité à traiter les cas de taxation complexes des personnes physiques et des personnes morales. La personne qui possède également le certificat II a le droit de porter le titre de **spécialiste fiscal CSI**.

Le premier cours de formation III débutera vraisemblablement en automne 2007.

Règlements: Le règlement de la formation, le règlement des examens et les directives du 29.11.2004 concernant le règlement des examens peuvent être consultés sur le site Internet de la CSI.

Organes responsables: La composition de la commission de la formation, du bureau des examens et du groupe de travail peut également être consultée sur le site Internet de la CSI.

Pour tout renseignement sur la formation: www.steuerkonferenz.ch / Formation.

Organisatrice des cours et des examens:

Wirtschafts- und Kaderschule KV Bern
Weiterbildung / Steuern
Case postale 6936
3001 Berne
Tél. 031 380 30 58 / Fax 031 380 30 35
E-Mail: bettina.gruber@wksbern.ch

Responsable des cours et des examens:

Ernst J. Schneiter
Wirtschafts- und Kaderschule KV Bern

Organisme responsable:

Conférence suisse des impôts
Werner Fahrni, coordinateur de la formation CSI

8.6 La prise de position de l'AFC



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances
Administration fiscale cantonale

NOTE DE SERVICE

De : Stéphane TANNER, directeur général

A : Mmes Gabriella Bardin Arigoni, Présidente CEPP et Fabienne Sastre Duret, évaluatrice

Date : 27 mars 2007

Objet : Rapport CEPP du 27 février 2007

"Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants - Évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement"

Position de l'audit

Remarques préliminaires concernant la population de contribuables

Une mise en perspective de la composition de la population des contribuables de condition indépendante est un préambule qui apparaît nécessaire, de sorte à donner un éclairage en termes financiers, et non pas seulement juridique ou théorique, à la notion d'égalité de traitement telle qu'elle est mise en évidence dans le rapport.

Ainsi, et sur la base de la période fiscale 2004, Genève compte 20'909 contribuables de condition indépendante dont une grande partie (11'283) ont également d'autre(s) source(s) de revenu, sous forme de salaire et/ou de rente.

Par ailleurs, 2'037 indépendants résident hors du canton de Genève et sont ainsi assujettis de manière limitée du fait de leur activité lucrative genevoise.

En termes de contributions publiques (impôt cantonal), respectivement en termes de capacité économique déclarée, la pyramide des contribuables indépendants est très pointue, ainsi qu'en attestent les chiffres suivants :

69.27% des indépendants paient moins de F 10'000.- d'impôt, pour un total cumulé de F 38'082'749.-, soit 9.6% du total de l'impôt sur le revenu des indépendants.

A l'intérieur de ces 69.27%, 54.04% paient moins de F 5'000.- d'impôt et 19.79% ne paient rien du tout.

A l'inverse, 3.32% des indépendants paient F 75'000.- et plus d'impôt sur le revenu, pour un total cumulé de F 215'960'651.-, soit 54.5% de l'impôt sur le revenu des indépendants.

A l'intérieur de ces 3.32%, 0.6% paient 36.6% du total de l'impôt sur le revenu des indépendants.

Ainsi, la portée effective des accords existants, lorsqu'ils ne seraient ni connus par les contribuables ni appliqués par l'administration, doit être relativisée, l'inégalité de traitement pouvant en découler étant sans doute peu matérielle et d'ordre (presque) exclusivement juridique.

Alors que, pour cette population de contribuables, il existe effectivement une quinzaine d'accords¹, négociés au cours du temps, la plupart portent sur la déduction forfaitisée de frais de représentation, d'une part, et sur la reprise forfaitisée d'une part privée aux frais généraux (consommation privée), d'autre part.

Une partie résiduelle d'accords porte sur d'autres déductions forfaitisées, déductions généralement fondées sur la notion de frais d'acquisition du revenu.

Consciente que cette situation mérite une mise à plat, l'AFC a déjà entrepris, dans le cadre d'une circulaire publiée le 22 novembre 2002², de revisiter les accords passés avec l'Ordre des avocats ainsi qu'avec l'Ordre des médecins.

Ces accords font l'objet de notices spécifiques, publiées sur le site internet de l'AFC, dans un souci de transparence que l'AFC souhaite respecter, une telle transparence étant, notamment, le gage de meilleurs rapports avec le contribuable.

Remarques sur la forme du rapport

D'une manière générale, ce rapport est trop long, ne comporte quasiment aucun point positif et donne ainsi une impression d'acharnement. Certaines informations contestables (voir ci-après), laissent penser à un a priori négatif même si il convient de préciser que certaines pistes sont intéressantes et importantes (voir les remarques de l'AFC s'agissant des recommandations de la CEPP) et que certaines sont déjà à bout touchant ou en cours.

Formation des collaborateur-trice-s

Les remarques formulées à maintes reprises sur la qualité des collaborateur-trice-s du service des indépendants ne sont pas acceptables et ne contribueront pas à améliorer leur motivation, nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Cela dit, les taxateurs qui entrent au service de la taxation des indépendants doivent être en possession soit d'une maturité commerciale soit d'un CFC d'employé de commerce avec quelques années d'expérience. Plusieurs d'entre eux ont des formations supérieures.

Ils suivent une formation interne (sanctionnée par des tests) en matière de taxations de personnes physiques salariées et sans activité puis une formation particulière sur la taxation des indépendants. Cette formation, plus théorique, est complétée par des modules obligatoires et par le suivi des cas pratiques par la responsable de la formation.

Par ailleurs, plusieurs collaborateurs ont commencé la formation dispensée par la CSI.

L'AFC souhaite signaler, si besoin était, que les entreprises de la place débauchent régulièrement - et en masse parfois - les collaborateur-trice-s du service de la taxation des indépendants, ce qui ne doit pas être sans relation avec leur formation.

¹ La trentaine d'accords cité dans le rapport fait référence aux accords concernant aussi bien les contribuables salariés qu'indépendants

² Information aux associations professionnelles n° 7 du 22 novembre 2002

Benchmarking

Les moyens mis en œuvre pour comparer ce qui se fait dans les différents cantons sont diamétralement opposés. La CEPP a pris plusieurs mois pour analyser le service de la taxation des indépendants du canton de Genève et tirer des conclusions plutôt catégoriques, alors que les informations obtenues de certains autres cantons résultent d'un simple questionnaire et/ou de quelques interviews de quelques minutes ! L'AFC n'a quant à elle aucun doute sur le fait que chaque canton d'une certaine importance a ses propres instructions internes non publiées et ses exceptions en matière de frais forfaitaires non publiées non plus.

Communications aux contribuables ou à leur mandataire

Il n'est pas correct d'écrire qu'avant 2004, les motifs des reprises n'étaient pas mentionnés sur les bordereaux puisque, au niveau du service des indépendants, un avis de modification détaillé était systématiquement annexé au bordereau.

Evolution salariale des taxateurs

Il n'est pas correct de prétendre que l'évolution salariale d'un taxateur est essentiellement liée à sa capacité à produire en terme de quantité. Ses connaissances et ses aptitudes à traiter des dossiers plus complexes font partie des critères déterminant cette évolution.

Informations des contribuables

Un minimum d'informations/pièces complémentaires données par les mandataires seraient à même d'éviter certaines questions/corrections de la part de l'AFC (reprises sur part privée); il est d'ailleurs patent à ce sujet de voir qu'un certain nombre de recours sont résolus par la voie du retrait simplement parce que le contribuable ou son mandataire amène, au stade du recours seulement, les pièces nécessaires.

LIPAD

La LIPAD ne nous oblige pas à faire paraître toutes nos directives, mais de les communiquer sur la base de demandes circonstanciées (question de proportionnalité).

Par ailleurs, nos instructions de taxation comportent des données à l'usage exclusif des services voire confidentielles et protégées par le secret professionnel et le secret fiscal.

Objectifs

Il n'est pas juste de dire que les taxateurs n'ont pas d'objectifs. Des objectifs clairs sont fixés par la direction et transmis aux chefs de service qui les transmettent à leurs collaborateurs. Les remarques effectuées par certains taxateurs auraient pu être vérifiées auprès de la hiérarchie !

Perte de dossiers

Il n'est pas correct de mentionner que des dossiers ou documents sont régulièrement perdus. Moins d'une centaine de déclarations - a priori entrées à l'AFC - ne sont pas retrouvées dans des délais raisonnables, ce qui correspond à 0,04%). Cela dit, nous reconnaissons que cela ne devrait jamais arriver, mais le risque zéro n'existe pas, en tous les cas tant que les travaux se feront sur la base des dossiers "papier".

Procédures de taxation

Les procédures sont définies dans le cahier des charges des taxateurs du service de la taxation des indépendants et chaque collaborateur est clairement informé de la manière d'aborder un dossier de contribuable indépendant.

Réclamations

Les réclamations, comme pour les salariés du reste, sont quasiment traitées au fur et à mesure qu'elles arrivent dans le service (hormis les suspens et les demandes de complément).

Cela dit, les cadres et les collaborateurs traitant des réclamations suivent et suivront, dans le cadre de la formation continue mise en place en 2006 au sein de la DirPP, différents modules permettant d'atteindre une quinzaine d'objectifs fixés, notamment : "améliorer l'image de l'AFC, travailler en amont sur les cas difficiles, mettre en place un outil d'aide à la décision, améliorer le contenu des décisions, favoriser les contacts avec les contribuables et les mandataires, améliorer le délai de traitement des réclamations".

Par ailleurs, l'augmentation des réclamations est en partie due à un meilleur examen des dossiers, puisque ce sont des reprises qui sont, par nature, contestées.

Recours à la CCR

Contrairement à ce que mentionne la CEPP, nous gagnons régulièrement contre les contribuables et/ou leur mandataire. Par contre, nous perdons ou retirons encore trop de recours parce que le dossier n'est pas bien traité ou étayé en amont ! Il faut quand même relever que les contribuables ou leur mandataire rechignent parfois à fournir les renseignements que nous leur demandons et ne s'exécutent qu'au stade du recours.

La CEPP aurait pu mentionner, au sujet de l'augmentation des recours, que la DirPP a vu ses réclamations augmenter (près du double par rapport au passé) et qu'elle a notifié plus de 110'000 décisions ces cinq dernières années. Cela permettrait de relativiser les chiffres non comparés mentionnés dans ce rapport.

Prise de position sur les recommandations

7.2 Recommandations concernant une politique de forfaitisation des déductions de frais professionnels

R.1 Développer une politique de forfaitisation cohérente et documentée

Cette recommandation ne peut pas être suivie pour différentes raisons, liées à la faisabilité ou la praticabilité. Par ailleurs, l'AFC ne partage pas les convictions de la CEPP quant aux buts poursuivis par cette recommandation.

En particulier, l'AFC considère que la forfaitisation n'écarte pas la tentation de certains contribuables ou mandataires d'inclure indûment des frais privés aux charges commerciales et qu'elle aboutirait, sans doute, à une généralisation de déductions supplémentaires.

Par ailleurs, la stratégie proposée va à l'encontre de celle, envisagée par l'AFC et le DF, qui consiste à supprimer ce genre d'accords.

R.2 Valider les accords et les forfaits au niveau de l'exécutif

Une politique de forfaitisation des déductions, fondée sur des critères objectifs et documentés tels que figurant sous la recommandation R.1, doit trouver sa place dans un processus de type administratif.

Faire valider les accords prévoyant cette forfaitisation par le Conseiller d'Etat implique qu'ils revêtent une dimension politique et non pas seulement économique. Une telle démarche déchargerait l'administration d'une partie de ses responsabilités en les transférant à l'échelon politique et aboutirait à une confusion des rôles entre le politique et l'opérationnel.

R.3 Informer largement sur la politique de forfaitisation

L'AFC se reconnaît dans cette recommandation en ce qu'elle concerne la transparence de l'information. Elle s'emploie du reste à améliorer cette transparence et tient à signaler, pour preuve, que les derniers accords négociés prennent la forme de notice et sont publiés sur son site internet au même titre que toute l'information s'agissant du nouveau certificat de salaire (y compris FAQ).

Pour autant, les difficultés concernant la diffusion des accords anciens sont de nature technique et organisationnelles (ressources disponibles), ce qui rend difficile la mise à jour souhaitée. Par analogie, la mise en place du nouveau certificat de salaire est consommateur d'un ETP depuis plus d'une année à la direction des personnes physiques.

En ce qui concerne la négociation de nouveaux accords, il est renvoyé à la position prise sous la recommandation R.1.

7.3 Recommandations sur la politique d'information (taxation et recours)

R.4 Donner l'accès aux documents de l'AFC destinés à harmoniser la taxation des déclarations d'impôts des indépendants

A titre liminaire l'AFC relève qu'elle n'a pas connu de litige lié à l'application de la LIPAD et que la recommandation ne peut pas être directement liée à cette dernière.

Pour autant, l'accès à l'information sera amélioré, dans le sens de cette recommandation, en ce qui concerne en tous cas les accords et directives de portée générale.

S'agissant d'un accès généralisé aux instructions de taxation, l'AFC considère une telle mesure comme trop lourde et susceptible d'effets positifs mineurs, de sorte qu'elle apparaît comme disproportionnée. En effet, les instructions de taxation ne sont que les procédures d'application et d'appréciation des éléments imposables, éléments sur lesquels l'information est déjà très large (guide annexé à la déclaration. CDRom GE-Tax, site internet).

R.5 Donner un accès facile, exhaustif et fiable aux informations nécessaires pour remplir la déclaration d'impôts

Alors que l'amélioration de son site internet est un objectif clair de l'AFC, la démarche est rendue difficile dans la mesure où la maîtrise de ce site est de niveau départemental et échappe à l'AFC.

Pour autant, le renforcement de la structure d'accueil de l'AFC (Central téléphonique, hôtesse, communication) a notamment pour but de centraliser la gestion AFC du site internet, ce qui devrait lui permettre, toutes autres conditions étant réunies, d'être plus efficace.

En ce qui concerne l'aspect univoque de l'information fournie, elle est évidente pour tout ce qui est écrit et publié. En ce qui concerne la transmission d'informations sous forme orale, l'effort de sensibilisation interne est permanent.

R.6 Publier la jurisprudence de la CCRI

Cette recommandation concerne le Pouvoir judiciaire. Toutefois, l'AFC relève qu'une publication systématique des décisions de la CCRI n'est pas nécessairement un gage pour le contribuable de pouvoir exercer son droit fondamental de recours, considérant le nombre de décisions rendues et la nature des motifs de recours (taxation d'office, tardiveté...).

7.4 Recommandations visant à améliorer la qualité du processus de taxation

R.7 Formaliser un cadre sur les déductions des frais professionnels clair et accessible

Cette formalisation existe en grande partie et est en cours d'amélioration. Aujourd'hui se trouvent dans l'intradf : les instructions de taxation, les directives internes, les règles de procédure, les jurisprudences relevantes pour l'activité du service et les lettres-type.

Le fait que les instructions de taxation relatives à l'ancien droit (anciennes instructions) et celles relatives au nouveau droit (nouvelles instructions) soient encore séparées permet de conserver un historique qui peut se révéler intéressant dans les activités des services.

R.8 Développer les possibilités de formation et d'apprentissage des taxateurs

R.8a Renforcer la formation de base et continue des taxateurs, en relation avec le niveau de complexité des déclarations

La formation de base et continue des collaborateurs est un objectif permanent à l'AFC et l'organisation de cette formation à l'interne a régulièrement évolué au cours des dernières années.

Les modules de formation récemment mis en place par la CSI offrent une possibilité nouvelle et efficace d'améliorer et de compléter ces processus de formation. C'est ainsi que l'AFC s'est clairement engagée depuis début 2006 dans cette voie.

R.8b Systématiser le partage de connaissances sur les dossiers complexes

Il convient de préciser que l'organisation des groupes de taxation du service des indépendants, au sein duquel les nouveaux collaborateurs sont affectés au groupe dirigé par la personne chargée de la formation du service, est une volonté délibérée.

Après une période de formation, et selon les possibilités du service, les nouveaux collaborateurs sont appelés à changer de groupe de taxation, de sorte à faciliter la progression de tous et l'échange d'expériences.

Par ailleurs, les échanges d'expériences ont lieu au quotidien entre les collaborateurs, au-delà des séparations géographiques existantes dans le service.

Ainsi, de l'avis de l'AFC cette recommandation n'est pas justifiée, bien que la formation continue soit un objectif qui mérite d'être poursuivi en permanence.

R.8c Systématiser l'examen des cas particuliers qui soulèvent des questions générales

Cette systématisation est en cours depuis plusieurs années au sein de l'AFC depuis la mise en place de groupes de réflexion dénommés "fiscal clubs". Cette démarche, qui poursuit le double objectif du décloisonnement et d'une meilleure formation, peut et doit encore être améliorée, par le biais, en particulier, de l'encadrement de proximité.

Par ailleurs, depuis mars 2006, les cas particuliers sont soumis et discutés dans le cadre de réunions régulières avec la Direction de la taxation des personnes physiques et la hiérarchie du service.

R.8d Assurer un retour d'information individuel et structuré sur les réclamations

Cette recommandation est reconnue comme nécessaire et l'AFC a mis en place, depuis plusieurs mois, des procédures allant dans ce sens.

R.9 Donner plus de moyens d'aide à la décision aux taxateurs

R.9a Spécialiser les taxateurs par groupe d'activité économique

Une telle mesure implique, outre une sélection des dossiers qui n'est objectivement pas évidente, eu égard à la diversité des activités et à la nécessité de gérer les dossiers à traiter tout au long de l'année civile, que la spécialisation s'accompagne d'une rotation régulière des dossiers à traiter.

Une telle rotation est indispensable pour éviter aussi bien une démotivation des collaborateurs qui se verraient, cas échéant, "cantonnés" dans une spécialisation, que les risques liés à l'habitude et à un possible manque de vigilance qui pourrait s'installer. Elle permet aussi d'assurer la relève.

Cela dit, le service des indépendants compte ou s'appuie sur plusieurs spécialistes traitant des catégories de contribuables particuliers (promoteurs immobiliers, agriculteurs, banquiers privés, remises de commerces).

R.9b Taxer tous les aspects de la déclaration

A titre liminaire, il convient de préciser qu'une vision globale des dossiers est nécessaire en général et non pas seulement pour les dossiers d'indépendants. A ce titre, il faut garder à l'esprit la structure de la pyramide des contribuables et constater que cette vision globale est aussi importante pour certains indépendants que pour certains salariés.

Dans cette catégorie de dossiers pour lesquels une vision globale est nécessaire, au sein de la famille des indépendants, certains cas sont particuliers, comme celui des professionnels de l'immobilier.

Pour ce genre de dossiers, des interlocuteurs privilégiés existent au sein des services transversaux concernés, le service immobilier en particulier.

De manière plus globale, une intégration des différents métiers de taxation, y compris ceux de la taxation des titres et de l'immobilier, est à envisager, ce qui pose des questions de formation et d'organisation assez pointues.

Aujourd'hui, la première étape sur cette voie est en train d'être franchie puisque des visas automatiques sont mis en place pour certains dossiers "titres" et que des visas automatiques vont être rapidement mis en place pour certains dossiers "immobiliers".

Pour le reste, il faut relever que des collaborations étroites existent déjà entre différents services de l'AFC, ce qui est le cas notamment avec le service du contrôle, une forte présence des affaires fiscales et l'existence des fiscal clubs. Une amélioration de ces collaborations reste nécessaire et l'importance du rôle des cadres de proximité dans ce processus est importante, ce à quoi ils sont régulièrement sensibilisés.

R.9c Obtenir des informations plus détaillées sur les comptes commerciaux

Des expériences dénuées de succès ont déjà eu lieu, en particulier lors de la mise en place de l'outil de taxation IAO et de la déclaration fiscale mise en place à cette occasion. La difficulté principale réside dans le caractère obligatoire que l'AFC peut opposer aux contribuables qui ne voudraient ni suivre un plan comptable particulier, ni remplir un formulaire comptable spécifique.

Il faut préciser ici que la comparaison entre contribuables indépendants et personnes morales trouve ses limites dans le fait, en particulier, que pour les premiers les éléments commerciaux ne sont qu'une partie des éléments fiscaux à considérer (la fiscalité générale concernant les personnes physiques venant en plus), alors que pour les secondes ils forment un tout.

Toutefois, les expériences qui seront faites par le service des personnes morales de l'AFC, ainsi que celles faites par le canton de Berne, seront analysées et pourraient, cas échéant, faire évoluer les pratiques et la législation genevoise concernant les contribuables indépendants.

Il convient pour autant de préciser que des analyses telles que celles de ratios, d'évolution de cash-flow ou d'évolution des fonds propres du contribuables, doivent impérativement être maîtrisées par les collaborateurs avant toute automatisation de traitement; il en va de la réelle plus-value que doit apporter un taxateur dans l'exercice de son métier.

R.9d Constituer progressivement des bases de données par secteur d'activité

La constitution de bases de données permettant de fixer des références utiles à l'analyse des dossiers est, s'agissant du monde des entreprises, compliquée. A ce titre, une séparation entre les entreprises exploitées par des personnes ou sociétés de personnes et les entreprises exploitées sous forme de sociétés de capitaux ne fait pas forcément de sens.

Par ailleurs, forte des expériences du passé en matière de coefficients expérimentaux, l'AFC considère que de telles bases de données doivent être élaborées de manière centralisée en Suisse, pour des raisons de ressources et de représentativité.

Ainsi, l'AFC suivra l'évolution des démarches en cours auprès de la TVA et, cas échéant, s'en inspirera dans le cadre de ses travaux.

R.10 Améliorer le suivi de la qualité de la taxation par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Des indicateurs existent depuis plusieurs années à la Direction de la taxation des personnes physiques, notamment quantitatifs.

Cela dit, de (nouveaux) indicateurs ont été mis en place depuis le début de l'année 2005, démarche qui n'est, il est vrai, pas encore aboutie. Il en va notamment ainsi :

- Des indicateurs de reprises effectuées (en test dans l'application informatique)
- Des indicateurs de suivi des réclamations (en cours)
- Des indicateurs de suivi des recours (bien qu'en cours depuis 2005, cet indicateur demande un certain temps et un nombre de données suffisante avant de pouvoir être interprété).

S'agissant de la remarque formulée dans la recommandation, l'AFC précise que, outre le fait de permettre l'évaluation des taxateurs, ces indicateurs peuvent et doivent avant tout être utilisés comme éléments de motivation des collaborateurs.

R.11 Améliorer l'aspect préventif du contrôle fiscal

Outre le fait que la notion de fraude fiscale est absolue et que, à un stade inférieur, se trouve la notion de soustraction fiscale, il est important de garder à l'esprit, notamment en matière de prévention, la notion de matérialité.

Cette matérialité trouve toute sa justification, en particulier, dans la notion de gestion des ressources à disposition pour effectuer des contrôles fiscaux et, par ailleurs, dans une stratégie politique au sens large en la matière.

Par ailleurs, l'AFC renvoie au rapport de l'ICF sur le service du contrôle fiscal, de 2007, sur lequel l'AFC prendra prochainement position.



Stéphane Tanner
Directeur général

9 Bibliographie

- Administration fédérale des contributions (2001), Instructions sur la TVA - 610.525
- Administration fiscale cantonale (2006), Contribuables exerçant une activité indépendante. Instructions complémentaires 2005
- Administration fiscale cantonale (2004), Taxation des indépendants, Support de cours. Formation de base
- Atag , Ernst & Young Consulting (1996), Taxation des indépendants, audit (non publié).
- CEPP (1997), L'Etat et ses contribuables. Évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses collaborateurs
- CEPP (1998), Politique cantonale en matière de déductions fiscales. Évaluation des déductions genevoises sur le revenu des personnes physiques sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement
- CEPP (2004), Évaluation de la taxation des indépendants, Étude de faisabilité II
- CEPP & SRED (2005), Exploitation des données de l'enquête ESPA 2003 relative à la formation continue pour le canton de Genève, Genève (*peut-être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp*)
- Commission des affaires fiscales du Grand Conseil (2000), Rapport sur le projet de loi sur l'imposition des personnes physiques - LIPP - V- Détermination du revenu net- calcul de l'impôt- compensation des effets de la progression à froid (D3 16) ... - PL 8202-A
- Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) (2004), Rapport de la commission d'experts « Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale »
- Conseil d'Etat (2000), Projet de loi sur l'imposition des personnes physiques - LIPP - V- Détermination du revenu net- calcul de l'impôt- compensation des effets de la progression à froid (D3 16) - PL 8202
- Conseil d'Etat (2006), Projet de loi sur l'imposition des personnes physiques (D3 08) - PL 9903
- Conseil fédéral (2004), Rapport en réponse au postulat du groupe démocrate-chrétien du 18.06.2003, Moins de bureaucratie dans la fiscalité, Berne : Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
- Conférence suisse des impôts (1998), Statuts de la commission des coefficients expérimentaux. Circulaire CI 08 (2.59)
- Conférence suisse des impôts (2003), L'impôt sur le revenu des personnes, Berne : Bureau d'information fiscale
- Conférence suisse des impôts (2005), Modèle de règlement des remboursements de frais. Circulaire CI 25
- Contrôle fédéral des finances (2005), Kontrolle des Mehrwertsteuer. Evaluation des Strategie, der Umsetzung und der Ergebnisse der Kontrolle bei den Steurepflichtigen
- Clopath G. (2000), Gestion fiscale et reporting financier, photocopié dans le cadre du certificat de formation continue en contrôle de gestion, Université de Genève.

Érasm (2006a), Évaluation de la taxation des indépendants : entretiens approfondis auprès de sociétés spécialisées (fiduciaires, fiscalistes). Rapport de synthèse, Genève (*peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp*)

Érasm (2006b), Sondage téléphonique auprès des contribuables indépendants du canton de Genève. Dans le cadre de l'évaluation de la taxation des indépendants, Genève (*peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp*)

Etudes et documentation genevoises PP « Demain la Suisse » *Module 2: les nouvelles formes de travail* - sous-projet No 2: LE TRAVAIL INDÉPENDANT EN SUISSE

Huguenin J.-M. (2005), Évaluation de la taxation des indépendants : synthèse des questionnaires (*peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp*)

La Vie économique (2005), Réformer les impôts dans quel but ?, n° 5, pp. 5-45

Noël Y. (2006), La déduction des frais professionnels par les indépendants. Mandat d'analyse juridique (*peut être téléchargé sur www.geneve.ch/cepp*)

Oberson X. (1998), Droit fiscal suisse, Genève

Oberson X. (2001), La nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques, la Semaine judiciaire no 1, Genève.

PriceWaterhouseCoopers (2003), Etat des lieux du service de taxation des indépendants (audit non publié)

Ramelli L., Claude Y. (2003), Rapport final sur la taxation des promoteurs immobiliers occasionnels (non publié).

Schönenberger A. (1998), Déductions fiscales - Principes, pratiques et comparaisons intercantionales. Sur mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques de l'Etat de Genève

Strechi W. (1997), Plan comptable général PME, Berne : Union suisse des arts et métiers

Yersin D. (1992), L'égalité de traitement en droit fiscal, in *Rapports et communications / Société suisse des juristes*, fasc. 2, Helbing und Lichtenhahn, Basel, p. 148-297.

Yersin D. (1994), Harmonisation fiscale et droit cantonal, in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 1994, no 3, Genève et Lausanne, p. 169-188.



Qui sommes-nous ? Mission, activités et publications de la commission

Notre mission: Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Telle est la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation? La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Notre organisation: La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

Des méthodes reconnues: Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les entretiens approfondis avec les personnes concernées ou visées, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence.

La nécessité de coordonner: La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Inspection cantonale des finances (ICF) Contrôle interne des dépenses. <i>Rapports confidentiels</i>	Cour des comptes Contrôle externe des dépenses (légalité, justification). <i>Rapports publics</i>	CEPP Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques. <i>Rapport publics</i>
---	--	---

Transparence : Sauf exception, les rapports d'évaluations sont publiés. Ils peuvent être téléchargés depuis notre site Internet . En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

Rapports publiés :

- Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.
- Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en œuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.

- Prestations fiscales:** L'Etat et ses contribuables, évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
- Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
- Déductions fiscales (contribuables salariés):** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
- Services industriels:** évaluation de la mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
- Éducation musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances du Grand Conseil.
- Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
- Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
- Encouragement aux études:** évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
- Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002. Mandat du Conseil d'Etat.
- Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
- Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
- Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
- Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
- Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
- Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
- Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation. Octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
- Adoption internationale:** évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale. Novembre 2006.
- Déductions fiscales (contribuables indépendants):** évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement. Janvier 2007.