

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°124

DECEMBRE 2017

AUDIT DE GESTION

**PROCESSUS D'ETABLISSEMENT  
DES REVENUS FISCAUX**

**ADMINISTRATION FISCALE CANTONALE (AFC)**

## LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHESE

Par autosaisine, la Cour a décidé de s'intéresser au processus de gestion et de traitement comptable des revenus fiscaux de l'État de Genève. Ces derniers ont représenté 6.5 milliards F sur les 8.1 milliards F de recettes de l'État de Genève en 2016 et les créances fiscales 2.1 milliards F sur un total d'actifs courants de 3.0 milliards F. Les revenus fiscaux étant calculés sur la base du revenu effectivement acquis (« système postnumerando ») durant la période fiscale concernée, il est nécessaire de procéder à des estimations fiscales au moment de la clôture annuelle des comptes, les déclarations fiscales n'ayant pas encore été déposées par les contribuables. La qualité de l'estimation des revenus fiscaux est ainsi un domaine essentiel pour la gestion des finances et a un effet majeur sur les états financiers de l'État de Genève.

L'audit a eu pour objectifs de vérifier que :

- L'évaluation des recettes et des créances fiscales est pertinente quant à sa qualité, maîtrisée et documentée afin de permettre l'établissement des états financiers selon les principes comptables applicables ;
- Le traitement comptable et la gestion des créances et des recettes fiscales sont corrects ;
- L'architecture des contrôles est efficiente et les contrôles sont efficaces ;
- Les flux d'informations entre les différents acteurs sont efficaces et permettent de saisir toutes les données de manière exacte, intégrale et dans les délais.

**Globalement**, il convient de relever de manière positive la qualité du travail effectué par les économètres de l'administration fiscale cantonale (AFC). En effet, la part des correctifs et des reliquats dans les revenus fiscaux peut être qualifiée de marginale (1 à 2 % en moyenne ces dernières années) par rapport aux estimations correspondantes. Il ressort toutefois de l'audit trois domaines dans lesquels des améliorations sont à apporter.

**Le premier concerne l'établissement et le traitement comptable des revenus fiscaux.** Les hypothèses ainsi que les résultats des modèles d'estimations fiscales et de provisions pour débiteurs douteux ne sont pas suffisamment analysés. Par exemple :

- La structure du portefeuille de titres pour l'estimation de la fortune mobilière a été modélisée en 2005 et n'a jamais été mise à jour depuis.
- Les modèles d'estimations sont déconnectés du fonctionnement actuel de l'AFC et des analyses ne sont pas systématiquement réalisées pour évaluer l'impact des changements d'organisation de l'AFC (par exemple, l'impact des taxations automatiques qui ont fortement augmenté ces dernières années) sur les estimations fiscales.

Par ailleurs, les analyses ne sont réalisées qu'en réaction aux dérives des modèles, et les écarts sont expliqués uniquement par des phénomènes techniques (par exemple un changement d'hypothèse d'une période à l'autre), sans intégration des phénomènes économiques (effet volume ou prix, éléments conjoncturels ou structurels).

Dès lors, la Cour a recommandé à l'AFC de mettre en place des analyses permettant de valider à la fois les hypothèses utilisées dans les modèles ainsi que les résultats des estimations. Une première étape consistera à évaluer les informations nécessaires à l'établissement de telles analyses, les contraintes actuelles des systèmes informatiques utilisés et le coût de la mise à jour des requêtes. Enfin, le résultat des analyses devra permettre aux économètres de statuer sur leurs modèles actuels d'estimations et, le cas échéant, de prendre des mesures pour les ajuster. Par exemple, la possibilité d'exploiter des données à un niveau individuel et/ou par type de contribuable permettrait à l'AFC d'effectuer des analyses plus fines sur les tendances macro-économiques par secteur d'activités / catégorie socio-professionnelle et, in fine, d'améliorer les prévisions financières à moyen terme (qui sont notamment utiles pour la planification quadriennale de l'État).

**Le second domaine où des améliorations sont possibles a trait à une documentation du système de contrôle interne encore incomplète.** La Cour constate que les économètres réalisent de nombreux contrôles dans le cadre du processus mensuel de mise à jour des estimations fiscales. Les contrôles sont formalisés dans une check-list d'étapes à respecter, afin d'assurer la plausibilité des résultats obtenus à chaque étape. Cependant, certains contrôles importants ne sont pas formalisés, telle que l'explication des écarts supérieurs à 500'000 F entre la dernière estimation et la taxation.

Face à ces constats, la Cour a recommandé à l'AFC, d'une part, de formaliser les contrôles réalisés sur les estimations fiscales (par exemple, la validation des paramétrages des requêtes d'extraction ou les analyses de sensibilité) et, d'autre part, de s'assurer qu'une procédure/marche à suivre est mise en place afin de garantir la formalisation de l'ensemble des contrôles et des analyses. Cela permettra de tendre vers un niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du SCI et d'assurer la traçabilité des contrôles sur le processus d'établissement des estimations fiscales.

**Le troisième champ d'amélioration est lié à la communication et à la coordination,** actuellement insuffisantes au sein du département des finances, en matière de suivi des revenus fiscaux et des créances fiscales de l'État. Par exemple, il apparaît aujourd'hui que la maîtrise des comptes de bilan et des flux de trésorerie liés aux revenus fiscaux n'est pas satisfaisante. La complexité des schémas comptables ne facilite ni les échanges, ni la compréhension des flux et des données, que ce soit en cours d'année ou à la clôture annuelle. Autant les prévisions des revenus fiscaux sont discutées tous les mois, autant il n'y a pas de discussion similaire pour les postes du bilan, qui sont à la fois le résultat des estimations fiscales, mais également le résultat des taxations et de la perception des impôts.

Ainsi, la Cour a recommandé au secrétariat général du DF de revoir et d'améliorer la coordination entre ses différents offices et directions (AFC, direction financière du DF, DGFE) en matière de suivi des revenus fiscaux et des créances fiscales. De même, elle a invité le secrétariat général du DF, en collaboration avec la DGFE, à déterminer le niveau de détail des données à produire dans l'exposé des motifs et dans les comptes annuels en lien avec les revenus fiscaux. Il s'agit de s'assurer que les informations présentées dans l'exposé des motifs, dans les comptes et dans les annexes, sont suffisamment claires et lisibles pour les lecteurs.

## **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité les audités à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les 10 recommandations ont été acceptées par les audités.

## **OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ**

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées.....	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT.....	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	10
3.1. Le système fiscal suisse et les types d'impôts .....	10
3.2. Chiffres clés des revenus fiscaux.....	12
3.3. Missions et organisation de l'administration fiscale cantonale (AFC).....	14
3.4. Principaux outils informatiques.....	16
3.5. Cadre légal.....	17
4. ANALYSE.....	19
4.1. Processus d'établissement et de traitement comptable des revenus fiscaux .....	20
4.1.1. Contexte .....	20
4.1.2. Constats .....	26
4.1.3. Risques découlant des constats .....	28
4.1.4. Recommandations.....	28
4.1.5. Observations de l'audité .....	29
4.2. Système de contrôle interne (SCI) .....	30
4.2.1. Contexte .....	30
4.2.2. Constats .....	31
4.2.3. Risques découlant des constats .....	32
4.2.4. Recommandations.....	33
4.2.5. Observations de l'audité .....	34
4.3. Suivi et communication des données liées aux revenus fiscaux.....	35
4.3.1. Contexte .....	35
4.3.2. Constats .....	36
4.3.3. Risques découlant des constats .....	38
4.3.4. Recommandations.....	38
4.3.5. Observations de l'audité .....	39
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	40
6. DIVERS .....	45
6.1. Glossaire des risques .....	45
6.2. Remerciements.....	48
7. ANNEXES .....	49
7.1. Annexe 1 – Informations envoyées aux communes .....	49
7.2. Annexe 2 – Informations publiées sur les revenus fiscaux.....	60
7.2.1. Exposé des motifs du Conseil d'État.....	60
7.2.2. États financiers .....	65

## Liste des principales abréviations utilisées

AFC	Administration fiscale cantonale
CFI	Comptabilité financière intégrée de l'État de Genève
CIE	Service de la Comptabilité Impôt État de l'AFC
DF	Département des finances
DGFE	Direction générale des finances de l'État
ETP	Équivalent temps plein
IBO	Imposition au barème ordinaire
ICC	Impôt cantonal et communal
IFD	Impôt fédéral direct
IS	Impôt à la source
PM	Personnes morales
PP	Personnes physiques
QR	Quasi-résident
SCI	Système de contrôle interne

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Par autosaisine, la Cour a décidé de s'intéresser au processus de gestion et de traitement comptable des revenus fiscaux de l'État de Genève. Ces derniers ont représenté 6.5 milliards F sur les 8.1 milliards F de recettes de l'État de Genève en 2016 et les créances fiscales 2.1 milliards F sur un total d'actifs courants de 3.0 milliards F. Les revenus fiscaux étant calculés sur la base du revenu effectivement acquis (« système postnumerando ») durant la période fiscale concernée, il est nécessaire de procéder à des **estimations fiscales** au moment de la clôture annuelle des comptes, les déclarations fiscales n'ayant pas encore été déposées par les contribuables. La qualité de l'estimation des revenus fiscaux est ainsi un domaine essentiel pour la gestion des finances et a un effet majeur sur les états financiers de l'État de Genève.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv, D 1 09).

Par lettre du 5 août 2016, la Cour a informé le conseiller d'État en charge des finances de sa décision d'entreprendre un audit de gestion relatif aux revenus fiscaux et à leur traitement comptable. Cet audit a pour objectifs de vérifier que :

- L'évaluation des recettes et des créances fiscales est pertinente quant à sa qualité, maîtrisée et documentée afin de permettre l'établissement des états financiers selon les principes comptables applicables ;
- Le traitement comptable et la gestion des créances et des recettes fiscales sont corrects ;
- L'architecture des contrôles est efficiente et les contrôles sont efficaces ;
- Les flux d'informations entre les différents acteurs sont efficaces et permettent de saisir toutes les données de manière exacte, intégrale et dans les délais.

Cette mission n'a pas eu pour objectif de délivrer une opinion d'audit sur la conformité des états financiers, ainsi que le ferait un organe de révision.

Pour des raisons de proportionnalité, le périmètre de l'audit a été limité aux estimations fiscales qui portent sur les impôts périodiques (imposition au barème ordinaire des personnes physiques et des personnes morales, imposition à la source). Par ailleurs, la Cour a exclu du périmètre les aspects liés à la conformité de la prestation de taxation (calcul du montant des impôts, contrôle du respect des lois fiscales, travail des taxateurs et des décisions de taxation, etc.) ainsi que les applications informatiques qui soutiennent le traitement comptable et la gestion des revenus fiscaux.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas identifié de rapport récent sur le sujet.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec les personnes suivantes :

- Le directeur général de l'administration fiscale cantonale (AFC) ;
- La directrice et des collaborateurs du contrôle interne et des services généraux de l'AFC, dont les économètres ;
- Le chef de service et les collaborateurs du service Comptabilité Impôt État (CIE) de l'AFC ;
- Des collaborateurs du service de la perception de l'AFC ;
- Le directeur général et des collaborateurs de la Direction générale des finances de l'État (DGFE) ;
- La directrice financière du Département des finances (DF).

En outre, la Cour a procédé à des tests de cheminement sur les domaines principaux suivants :

- Le processus d'estimation des revenus fiscaux ;
- Le processus de provisionnement des débiteurs fiscaux ;
- Les contrôles réalisés par le service de la CIE et les saisies d'écritures fiscales qui en découlent ;
- Le traitement comptable des revenus fiscaux.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la Loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### 1<sup>ère</sup> phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### 2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### 3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

#### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

#### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

#### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

#### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.1 ci-dessous.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 ci-dessous un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

## 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

### 3.1. Le système fiscal suisse et les types d'impôts<sup>1</sup>

#### **Généralités**

Le système fiscal suisse reflète la structure fédéraliste de la Confédération :

- Ainsi, chacun des 26 **cantons** dispose de sa propre loi fiscale et impose de manière différente le revenu, la fortune, les successions, les gains en capital, les gains immobiliers ainsi que d'autres objets fiscaux.
- De même, les quelque 2'250 **communes** suisses peuvent soit percevoir des impôts communaux soit prélever des suppléments (système dit des « centimes additionnels ») par rapport au barème cantonal. Les communes ne peuvent prélever des impôts que dans les limites de l'autorisation qui leur est octroyée par leur canton.
- Finalement, la **Confédération** impose également le revenu. Toutefois, ses rentrées fiscales principales proviennent d'autres sources : par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits de timbre ou les droits de douane.

L'harmonisation fiscale (article 129 de la Constitution fédérale), concrétisée par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), prescrit aux législateurs cantonaux les principes selon lesquels ils doivent édicter les normes qui concernent l'assujettissement, l'objet de l'impôt et l'imposition dans le temps, ainsi que les règles de procédure et de droit pénal fiscal. La LHID précise que la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés d'impôts, de même que l'organisation des autorités fiscales restent des domaines réservés aux cantons.

#### **Types d'impôts**

En matière **d'impôts directs**, la Confédération prélève des impôts, notamment l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu des personnes physiques (PP) et le bénéfice des personnes morales (PM), l'impôt sur les maisons de jeux et une taxe d'exemption de l'obligation de servir. Les cantons prélèvent des impôts principalement sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sur les successions et les donations, sur les gains immobiliers, un impôt foncier et des droits de mutation.

En matière **d'impôts indirects**, la Confédération prélève des impôts tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le droit de timbre, l'impôt anticipé et des droits de douane. Les cantons prélèvent des impôts indirects sur les véhicules à moteur, auprès des propriétaires de chiens, et un droit de timbre.

Les impôts indirects sont la source fiscale prépondérante de la Confédération, alors que pour les cantons et les communes, il s'agit des impôts directs.

Par ailleurs, les législations cantonales ont développé des modes d'imposition spécifiques pour des catégories de contribuables qui font l'objet de statuts particuliers. Il s'agit par exemple de l'impôt à la source (IS) des personnes physiques (voir détails ci-après).

---

<sup>1</sup> Source principale des informations : brochure sur « Le système fiscal suisse » de la Conférence suisse des impôts (édition 2017), <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48789.pdf>.

Les revenus fiscaux peuvent également être définis comme provenant des :

- **Impôts périodiques** : il s'agit entre autres des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice et le capital des personnes morales qui sont perçus périodiquement, relativement à chaque année fiscale. Dans tous les cantons, la taxation s'effectue sur la base du revenu effectivement acquis, selon le système dit **postnumerando**, où la période de calcul est identique à la période fiscale (année fiscale). En général, ces impôts sont taxés chaque année sur la base d'une déclaration d'impôt que le contribuable doit remettre à l'administration fiscale après la fin de l'année fiscale. Dès lors, il est nécessaire pour l'administration fiscale cantonale de procéder à des **estimations** au moment de la clôture annuelle des comptes, les déclarations fiscales n'ayant pas encore été déposées par les contribuables.
- **Impôts uniques ou non périodiques** : il s'agit des autres impôts qui sont fonction de la survenance d'un « évènement ». Par exemple, un décès qui engendre les impôts sur les successions ou une transaction immobilière qui va impliquer le prélèvement de l'impôt sur les bénéfices et les gains immobiliers.

### **Imposition à la source dans le canton de Genève**

Finalement, il est encore à mentionner la particularité de l'**impôt à la source** (IS). Il s'agit du mode de perception appliqué au revenu du travail auprès de plusieurs catégories de contribuables (les ressortissants étrangers séjournant en Suisse qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement (livret C), les travailleurs frontaliers, les conférenciers étrangers qui fournissent une prestation sur le territoire cantonal, etc.<sup>2</sup>).

Pour les travailleurs concernés, chaque employeur est tenu de déduire l'impôt dû sur le montant du salaire net, et de le verser mensuellement à l'AFC. En outre, il doit lui transmettre un récapitulatif annuel par employé. Cette retenue à la source englobe les impôts sur le revenu de la Confédération (IFD), du canton et de la commune (ICC) selon des barèmes de perception définis pour chaque situation matrimoniale (célibataire, mariés, avec ou sans enfants, etc.).

Chaque travailleur peut déposer jusqu'au 31 mars N+1 auprès de l'AFC une demande de rectification du montant de l'impôt prélevé durant l'année précédente, cela afin de tenir compte de sa situation personnelle ou de certaines déductions (par exemple, déclarer les revenus effectifs du conjoint, demander la déduction complémentaire des frais de garde ou des versements au 3<sup>ème</sup> pilier). Sous certaines conditions, les travailleurs frontaliers peuvent demander la déduction des frais effectifs (en lieu et place des déductions forfaitaires incluses dans les barèmes de l'IS), et cela à condition qu'ils requièrent le statut de quasi-résident (QR). Dans ce cas, le travailleur sera imposé comme un contribuable ordinaire et devra remplir une déclaration fiscale qui permettra de déterminer ses revenus et sa fortune imposables à Genève.

Finalement, à relever encore concernant l'IS que le Conseil fédéral suisse, agissant au nom de la République et du Canton de Genève, a signé le 29 janvier 1973 avec le gouvernement français un accord sur la compensation financière relative aux frontaliers résidents de l'Ain ou de la Haute-Savoie et travaillant à Genève. L'accord prévoit une compensation financière annuelle aux collectivités locales françaises qui est fixée à 3.5 % de la masse totale des salaires bruts des travailleurs frontaliers déclarés par les employeurs genevois.

---

<sup>2</sup> La liste des personnes soumises ou non à l'impôt source peut être consultée sous <https://www.ge.ch/impot-source/qui-est-soumis-impot-source>.

## 3.2. Chiffres clés des revenus fiscaux

Les revenus fiscaux ont représenté 6.5 milliards F sur les 8.1 milliards F de recettes de l'État de Genève en 2016, et les créances fiscales 2.1 milliards F sur un total d'actifs courants de 3.0 milliards F. Ces éléments sont présentés de la manière suivante dans le tome 1 des comptes annuels individuels de l'État :

### Créances résultant de revenus fiscaux (actif du bilan) :

	31.12.2016	31.12.2015
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux à encaisser	1'199	1'071
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux estimés	10'304	10'993
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux acomptes reçus	-9'336	-9'555
<b>Total valeur brute compensée</b>	<b>2'168</b>	<b>2'509</b>
Intérêts courus sur impôts	298	272
Autres créances résultant de revenus fiscaux	76	83
<b>Autres créances liées aux revenus fiscaux</b>	<b>374</b>	<b>355</b>
Dépréciations des créances résultant de revenus fiscaux	-441	-456
<b>CREANCES RESULTANT DE REVENUS FISCAUX</b>	<b>2'101</b>	<b>2'408</b>

Source : rapport sur les comptes individuels 2016 de l'État de Genève (tome 1) :  
[http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1\\_hd\\_106web2.pdf](http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1_hd_106web2.pdf).

	31.12.2016	31.12.2015
Impôts à encaisser	48	
Estimations fiscales	5'933	
Acomptes d'impôts reçus	-5'086	
<b>Année 2016</b>	<b>895</b>	
Impôts à encaisser	324	32
Estimations fiscales	2'418	5'892
Acomptes d'impôts reçus	-2'139	-4'770
<b>Année 2015</b>	<b>604</b>	<b>1'153</b>
Impôts à encaisser	206	264
Estimations fiscales	1'030	2'864
Acomptes d'impôts reçus	-965	-2'487
<b>Année 2014</b>	<b>271</b>	<b>641</b>
Impôts à encaisser	621	775
Estimations fiscales	923	2'237
Acomptes d'impôts reçus	-1'146	-2'297
<b>Antérieures à 2014</b>	<b>398</b>	<b>714</b>
<b>Total brut compensé</b>	<b>2'168</b>	<b>2'509</b>

Source : rapport sur les comptes individuels 2016 de l'État de Genève (tome 1) :  
[http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1\\_hd\\_106web2.pdf](http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1_hd_106web2.pdf).

**Revenus fiscaux (compte de fonctionnement) :**

	C 2016	B 2016	C 2015
Impôts sur le revenu	2'540	2'660	2'647
Impôts sur la fortune	710	713	694
Impôts à la source	722	736	726
Compensations financières aux communes françaises	-213	-217	-211
Impôts des personnes	7	7	7
Autres impôts directs personnes physiques	13	15	25
<b>Impôts sur les personnes physiques</b>	<b>3'779</b>	<b>3'914</b>	<b>3'888</b>
Impôts sur les bénéficiaires	1'165	1'161	1'099
Impôts sur le capital	305	312	287
Autres impôts directs personnes morales	4	6	5
<b>Impôts sur les personnes morales</b>	<b>1'474</b>	<b>1'478</b>	<b>1'391</b>
Impôts immobiliers complémentaires	276	186	240
Impôts sur les gains en capital	69	80	74
Produits de l'enregistrement et timbre	198	170	185
Produits des successions et donations	207	108	147
Impôts sur les maisons de jeu et machines à sous	11	14	11
<b>Autres impôts directs</b>	<b>762</b>	<b>558</b>	<b>657</b>
Impôts sur les véhicules à moteur	108	109	106
Autres impôts sur la propriété et les charges	3	3	3
<b>Impôts sur la propriété et sur les charges</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>109</b>
Part à l'impôt fédéral direct	367	372	375
Part à l'impôt anticipé	32	31	38
Autres parts cantonales à des impôts fédéraux	2	2	2
<b>Parts cantonales à des impôts fédéraux</b>	<b>401</b>	<b>406</b>	<b>415</b>
<b>REVENUS FISCAUX</b>	<b>6'528</b>	<b>6'468</b>	<b>6'461</b>

Source : rapport sur les comptes individuels 2016 de l'État de Genève (tome 1) :  
[http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1\\_hd\\_106web2.pdf](http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome1_hd_106web2.pdf).

Ces trois tableaux mettent en avant deux éléments :

- D'une part, l'importance des **estimations fiscales** au sein tant des créances résultant des revenus fiscaux (10.3 milliards F d'estimations au 31.12.2016 contre seulement 1.2 milliard F d'impôts à encaisser résultant des taxations effectives) que des revenus fiscaux (5.9 milliards F relativement à l'année fiscale 2016 sur un total de revenus fiscaux de 6.5 milliards F). Cet état de fait est notamment une résultante du système postnumerando qui implique qu'au moment de la clôture des comptes annuels, les déclarations de l'année n'ont pas encore été reçues et qu'il est dès lors nécessaire, afin de respecter le principe comptable de délimitation périodique, de procéder à des estimations fiscales afin de comptabiliser les revenus fiscaux relatifs à l'année N.
- D'autre part, la prépondérance des **impôts périodiques** sur les personnes physiques et les personnes morales (5.6 milliards F en 2016, y compris la part cantonale à l'IFD) par rapport aux autres impôts uniques perçus par l'AFC (0.8 milliard F en 2016).

À Genève, seuls les impôts périodiques font l'objet d'estimations fiscales. C'est pourquoi la Cour s'est focalisée sur ce type de revenus fiscaux dans le présent audit.

### 3.3. Missions et organisation de l'administration fiscale cantonale (AFC)

#### Missions et organisation de l'AFC

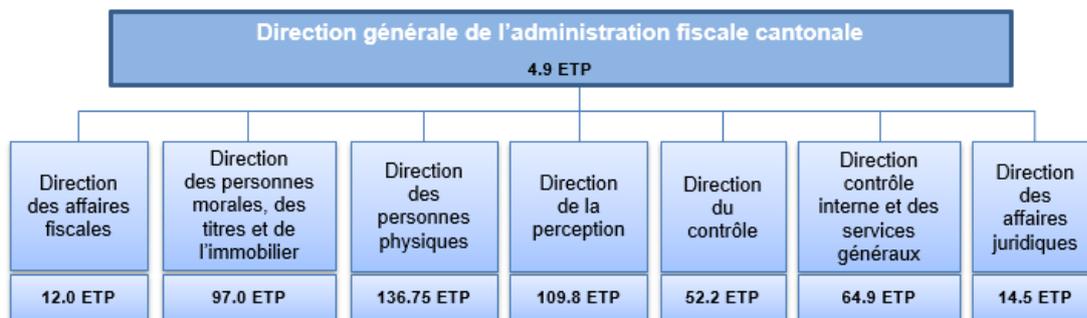
L'AFC est rattachée au département des finances (DF). Elle procède, sur la base des règles de droit fiscal fédéral et cantonal, au calcul des impôts périodiques (sur le revenu/bénéfice et sur la fortune/capital) ou uniques (impôt sur les bénéfices immobiliers, droits d'enregistrement et de successions, etc.).

Elle suit et encaisse les créances fiscales pour le compte de l'État lui-même, mais également pour le compte des communes, de la Confédération ou des trois églises officielles. En ce qui concerne l'impôt à la source perçu, une partie est rétrocédée à l'État français.

L'AFC joue un rôle actif dans le processus de création et de développement du droit fiscal, en assurant le suivi de la politique législative en matière fiscale voulue par les autorités politiques et compte tenu des règles de droit fédéral, tout en faisant valoir le point de vue de l'État dans le cadre des procédures juridictionnelles qui feront jurisprudence.

Elle assure en outre une fonction de vérification, de détection et de répression des fraudes. Elle s'occupe de la tenue du rôle des contribuables. Elle tient les comptes fiscaux (comptabilité des impôts) et est également chargée d'estimer les revenus fiscaux (budgets et comptes annuels), de les comptabiliser et d'en assurer le suivi.

Pour mener à bien ses missions, l'AFC s'est organisée de la manière suivante<sup>3</sup> :



Source : rapport de gestion du Conseil d'État 2016 – annexe RG 2016 organigrammes : <https://www.ge.ch/document/rapport-gestion-2016-du-conseil-etat-republique-canton-geneve>.

#### Organisation en matière d'estimations fiscales

En ce qui concerne plus spécifiquement les estimations fiscales, objet principal du présent rapport, elles impliquent surtout les acteurs suivants au sein de l'AFC :

- Les quatre économètres de l'AFC rattachés à la direction du contrôle interne et des services généraux. Ils sont notamment responsables de déterminer les estimations fiscales des impôts périodiques, de calculer les provisions pour débiteurs douteux et de procéder à des simulations pour chiffrer les impacts de changements législatifs.
- Le chef de service et les cinq collaborateurs du service de la Comptabilité Impôt État de l'AFC (CIE), qui est historiquement rattaché à la direction de la perception. Le service de la CIE a pour mission

<sup>3</sup> Pour plus de détails par rapport à la mission, au rôle et à l'organisation de l'AFC, la Cour des comptes renvoie au chapitre 3.3 de son rapport no 98 publié en février 2016 relatif à la qualité des relations de l'AFC avec les usagers (<http://www.cdc-ge.ch>).

la tenue des comptes et la répartition entre les bénéficiaires (canton, communes, Confédération et autres) de tous les impôts et taxes dont s'occupe l'AFC.

- La directrice de la Direction du contrôle interne et des services généraux et son adjoint, qui sont notamment en charge de tous les aspects liés au système de contrôle interne de l'AFC.
- Deux collaborateurs de la direction de la perception, qui sont responsables de transmettre certaines données relatives aux intérêts courus et d'analyser des dossiers en lien avec la provision pour débiteurs douteux.

Il est à relever que les économètres et le service de la CIE sont rattachés à l'AFC, entre autres pour des raisons d'accès aux données fiscales, qui sont soumises au secret fiscal. Toutefois, ces métiers sont relativement différents des autres métiers de l'AFC qui sont principalement axés sur la « production » (taxation et perception) des impôts.

### 3.4. Principaux outils informatiques

L'AFC dispose d'un système d'information intégré, qui couvre l'ensemble des directions et de leurs tâches respectives (enregistrement, taxation, perception, etc.). Tous les dossiers des contribuables sont totalement dématérialisés (numérisation des documents avec mise en place d'une gestion électronique de ceux-ci).

Pour la détermination et le traitement comptable des estimations fiscales, les principaux outils informatiques utilisés sont :

- **RTax PP et RTax PM**  
RTax PP et RTax PM sont des applications utilisées pour la taxation des dossiers des contribuables (PP, PM, succession, gains et bénéfices immobiliers, etc.) ainsi que pour la production des avis de taxation.
- **RImpotsource**  
RImpotsource permet la taxation des dossiers imposés à la source ainsi que la production des avis de taxation.
- **RPer**  
RPer est un outil utilisé pour tous les actes de perception de l'ensemble des impôts ainsi que pour la gestion des contentieux de l'AFC.
- **Stata**  
Stata est un logiciel complet de statistiques qui répond à des besoins en termes de gestion, d'analyse et de visualisation des données. Il fait l'objet de programmations et est utilisé par les économètres pour estimer les revenus fiscaux des impôts périodiques, lire les données extraites par requêtes SQL<sup>4</sup> et estimer les montants relatifs aux provisions pour débiteurs fiscaux, ou encore afin de simuler des impacts de changements législatifs. La source principale des données de Stata est RTax PP, RTax PM et RPer.
- **G-Rep**  
G-Rep est un programme qui permet, à partir des données présentes dans RPer, de répartir les montants d'impôts ou d'acomptes par bénéficiaire (canton, commune, Confédération, etc.).
- **Comptabilité financière intégrée (CFI)**  
L'État de Genève a mis en place comme système comptable la comptabilité financière intégrée (CFI), solution logicielle unique, intégrée et multifonctions, afin de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'État. La CFI regroupe plusieurs « modules » : comptabilité générale (GL), comptabilité fournisseurs (module AP), etc. Des restitutions financières Infocentre (outil de requêtes) sont par ailleurs disponibles afin d'agréger les différentes sources d'information et de répondre aux besoins des utilisateurs.
- **Excel**  
L'outil Excel est utilisé dans le processus d'établissement et de comptabilisation des estimations fiscales et des provisions pour débiteurs fiscaux douteux.

---

<sup>4</sup> SQL, sigle de *Structured Query Language* (langage de requête structurée en français), est un langage informatique normalisé servant à exploiter des bases de données relationnelles.

### 3.5. Cadre légal

À Genève, la comptabilité publique est régie par la réglementation suivante :



#### **Loi sur la gestion administrative et financière (LGAF)**

La loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) a fait l'objet d'une refonte complète en 2013. La nouvelle version de cette loi, votée le 4 octobre 2013 par le Grand Conseil, précise que les principes et les méthodes comptables applicables en matière de présentation du budget et des états financiers sont définis par les normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) publiées par l'IPSAS Board, sous réserve d'une interprétation spécifique ou d'une exception résultant de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

Les états financiers doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats.

#### **Règlement sur l'établissement des états financiers (REEF)**

Le règlement sur l'établissement des états financiers est un règlement d'application de la LGAF, de la compétence du Conseil d'État. Il précise notamment que le DF est chargé d'édicter les directives transversales nécessaires à l'exécution du présent règlement, dont font notamment partie :

- Le manuel de comptabilité de l'État de Genève ;
- Les directives en matière de contrôle interne transversal et de contrôle de gestion transversal.

#### **Manuel de comptabilité**

Le manuel de comptabilité de l'État de Genève concrétise les décisions importantes qui sont mises en œuvre depuis 2008 en matière de comptabilité dans le cadre de la modernisation des finances publiques de l'État de Genève. Il se compose de trois parties :

- *Manuel A – Principes et méthodes comptables Groupe*  
Le « Manuel A – Principes et méthodes comptables Groupe » vise à préciser l'application des normes comptables aux cas spécifiques des entités consolidées, eu égard au référentiel comptable principal de l'État (normes IPSAS à l'exception des dérogations).

- *Manuel B – Gestion comptable de l’État*  
Le « Manuel B – Gestion comptable de l’État » vise à clarifier l’utilisation des comptes de manière transversale. Il est applicable à tous les acteurs interagissant sur le plan comptable de l’État, tant au niveau de la comptabilité que du budget.
- *Manuel C – Système de contrôle interne des états financiers*  
Le « Manuel C – Système de contrôle interne des états financiers » vise à clarifier les contrôles clés garantissant que les états financiers sont exempts de toute erreur ou anomalie significatives. Ce manuel est applicable à l’État uniquement. Il est en cours de rédaction.

### **Directives départementales et instructions de service**

Les revenus fiscaux sont cadrés par plusieurs directives départementales ou instruction de service :

- Directive départementale du DF relative au circuit de transmission des prévisions fiscales du 17 décembre 2008 ;
- Directive départementale du DF sur les estimations fiscales du 26 juin 2012 ;
- Directive départementale du DF concernant la dépréciation des créances fiscales du 6 juillet 2012;
- Instruction de service de l’AFC sur le traitement des correctifs d’estimations et les rectifications de taxations du 22 février 2013.

## 4. ANALYSE

La Cour a structuré son analyse autour des trois axes de gestion suivants :

- Processus d'établissement et de traitement comptable des revenus fiscaux (chapitre 4.1) ;
- Système de contrôle interne (chapitre 4.2) ;
- Suivi et communication des données liées aux estimations fiscales (chapitre 4.3).

La Cour relève que le processus des estimations fiscales est globalement maîtrisé par les économètres, dont la qualité du travail est reconnue de manière positive.

Toutefois, certains aspects du processus d'établissement des estimations fiscales méritent des améliorations, ce qui fait l'objet du **chapitre 4.1**. Les constats y relatifs peuvent être qualifiés de relativement importants dans la mesure où la mise en œuvre des recommandations pourrait améliorer la prévision des estimations fiscales utilisée notamment dans le cadre des comptes annuels.

Les éléments du **chapitre 4.2** ne remettent pas en cause les aspects opérationnels, mais portent sur une amélioration de l'intégration et de la formalisation des travaux réalisés par les économètres et le service de la CIE. Ils peuvent donc être qualifiés de moindre importance.

Le **chapitre 4.3** traite principalement du suivi de l'activité, des interactions et de la coordination entre les différents acteurs externes à l'AFC. La Cour a identifié des échanges d'informations pour lesquels certains changements sont indispensables pour améliorer la communication et le suivi des revenus fiscaux.

La mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport devrait permettre d'assurer un suivi plus précis à court et à long termes des revenus de l'État de Genève, et dès lors de mieux maîtriser la planification des charges futures.

## 4.1. Processus d'établissement et de traitement comptable des revenus fiscaux

### 4.1.1. Contexte

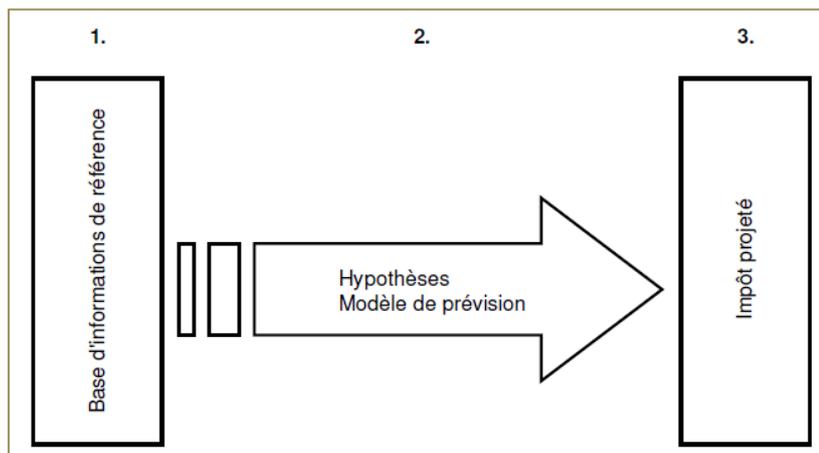
#### **Processus d'établissement des estimations fiscales**

Les économètres sont responsables de l'établissement des estimations fiscales des impôts périodiques.

Selon le principe de taxation postnumerando et le principe comptable de délimitation périodique, les impôts concernant l'année fiscale N doivent être comptabilisés dans les comptes de l'année N. Les impôts de l'année N n'ayant pas encore fait l'objet d'une taxation sont estimés à la clôture de l'année N. Ils font ensuite l'objet de correctifs d'estimations lors des boucléments suivants sur la base des nouvelles informations disponibles. Cela concerne l'ensemble des impôts périodiques (ICC, IFD et IS), à savoir l'impôt sur le revenu et la fortune des PP, l'impôt sur le bénéfice et le capital des PM ainsi que l'impôt immobilier complémentaire.

L'estimation des impôts périodiques se base sur les dernières informations disponibles de la situation du contribuable (par exemple, taxation N-1, N-2, etc.), qui sont « projetées » sur la période estimée. Le passage d'une période à l'autre se fait grâce à un modèle<sup>5</sup> et à la formulation d'hypothèses. L'AFC travaille avec des modèles de « masse », c'est-à-dire que les hypothèses sont appliquées de manière globale aux données des contribuables (par nature de contribuable, PP ou PM) et par type d'impôt (revenu, fortune, bénéfice, etc.). Les hypothèses sont ainsi identiques pour tous les contribuables, quels que soient leur branche économique ou leur statut (indépendant, salariés, etc.).

Le schéma ci-dessous reprend le processus générique des estimations fiscales :



Source : Directive départementale du DF sur les estimations fiscales du 26 juin 2012.

<sup>5</sup> Un modèle permet de reproduire la réalité sur la base d'une multitude d'hypothèses statistiques tandis qu'une méthode est l'application d'hypothèses simples. Par simplification, le terme « modèle » sera utilisé dans le présent rapport, même si certains impôts sont estimés sur la base d'une méthode et non d'un modèle (par exemple, l'impôt sur le bénéfice est estimé en appliquant un taux de croissance sur l'impôt N-1).

La **base d'informations de référence** est composée de 3 types de dossiers :

- Les dossiers N-1 taxés, c'est-à-dire ceux pour lesquels un bordereau de taxation a été émis ;
- Les dossiers pour lesquels la déclaration d'impôt N-1 a été reçue, mais n'a pas encore été traitée ou est en cours de traitement par un taxateur. Les économètres ont rédigé des programmes à l'aide du logiciel Stata permettant de recalculer, sur la base des éléments déclarés par le contribuable, l'impôt N-1 selon les règles de taxation en vigueur et en appliquant un **coefficient d'amplification**. Ce dernier, qui ne concerne que l'impôt au barème ordinaire sur le revenu et la fortune des PP, permet de prendre en compte la valeur ajoutée du travail du taxateur qui vérifie les déclarations et identifie par exemple des omissions de revenus ou des surévaluations des déductions. L'impôt notifié est en règle générale supérieur à l'impôt déclaré ;
- Les dossiers manquants N-1, c'est-à-dire ceux pour lesquels aucune déclaration N-1 n'a été reçue. À l'aide du logiciel Stata, les économètres recherchent les dernières informations disponibles des trois dernières années (déclaration ou taxation), puis vieillissent les données sur la base d'hypothèses et projettent l'impôt N-1. Les dossiers pour lesquels aucune information récente de moins de trois ans n'est disponible ne sont pas estimés.

Des **hypothèses** vont ensuite être appliquées globalement à la base d'informations de référence pour projeter l'impôt N-1 sur N. Les projections sont réalisées dans le logiciel Stata ou dans un fichier Excel. Des hypothèses propres à chaque type d'impôt ont été définies par les économètres. Par exemple :

- Pour l'impôt sur le revenu : la variation du PIB réel suisse et un **multiplicateur** permettant de prendre en compte la progressivité de ce type d'impôt ;
- Pour l'impôt sur le bénéfice : le taux de croissance annoncé par un panel d'entreprises. En janvier et en septembre, l'AFC envoie aux grandes entreprises (représentant environ 40 % de l'impôt) un questionnaire pour recueillir des informations sur la variation de leur bénéfice, puis calcule un taux moyen de croissance. Ce dernier est ensuite appliqué aux entreprises hors panel ;
- Pour l'impôt sur la fortune : la variation de la fortune mobilière sur la base d'un portefeuille type.

La fréquence de mise à jour des hypothèses est propre à chaque hypothèse, par exemple tous les trimestres pour la variation du PIB réel suisse, deux fois par année pour le taux de croissance du panel et une fois par année pour le coefficient d'amplification et le multiplicateur. Le coefficient et le multiplicateur sont calculés en mars et utilisés jusqu'à la clôture annuelle.

Les résultats des estimations fiscales sont reportés dans différents fichiers Excel. Des tableaux récapitulatifs sont ensuite transmis au service de la CIE pour comptabilisation.

### **Traitement comptable des estimations fiscales**

Les **estimations fiscales** de l'année N sont comptabilisées dans les comptes de l'année N, puis elles sont mises à jour pendant cinq ans (un an pour l'impôt à la source) en fonction de l'avancement de la taxation et des modifications d'hypothèses. Ainsi, les estimations fiscales englobent une plus grande part de production à chaque clôture. Des « **correctifs** » d'estimations sont alors comptabilisés à chaque clôture, et ce jusqu'à N+5. Les correctifs représentent pour les dossiers :

- Non taxés : les écarts entre l'estimation mise à jour pour la clôture et l'estimation précédente ;
- Taxés dans l'année : les écarts entre la taxation et l'estimation précédente.

Pour les PP et les PM, en N+6 (N+2 pour l'impôt à la source), les estimations fiscales qui n'ont pas encore fait l'objet d'une taxation sont extournées (comptabilisation d'une diminution de revenu, sous la dénomination de « **correctif effectif** ») et un revenu sera enregistré ultérieurement au moment de la taxation effective du dossier. Ces éléments font partie tous les deux du « **reliquat** ». Les rectifications

de taxation concernant les années N-6 et précédentes sont en outre comptabilisées dans le reliquat (par exemple, le résultat d'un contrôle fiscal ou d'un recours contre une taxation).

À titre d'illustration et avec l'hypothèse que les modèles actuels sont applicables de la même manière depuis 2009, deux cas de figure relatifs aux impôts périodiques de l'année fiscale 2009 (N-7) avec un dépôt de la déclaration en 2010 (N-6) et un arrêt des estimations en 2014 (N-2) sont présentés dans les tableaux ci-après :

- La figure 1 concerne une taxation entrée en force en 2010 (N-6) ;
- La figure 2 concerne une taxation restée dans l'attente d'une jurisprudence et entrée en force en 2016 (N).

Dans les deux cas de figure, le versement d'acomptes prévisionnels est à 90<sup>6</sup>, la première estimation fiscale est à 100 et la taxation est à 98<sup>7</sup>. Bien que ces montants soient identiques, les deux cas présentent un impact très différent au niveau du compte de fonctionnement 2016 (N), en fonction de la vitesse de taxation. En effet, le premier cas présente un effet marginal sur le compte de fonctionnement en 2010 (correctif de -2), alors que le deuxième cas présente des effets marginaux en 2010, 2011 et 2013 (correctifs de respectivement 2, -3 et -2) puis deux impacts importants en 2014 (-97) et 2016 (+98).

Figure 1

	2009 (N-7)	2010 (N-6)	2011 (N-5)	2012 (N-4)	2013 (N-3)	2014 (N-2)	2015 (N-1)	2016 N
<b>Événement</b>								
Paiement d'acomptes prévisionnels	90							
1ère estimation (N-7)	100							
Dépôt de la déclaration (en N-6)		96						
Taxation (en N-6)		98						
Paiement du solde de taxation		8						
2ème estimation (clôture N-6)		98						
3-5ème estimation (clôtures N-5 à N-3)			98	98	98			
Dernière estimation (arrêt en N-2)						98		
Taxation (en N ou années suivantes)							n/a	n/a
<b>Comptabilisation</b>								
Impact sur les pseudo-débiteurs (bilan)	100	-2				-98		
Impact sur les débiteurs (bilan)	-90	+90 (+98-8)						
Impact sur la production cumulée (bilan)		-98				98		
Impact sur les revenus fiscaux (compte de fonctionnement)	100	-2 (correctif)				0 (+98-98)		

<sup>6</sup> Cette information sur les acomptes est présentée à des fins contextuelles. Toutefois, elle n'est pas utilisée par les économètres pour l'établissement des estimations fiscales.

<sup>7</sup> Dans les deux cas de figure, par simplification il n'est pas présenté les flux liés aux intérêts, aux émoluments, etc. De même, il n'est pas présenté la contrepartie des comptes liés aux encaissements (banques, espèces aux guichets, etc.).

**Figure 2**

	2009 (N-7)	2010 (N-6)	2011 (N-5)	2012 (N-4)	2013 (N-3)	2014 (N-2)	2015 (N-1)	2016 N
<b>Événement</b>								
Païement d'acomptes prévisionnels	90							
1ère estimation (N-7)	100							
Dépôt de la déclaration (en N-6)		96						
Taxation (en N-6)		n/a						
Païement du solde de taxation								
2ème estimation (clôture N-6)		102						
3-5ème estimation (clôtures N-5 à N-3)			99	99	97			
Dernière estimation (arrêt en N-2)						97		
Taxation (en N ou années suivantes)							n/a	98
<b>Comptabilisation</b>								
Impact sur les pseudo-débiteurs (bilan)	100	2	-3		-2	-97		
Impact sur les débiteurs (bilan)	-90							+90 (+98-8)
Impact sur la production cumulée (bilan)								
Impact sur les revenus fiscaux (compte de fonctionnement)	100	2 (correctif)	-3 (correctif)		-2 (correctif)	-97 (correctif effectif)		98 (reliquat)

En résumé, dans le compte de fonctionnement de 2016, les revenus fiscaux liés aux impôts périodiques (hors impôt à la source qui est suivi pendant deux années uniquement) correspondent à :

- Première estimation de 2016 (année N) ;
- Correctif de la mise à jour de l'estimation 2015 (année N-1) ;
- Correctif de la mise à jour de l'estimation 2014 (année N-2) ;
- Correctif de la mise à jour de l'estimation 2013 (année N-3) ;
- Correctif de la mise à jour de l'estimation 2012 (année N-4) ;
- Correctif de la mise à jour de l'estimation 2011 (année N-5) ;
- Extourne de l'estimation résiduelle de l'année 2010 et production des années 2010 et antérieures (reliquat).

Le tableau ci-dessous reprend, pour les années 2016 et 2015, le détail des revenus fiscaux dans le compte de fonctionnement de l'État :

	2016		2015	
	En millions	En %	En millions	En %
Impôts périodiques – Estimations fiscales de l'année courante N	5'968.7	91.4	5'932.8	91.8
Impôts périodiques – Correctifs des années N-1 à N-5	-91.5	-1.4	0.1	0.0
Impôts périodiques – Reliquat des années N-6 et précédentes	118.5	1.8	102.2	1.6
Autres impôts – Production	744.3	11.4	616.9	9.5
Autres éléments – Compensation financière aux communes françaises, amendes, majorations, dégrèvements, etc.	-211.8	-3.2	-191.1	-3.0
<b>Total</b>	<b>6'528.2</b>	<b>100.0</b>	<b>6'460.9</b>	<b>100.0</b>

Source : fichier interne de l'AFC.

Ce tableau met en avant l'importance et la prépondérance des impôts périodiques par rapport aux autres impôts ainsi que des estimations fiscales par rapport à la production. Il montre également la part non significative des correctifs et des reliquats dans les revenus fiscaux, ce qui permet de considérer positivement le résultat des estimations des économètres. Toutefois, il faut pondérer cette appréciation dès lors que les correctifs et les reliquats comprennent également toutes les rectifications de taxation résultant de la production (par exemple, celles liées à un contrôle fiscal) qui ne peuvent être isolées des écarts d'estimations. De plus, il peut arriver que les correctifs des différents impôts se compensent entre eux venant ainsi limiter le montant final des correctifs. Par exemple, le tableau ci-dessous montre le détail des correctifs de 2016 :

En millions	2016
Impôt sur le revenu des PP à l'imposition ordinaire	-128.2
Impôt sur le revenu des PP à l'impôt à la source	-7.8
Impôt sur la fortune des PP	-5.3
Impôt sur le bénéfice des PM	-5.9
Impôt sur le capital des PM	2.4
Impôt immobilier complémentaire (PP et PM)	67.5
Part cantonale à l'IFD	-14.2
<b>Total des correctifs</b>	<b>-91.5</b>

Source : fichier interne de l'AFC.

Ce tableau illustre que les correctifs négatifs liés à l'impôt sur le revenu des PP à l'imposition ordinaire sont en partie compensés par les correctifs positifs liés à l'impôt immobilier complémentaire, pour aboutir à un total des correctifs ne représentant que 1.4 % du total des revenus fiscaux. Hors effet de compensation par les correctifs liés à l'impôt immobilier complémentaire, le total des correctifs aurait représenté 2.4 %, ce qui reste un écart faible en comparaison historique.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'ensemble des correctifs provient de calculs par année fiscale avec des effets des compensations entre les différentes années. Par exemple, les correctifs négatifs de 5.9 millions F sur l'impôt sur le bénéfice des PM correspondent à des correctifs négatifs de 19.2 millions F pour 2015 et de 27.3 millions F pour 2014 compensés par des correctifs positifs sur les années 2013 à 2011 (respectivement des correctifs positifs de 5 millions F en 2013, de 14 millions F en 2012 et de 21.6 millions F en 2010).

### **Provisions pour débiteurs douteux**

Les provisions pour débiteurs douteux sont calculées et comptabilisées sur une base annuelle, en février N+1 pour la clôture des comptes de l'année N. Elles sont déterminées pour les catégories suivantes :

- Impôts périodiques, dont les créances se scindent en **débiteurs sur taxations notifiées** (c'est-à-dire sur des créances ouvertes suite à l'envoi d'un bordereau au contribuable) et en **pseudo-débiteurs sur estimations** (c'est-à-dire sur des taxations non encore produites et qui correspondent aux estimations fiscales déterminées par les économètres) ;
- Impôts non périodiques (c'est-à-dire sur les **créances notifiées sur les autres impôts**) ;
- **Intérêts courus sur toutes les créances notifiées.**

Le tableau ci-dessous reprend, pour les années 2016 et 2015, le détail des provisions pour débiteurs douteux sur les créances fiscales :

En millions de francs	2016	2015
Provisions pour débiteurs douteux sur les :		
Créances notifiées – petits débiteurs	187.0	184.6
Créances notifiées – gros débiteurs	52.5	37.4
Créances non notifiées – pseudo-débiteurs	132.9	165.6
Créances notifiées – autres impôts	8.0	8.6
Intérêts courus sur créances notifiées	59.0	53.4
<b>Total</b>	<b>439.4</b>	<b>449.6</b>

Source : fichier interne de l'AFC.

### Provision pour débiteurs douteux sur les créances notifiées

En ce qui concerne les débiteurs de taxations notifiées, une nouvelle méthode d'estimation de la provision pour débiteurs douteux a été mise en place depuis 2012. Celle-ci se base sur l'ancienneté de

la créance, déterminée en fonction de l'année de taxation et non pas par rapport à l'année fiscale de référence. Chaque créance est considérée individuellement par année fiscale, par type d'impôt et par contribuable (et non pas globalement par contribuable, toutes créances confondues). À chaque niveau d'ancienneté, il est appliqué globalement aux sommes cumulées des créances un taux de provision déterminé par un modèle statistique basé sur l'observation des créances déclarées irrécouvrables durant les années précédentes. Ces taux sont revus et mis à jour chaque année. Ce modèle est appliqué :

- Pour les « **petits débiteurs** » (PP < 500 000 F et PM < 1 million F de créance notifiée par année fiscale) : sans changement, c'est-à-dire que la provision calculée avec les taux historiques est retenue sans modification.
- Pour les « **gros débiteurs** » (PP > 500 000 F et PM > 1 million F de créance notifiée par année fiscale) : la provision obtenue par le modèle n'est pas prise en compte. Elle est remplacée par l'estimation du risque de non-recouvrement de la créance concernée, obtenue après avoir procédé à l'évaluation annuelle individuelle de chaque dossier par le service de la perception (par exemple, analyse de la situation financière du débiteur).

Ainsi, le modèle appliqué pour le calcul de la provision pour débiteurs douteux sur les créances notifiées, en distinguant les gros débiteurs des petits, amène un « biais » de par le fait que les seuils sont appliqués compte par compte (par année fiscale, par type d'impôt et par contribuable) et non pas globalement par contribuable (toutes créances confondues). Il en résulte certaines « incohérences », telles que :

- Un taux de provisionnement différent sera appliqué sur deux créances ICC et IFD d'un même contribuable, notifiées à la même date (ancienneté identique), mais dont l'impôt restant dû est une fois supérieur et une fois inférieur aux seuils ;
- Un débiteur PM, « en liquidation », se verra appliquer le taux de provisionnement du modèle pour ses petites créances et un taux de 100 % pour ses grosses créances ouvertes après analyse individuelle de son dossier ;
- Une créance ouverte suite à la notification d'un bordereau IFD provisoire sera provisionnée au taux ressortant du modèle selon l'ancienneté pour les petits débiteurs et au taux de 0 % s'il s'agit d'une créance d'un gros débiteur.

Ces « incohérences » sont connues et propres au modèle choisi, du fait que la provision est calculée sur un modèle de masse cohérent du point de vue statistique, sans retraitement des exceptions hormis les dossiers des gros débiteurs.

#### Provisions pour débiteurs douteux sur les créances non notifiées (pseudo-débiteurs)

Les créances sur pseudo-débiteurs étant estimées et non pas notifiées, elles ont par définition une ancienneté nulle. Dès lors, la méthode décrite précédemment ne peut pas être utilisée. Les taux de provisionnement sont des taux statistiques de pertes sur toute la production historique, obtenus par comparaison des créances irrécouvrables par rapport aux montants taxés par année. Ils sont uniquement fonction de l'année fiscale et ne tiennent pas compte de l'ancienneté de la créance. La provision sur les pseudo-débiteurs est obtenue en appliquant ces taux sur les montants annuels totaux des estimations fiscales, sans tenir compte des acomptes versés.

#### Provisions pour débiteurs douteux (impôts non périodiques)

Le montant de la provision pour débiteurs douteux pour les autres impôts correspond à la moyenne des créances irrécouvrables comptabilisées dans les trois derniers comptes annuels.

#### Provisions pour intérêts courus sur les créances notifiées

Les provisions pour débiteurs douteux sont comptabilisées pour les intérêts courus sur les créances notifiées et pas pour les créances non notifiées. Les intérêts courus sont provisionnés sur la base d'un

taux moyen par catégorie agrégée de débiteurs (PP ICC et IFD, PM ICC et IFD sur les petits et les gros débiteurs), sans tenir compte des taux individuels liés à l'ancienneté qui sont appliqués à la créance nominale.

### **Les limites de l'utilisation de modèles de « masse »**

Les estimations fiscales sont déterminées à partir de modèles de « masse ». Les données et les estimations ne sont ni exploitées ni établies au niveau individuel de chaque contribuable ou de catégories de contribuables (retraités, indépendants, salariés, par branche économique, etc.) puisque la position individuelle estimée d'un contribuable n'a de sens que si elle est considérée globalement avec celles des autres contribuables.

Il n'est ainsi pas possible de « lier » les estimations fiscales aux acomptes perçus afin d'obtenir le montant net ouvert de la créance estimée de chaque contribuable. En conséquence, les présentations dans les comptes annuels ne se font qu'à un niveau brut : total des créances estimées moins total des acomptes, et sans aucune présentation des positions nettes dans les créances ou dans les dettes.

De même, les provisions pour débiteurs douteux sur les pseudo-débiteurs sont calculées sur la base des estimations fiscales sans tenir compte des acomptes effectivement versés par les contribuables. Les provisions sont calculées sur des situations décorrélées de la situation effective des pseudo-débiteurs, pouvant aboutir à la comptabilisation d'une provision sur une dette due par l'AFC au contribuable (c'est-à-dire dans le cas où les acomptes versés étaient supérieurs à l'estimation fiscale de la créance).

Également, faute d'une identification individuelle des contribuables, il n'est pas possible de conserver la créance fiscale estimée au bilan avec une extourne de la différence nette (estimation versus taxation) au compte de fonctionnement au moment de la taxation. Actuellement, la comptabilisation du correctif effectif en N+6 (N+2 pour l'impôt à la source) vient diminuer les revenus fiscaux, puis des revenus seront comptabilisés ultérieurement lors de la taxation des dossiers concernés.

## **4.1.2. Constats**

### **Constat 1 : Analyses non réalisées ou non mises à jour**

La Cour constate que les résultats des modèles d'estimations fiscales et de provisions pour débiteurs douteux ne sont pas suffisamment analysés et que les quelques analyses réalisées par les économètres pour confirmer l'utilisation de certaines hypothèses ne sont pas mises à jour sur une base régulière. À titre d'illustration :

- Il n'existe pas aujourd'hui d'analyses fines et précises pour comprendre, d'une part les raisons des variations des paramètres (notamment le multiplicateur et le coefficient d'amplification) et, d'autre part, les écarts entre les estimations et les taxations qui sont à la source des correctifs et des reliquats. Par exemple, aucune analyse n'a été réalisée pour comprendre pourquoi le multiplicateur 2017 est inférieur à 1 ou pour quelles raisons les correctifs depuis 2014 ont tendance à être négatifs (est-ce dû aux effets conjoncturels, taxations exceptionnelles, recours, contrôles fiscaux ou modifications légales ?).
- L'utilisation historique de certaines hypothèses n'a jamais été revue et analysée pour s'assurer de la pertinence ou non de ces hypothèses au regard du contexte actuel. Par exemple, la structure du portefeuille de titres pour l'estimation de fortune mobilière a été modélisée en 2005 et n'a jamais

été mise à jour depuis, ou l'utilisation d'un taux de 3 % dans les plans financiers quadriennaux pour la projection d'un certain nombre d'impôts n'est pas systématiquement comparée aux taux de croissance réels.

- Les modèles d'estimations sont déconnectés du fonctionnement actuel de l'AFC et des analyses ne sont pas systématiquement réalisées pour évaluer l'impact des changements d'organisation de l'AFC sur les estimations fiscales. Ainsi, les informations utilisées sont les dernières données les plus fiables du point de vue de « l'économétrie », mais elles ne correspondent pas aux méthodes actuelles de taxation. Certains impacts sont calculés par les directions concernées et transmises aux économètres pour ajout dans le résultat final des estimations (entre autres l'impact de la transmission automatique des certificats de travail par les employeurs et de l'engagement de contrôleurs fiscaux supplémentaires), tandis que d'autres comme la vitesse de taxation ou l'augmentation des taxations automatiques ne sont pas considérés, et aucune analyse n'est réalisée pour évaluer l'ampleur de ces phénomènes sur les estimations. Par exemple, le coefficient d'amplification servant à modéliser le travail du taxateur est calculé sur la base des années fiscales 2008 à 2012 alors que le nombre de taxations automatiques et de taxations assistées a fortement augmenté ces dernières années<sup>8</sup>, ce qui peut avoir un impact significatif sur le niveau du coefficient et, in fine, sur le montant des estimations fiscales.
- Les hypothèses utilisées dans les analyses de 2012 pour la détermination du modèle de provision pour débiteurs douteux sur créances notifiées et sur pseudo-débiteurs telle que la structure des contribuables et le niveau des acomptes (par exemple : la répartition entre petits et gros débiteurs, l'ancienneté des créances, le nombre de sociétés en liquidation) n'ont pas été revues pour s'assurer qu'elles correspondent toujours à la situation actuelle.

Finalement, les analyses sur les hypothèses et sur les résultats des estimations sont importantes, car elles peuvent soit permettre d'ajuster les modèles, soit donner une assurance supplémentaire sur la fiabilité des estimations fiscales. Or, aujourd'hui, les analyses ne sont réalisées qu'en réaction aux dérives des modèles et les écarts sont expliqués uniquement par des phénomènes techniques (par exemple un changement d'hypothèse d'une période à l'autre) sans intégration des phénomènes économiques (effet volume ou prix, éléments conjoncturels ou structurels).

### **Constat 2 : Certaines hypothèses non mises à jour à la clôture des comptes**

La Cour constate que le coefficient d'amplification et le multiplicateur ne sont pas mis à jour à la clôture des comptes en février N+1. Ces données sont calculées une fois par année en mars N et sont utilisées pour les estimations fiscales de l'année N jusqu'à la clôture des comptes intervenant en février N+1. Par exemple, les coefficients utilisés pour la clôture des comptes 2016 en février 2017 avaient été calculés en mars 2016 et n'ont pas été remis à jour avec des données plus récentes. Bien qu'amenant une certaine variabilité à la clôture, la mise à jour des données pourra permettre d'améliorer la fiabilité des estimations et potentiellement de diminuer les impacts des correctifs enregistrés les années suivantes.

### **Constat 3 : Calcul d'intérêts courus sur pseudo-débiteurs pas suffisamment fiable**

Les intérêts courus sur les pseudo-débiteurs sont calculés sur la base de l'ensemble des comptes fiscaux ouverts dans RPer qui n'ont pas encore été notifiés (soit sur le solde des acomptes dus qui n'a

---

<sup>8</sup> L'AFC a introduit en 2010 la procédure de taxation automatique (la déclaration est traitée sans l'intervention d'un taxateur) et de taxation assistée (seuls certains éléments identifiés par le système informatique sont contrôlés par un taxateur). Entre 2010 et 2014, le nombre de taxations automatiques est passé de 9'102 à 23'463 et le nombre de taxations assistées de 18'314 à 168'468. Pour plus d'informations, voir le rapport no 98 de la Cour relatif à l'audit de gestion sur la qualité des relations entre l'AFC et ses usagers, publié en février 2016 et librement disponible sur [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch).

pas encore été versé, soit sur la période entre la date due du paiement d'un acompte et la date effective de paiement en cas de retard). Ainsi, les pseudo-débiteurs pris en compte pour le calcul des intérêts courus ne sont pas les mêmes que ceux estimés par les économètres et faisant l'objet d'une comptabilisation en parallèle comme nominal dans les comptes annuels de l'État. Faute d'une exploitation individuelle des données, il n'est toutefois pas possible de « lier » ces derniers aux acomptes perçus afin de permettre un calcul des intérêts courus sur le solde net estimé des créances non notifiées.

### 4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** découlent de la non-réalisation d'analyses sur une base proactive ou à l'absence de mise à jour de certaines analyses. Ils résultent également de l'absence d'analyse pour identifier la source des écarts entre les estimations fiscales et la production.

Les **risques financiers et d'image** potentiels tiennent à l'absence d'analyse ou de suivi adéquat des éléments et des hypothèses pouvant influencer la fiabilité et le montant des estimations fiscales de l'année, ainsi que les correctifs enregistrés les années suivantes.

Les **risques financiers et de conformité** tiennent à la comptabilisation des intérêts courus sur les créances non notifiées qui ne sont pas calculés sur les montants des pseudo-débiteurs.

### 4.1.4. Recommandations

#### **Recommandation 1 (cf. constat 1)**

La Cour recommande à l'AFC de mettre en place des analyses permettant de valider à la fois les hypothèses utilisées dans les modèles ainsi que les résultats des estimations. Les analyses quantitatives et qualitatives doivent, entre autres, permettre :

- D'expliquer les variations du coefficient d'amplification et du multiplicateur et de confirmer l'utilisation de telles hypothèses ;
- D'expliquer l'origine des correctifs et des reliquats comptabilisés dans les comptes annuels d'un point de vue économique (par exemple : effet de variations des barèmes, effet de l'évolution du nombre de contribuables) ;
- De déterminer la nature des écarts entre les premières estimations et les estimations successives et entre les premières estimations et les taxations (par exemple : dossiers exceptionnels, clôture de recours, contrôles fiscaux, modifications légales) ;
- De mettre à jour la structure du portefeuille type de titres par tranche de fortune ;
- De déterminer si l'hypothèse de croissance de 3 % prise en compte pour certains impôts dans l'élaboration des plans financiers quadriennaux est toujours pertinente ;
- De déterminer si les méthodes de travail des services de production de l'AFC et leur évolution dans le temps ont une influence sur le processus d'établissement des estimations fiscales. Dans l'affirmative, il s'agira de s'assurer que la situation est correctement prise en compte dans les modèles d'estimation ou que les directions concernées ont communiqué les informations nécessaires aux économètres.
- De s'assurer que la structure des contribuables et les hypothèses retenues dans les modèles de provision pour débiteurs douteux restent pertinentes (en raison par exemple d'une possible évolution de la répartition entre les petits et les gros débiteurs, l'ancienneté des créances ou le nombre de sociétés en liquidation).

Une première étape consistera à évaluer les informations nécessaires à l'établissement de telles analyses, les contraintes actuelles des systèmes informatiques utilisés et le coût de la mise à jour des

requêtes. Ce coût devrait être rapporté et analysé au regard des avantages comptables et financiers obtenus et des montants en jeu.

Enfin, le résultat des analyses devra permettre aux économètres de statuer sur leurs modèles actuels d'estimations et, le cas échéant, de prendre des mesures pour les ajuster. Par exemple, la possibilité d'exploiter des données à un niveau individuel et/ou par type de contribuable permettrait-elle à l'AFC d'effectuer des analyses plus fines sur les tendances macro-économiques par secteur d'activités / catégorie socio-professionnelle et in fine d'améliorer les prévisions financières à moyen terme (qui sont notamment utiles pour la planification quadriennale de l'État) ?.

### **Recommandation 2 (cf. constat 2)**

La Cour recommande à l'AFC de modifier la périodicité de mise à jour du multiplicateur et du coefficient d'amplification afin que les données utilisées pour la clôture des comptes soient les plus à jour possible pour gagner en fiabilité dans les estimations.

### **Recommandation 3 (cf. constat 3)**

De par les modèles actuels des estimations fiscales et la non-exploitation des données à un niveau individuel, la Cour recommande à l'AFC, en collaboration avec la direction financière du département, d'étudier des méthodes alternatives afin de déterminer de manière fiable les intérêts courus sur les créances non notifiées (pseudo-débiteurs). Le résultat de ces études et les décisions prises devront être supportés par une documentation adéquate.

## **4.1.5. Observations de l'audité**

Recommandation 1:  acceptée  refusée

*L'AFC est d'accord d'évaluer les éléments nécessaires à la conduite d'analyses visant à l'amélioration des estimations fiscales. Les décisions d'ajustements éventuelles seront prises en concertation avec les autorités de contrôle et en contrebalançant les moyens à mettre en œuvre au regard des avantages attendus.*

Recommandation 2:  acceptée  refusée

*La mise à jour des paramètres précités crée un risque sur le pilotage financier de l'État, en particulier dans le contexte de la projection des comptes, car cela accentue la variabilité des estimations. Elle correspond à une modification de pratique qui requiert une analyse d'impact qui va conditionner sa mise en œuvre.*

Recommandation 3:  acceptée  refusée

*L'AFC accepte cette recommandation et va mettre à jour les analyses visant à réduire l'écart entre intérêts courus sur acomptes et intérêts effectifs dus lors de l'émission du bordereau d'impôt. Toutefois, elle ne partage pas le constat qui a conduit à cette recommandation et dont la formulation n'est pas claire. Il faut distinguer le traitement des intérêts liés aux acomptes de celui de l'estimation des impôts, car il s'agit de deux périmètres et méthodes différents.*

## 4.2. Système de contrôle interne (SCI)

### 4.2.1. Contexte

#### **Le SCI au sein de l'État**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF) – D 1 05 définit les objectifs comme suit à son article 50 :

« <sup>1</sup> Le système de contrôle interne vise à :

- a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.

<sup>2</sup> Le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés. »

La mise en place du SCI est quant à elle définie à l'article 51 :

« <sup>1</sup> Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

<sup>2</sup> L'instauration et la maintenance du système de contrôle interne, selon un référentiel généralement admis, incombent aux entités administratives elles-mêmes, soit à leurs directions. »

#### **Le SCI lié aux estimations fiscales et à leur traitement comptable**

Les documents qui forment la base du SCI lié au processus des estimations fiscales et à leur traitement comptable sont les suivants :

- Le macro-processus sur les revenus fiscaux établi en août 2010 ;
- Les directives départementales du DF sur :
  - Les estimations fiscales du 26 juin 2012 ;
  - La dépréciation des créances fiscales du 6 juillet 2012 ;
  - Le circuit de transmission des prévisions fiscales du 17 décembre 2008.
- L'instruction de service de l'AFC sur le traitement des correctifs d'estimations et les rectifications de taxations du 22 février 2013 ;
- Les matrices de contrôle du service de la CIE et des économètres ;
- Les procédures / marches à suivre du service de la CIE.

Les contrôles sont formalisés dans un outil développé en interne dénommé « base des contrôles clés ». Cet outil permet de répertorier les contrôles clés de l'AFC dans des fiches, d'obtenir des rappels d'échéance en fonction de la fréquence du contrôle, de saisir la date du contrôle et le nom du responsable du contrôle, de saisir la date de la revue et le nom du vérificateur (« contrôle des quatre yeux ») et d'avoir un historique des contrôles réalisés.

## 4.2.2. Constats

### **Constat 4 : Documentation interne divergente de la pratique**

La Cour constate que la documentation interne relative à la mise en place et au maintien du SCI n'est pas toujours conforme aux pratiques et aux contrôles actuels de l'AFC. Cela concerne à la fois les matrices de contrôle et les directives cadrant l'activité liée aux estimations fiscales et à leur traitement comptable. À titre d'illustration :

- Les matrices de contrôle du service de la CIE sont incomplètes. D'une part, elles n'incluent pas les contrôles informatiques (par exemple, le contrôle du téléversement automatique des encaissements des liquidités entre RPer et la CFI n'est pas mentionné dans la matrice). D'autre part, les objets des contrôles et leur formalisation ne sont pas toujours clairement indiqués dans les matrices (par exemple, l'intitulé « *bons soldes objet d'écritures* » ne permet pas de comprendre l'objectif du contrôle, sa réalisation et sa formalisation). De plus, les contrôles décrits dans la matrice correspondent plus à des activités réalisées par les collaborateurs du service qu'à des contrôles. Par exemple, « *sur une commune, la répartition est effectuée manuellement* » est considérée comme une activité de contrôle dans la matrice alors qu'il s'agit d'une activité opérationnelle. Dès lors, les matrices de contrôle ne permettent pas de mettre en avant les contrôles clés réalisés et les risques couverts.
- Les contrôles réalisés par les économètres sont décrits dans une matrice de contrôle directement intégrée à la directive sur les estimations fiscales. Ces contrôles ne sont pas documentés dans la base des contrôles clés de l'AFC. Or, il s'agit de contrôles clés permettant de répondre à un des risques principaux de l'État, à savoir la fiabilité des estimations des revenus fiscaux.
- La directive sur la transmission des prévisions fiscales n'a pas été mise à jour depuis son entrée en vigueur en 2009 et ne reflète plus la réalité. Par exemple, il est indiqué que le tableau mensuel des estimations fiscales est transmis à la direction financière du DF puis au chef du département pour approbation, avant d'être diffusé aux autres destinataires. Or, le tableau est envoyé à tous les destinataires en même temps. De même, la liste des utilisateurs des prévisions fiscales date de 2011 et n'a jamais été actualisée. Par ailleurs, la directive prévoit que la direction financière ou le chef du département puissent modifier les hypothèses, ce qui peut induire un risque de manipulation des estimations fiscales (risque non avéré à ce jour, car aucune modification n'a été demandée).

### **Constat 5 : Formalisation incomplète des contrôles et des analyses**

La Cour constate que les économètres réalisent de nombreux contrôles dans le cadre du processus mensuel de mise à jour des estimations fiscales. Les contrôles sont formalisés dans une check-list d'étapes à respecter, afin d'assurer la plausibilité des résultats obtenus à chaque étape. Cependant, certains contrôles importants ne sont pas formalisés. À titre d'illustration, la Cour n'a pas pu obtenir de documentation relative aux contrôles suivants :

- Le contrôle des quatre-yeux (par exemple, un économètre fait toujours valider ses résultats par un deuxième économètre) ;
- La validation des paramétrages des requêtes d'extraction ou des règles de réplication de la taxation ;
- L'explication des écarts supérieurs à 500'000 F entre la dernière estimation et la taxation.

En conséquence, il n'est pas possible de s'assurer de la traçabilité des contrôles, conformément à un niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du SCI de l'État.

Par ailleurs, la Cour relève que les analyses de sensibilité réalisées sur le taux de croissance utilisé pour l'estimation de l'impôt sur le revenu et sur le bénéficiaire ne sont pas formalisées. Seul le résultat de l'analyse est présenté dans les comptes annuels.

### **Constat 6 : Outils informatiques non protégés ou inadaptés**

Tant les économètres que le service de la CIE utilisent l'outil Excel afin de déterminer certains montants fiscaux (estimations des revenus fiscaux, provisions pour débiteurs douteux, fichiers en vue de la saisie comptable des estimations fiscales et des intérêts courus, réconciliation des liquidités et des montants non encaissés par des bulletins de versement référencés, etc.). Sans remettre en cause l'utilisation de cet outil, la Cour constate que plusieurs fichiers Excel ne comportent pas de protection suffisante au regard des données sensibles qu'ils traitent et ne permettent pas de garantir que les données soient correctement protégées contre les risques (erreurs de saisie, mauvaises manipulations, fautes de frappe, etc.). À titre d'illustration :

- Il n'y a pas de « blocage » (mode « cellule protégée ») des cellules, voire des onglets qui comprennent des formules de calcul.
- Ces fichiers sont souvent alimentés de manière manuelle par des « copier-coller » de données extraites à partir de bases de données ou d'autres fichiers Excel. Il n'y a pas de protection, par exemple par le biais d'une interface ou d'un déversement semi-automatique.
- Pour des raisons de développements historiques, certains fichiers comportent de multiples liens au travers d'onglets « de passage » qui n'ont plus lieu d'être. Cela alourdit d'autant le cheminement et le contrôle des données, tout en augmentant également d'autant le risque d'erreurs ou de mauvaises manipulations.

La Cour constate également que le service de la CIE réalise de nombreuses opérations manuellement, faute d'un développement informatique suffisant permettant un déversement automatique ou semi-automatique des données dans la CFI et dans RPer. Par exemple :

- Les six années fiscales estimées par les économètres requièrent la saisie manuelle chaque mois d'une centaine d'écritures dans la CFI.
- Les déversements automatiques RPer dans la CFI requièrent quotidiennement un contrôle manuel du service de la CIE pour s'assurer de la concordance entre les deux systèmes.
- En l'absence d'une interface avec RPer, tous les encaissements des guichets de la caisse de l'AFC font l'objet d'une resaisie manuelle dans un fichier Excel, d'un envoi aux services de la perception et de la taxation, puis finalement de contrôles manuels pour valider une « journée liquidités ».

### **4.2.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** découle de l'absence de mise à jour ou de complétude des directives internes.

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** sont latents de par l'absence de formalisation de certains contrôles, et l'impossibilité qui en résulte de s'assurer de leur correcte exécution. Ils tiennent aussi à l'absence de « protection » des outils Excel utilisés pour la détermination et le traitement comptable des estimations fiscales, des provisions pour débiteurs douteux et des intérêts courus. La réalisation des risques peut avoir un impact sur le niveau de revenus fiscaux comptabilisés au compte de fonctionnement et dès lors entraîner un écart sur le résultat financier de l'État. Finalement, ces risques existent également de par l'absence d'automatisation des processus liés au contrôle des liquidités et au traitement comptable des estimations fiscales.

Le **risque opérationnel** tient à l'organisation actuelle des activités de contrôle réalisées par le service de la CIE, et à l'importance des contrôles manuels qui sont opérés.

#### 4.2.4. Recommandations

##### **Recommandation 4 (cf. constat 4)**

La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que la documentation interne en matière de SCI pour les estimations fiscales et leur traitement comptable soit systématiquement à jour et complète et corresponde aux processus actuels. Il s'agira notamment de vérifier que :

- Les matrices de contrôle comprennent tous les contrôles réalisés, y compris les contrôles informatiques ;
- Les contrôles inclus dans les matrices et les directives correspondent bien à des activités de contrôle et non pas à l'ensemble des activités des collaborateurs du service de la CIE ;
- Les contrôles définis comme clés sont intégrés à la base des contrôles clés de l'AFC.

Par ailleurs, la Cour recommande à l'AFC de mettre à jour la directive sur la transmission des prévisions fiscales, ainsi que la liste des utilisateurs des estimations fiscales. Il sera, entre autres, pertinent d'examiner si la possibilité accordée à la direction financière et au chef du département de demander une modification des hypothèses se justifie d'un point de vue méthodologique.

##### **Recommandation 5 (cf. constat 5)**

La Cour recommande à l'AFC, d'une part, de formaliser les contrôles réalisés sur les estimations fiscales (par exemple, la validation des paramétrages des requêtes d'extraction ou les analyses de sensibilité) et, d'autre part, de s'assurer qu'une procédure/marche à suivre est mise en place afin de garantir la formalisation de l'ensemble des contrôles et des analyses. Cela permettra de tendre vers un niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du SCI et d'assurer la traçabilité des contrôles sur le processus d'établissement des estimations fiscales.

##### **Recommandation 6 (cf. constat 6)**

La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que les outils informatiques et les fichiers Excel utilisés pour déterminer et comptabiliser les estimations fiscales, les provisions pour débiteurs douteux ou encore les intérêts courus sont sécurisés et permettent de prévenir au maximum les risques d'erreurs de saisie, de mauvaises manipulations, de fautes de frappe, etc. Il s'agira aussi de procéder à la mise à jour des fichiers Excel utilisés afin de supprimer les onglets historiques et les tableaux de passage inutiles.

La Cour recommande également à l'AFC de convenir, entre ses services concernés (service de la CIE, économètres, service de la perception), d'un format d'échange des différentes données nécessaires au service de la CIE pour les saisies comptables dans la CFI. L'objectif sera de fournir au service de la CIE un format directement « exploitable » par celui-ci, et qui élimine les nombreuses resaisies ou « copier-coller » de données.

##### **Recommandation 7 (cf. constat 6)**

La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que les outils informatiques et les fichiers Excel utilisés pour déterminer et comptabiliser la réconciliation des créances fiscales et des liquidités (contrôle manuel des liquidités) sont sécurisés et permettent de prévenir au maximum les risques d'erreurs de saisie, de mauvaises manipulations, de fautes de frappe, etc.

### **Recommandation 8 (cf. constat 6)**

La Cour recommande à l'AFC de mener une analyse afin de déterminer quel serait le coût de développements informatiques afin d'automatiser les opérations manuelles du service de la CIE. Ce coût devrait être rapporté et analysé au regard des avantages comptables et financiers obtenus et des montants significatifs en jeu (par exemple, les ressources importantes actuellement consacrées par le service de la CIE à des contrôles manuels pourraient être réallouées à d'autres tâches ou services). Le cas échéant, en cas de non-automatisation de ces activités et processus, la Cour recommande à l'AFC d'effectuer une revue de l'ensemble des tâches réalisées manuellement par le service de la CIE afin de valider leur pertinence et d'optimiser les processus quotidiens y relatifs.

### **4.2.5. Observations de l'audité**

Recommandation 4:  acceptée  refusée

*Les contrôles clés des tâches opérées mensuellement par les économètres concernant les estimations ont été intégrés dans la base des contrôles clés depuis les estimations de juin 2017 en cours d'audit suite à une discussion avec la Cour.  
La documentation interne relative aux estimations fiscales et à leur traitement comptable sera mise à jour.*

Recommandation 5:  acceptée  refusée

*Les contrôles réalisés dans le cadre du processus des estimations fiscales seront mieux formalisés et intégrés dans des procédures/marches à suivre.*

Recommandation 6:  acceptée  refusée

*L'AFC va s'assurer que les éléments relevés sont sécurisés.*

Recommandation 7:  acceptée  refusée

*L'AFC va s'assurer que les éléments relevés sont sécurisés.*

Recommandation 8:  acceptée  refusée

*L'optimisation de la gestion actuelle est une préoccupation qui est prise en compte dans le cadre de l'analyse du projet de refonte de l'interface comptable. L'analyse sera élargie pour une automatisation de l'ensemble des opérations manuelles menées par le service de la CIE.*

## 4.3. Suivi et communication des données liées aux revenus fiscaux

### 4.3.1. Contexte

#### ***Coordination et suivi internes des estimations fiscales***

Les économètres de l'AFC sont responsables de la préparation du tableau de bord mensuel des prévisions fiscales, qui inclut à la fois les éléments estimés par eux pour les impôts périodiques et la collecte d'informations auprès d'autres services pour les impôts non périodiques.

Le tableau de bord mensuel inclut plusieurs horizons temps :

- L'année courante (N) avec la projection des revenus fiscaux ;
- L'année suivante (N+1) dans le cadre de l'élaboration du budget ;
- Les années N+1 à N+4 dans le cadre de l'établissement du plan financier quadriennal.

Les mises à jour mensuelles du tableau permettent d'identifier les écarts par rapport aux valeurs du mois précédent ou par rapport aux objectifs (budget). Le tableau est communiqué par les économètres à J+15 au secrétariat du DF, à la direction financière du DF et à la DGFE. Cette communication s'accompagne depuis avril 2016 d'un deuxième tableau reprenant les variations importantes de la période (3 niveaux de variations fixés : 0-10 millions F, 10-50 millions F et >50 millions) et des explications générales sur les variations (mise à jour des hypothèses ou arrivée de nouveaux dossiers).

Des séances mensuelles ont lieu pour discuter des estimations fiscales en présence du conseiller d'État en charge des finances, du directeur de l'AFC et d'un économètre, du secrétaire général du DF et de son adjointe, de la directrice financière du DF ainsi que du directeur général de la DGFE et du directeur du budget. L'objectif des séances est de faire un point de situation sur les prévisions fiscales et de discuter d'éventuels cas particuliers.

À relever que la DGFE et la direction financière du DF ont transmis en juin 2017 à l'AFC certaines propositions visant à diminuer la variabilité des estimations fiscales et simplifier certains flux comptables. Au moment de l'audit, ces points étaient encore en cours de discussion.

#### ***Communication et coordination avec les communes***

Les communes reçoivent quatre fois par année des informations relatives à l'évaluation de leurs revenus fiscaux : en février pour la clôture des comptes, puis en mai, en juillet et en octobre pour la préparation des budgets.

En février, le service de la CIE transmet aux 45 communes une « brochure fiscale » qui comprend les montants de la production de l'impôt, la perception ainsi que les créances pour les six dernières années fiscales. Cette brochure est accompagnée d'une lettre explicative concernant les estimations fiscales des comptes communaux, d'éléments chiffrés pour la commune concernée et des personnes de contact en cas de questions.

Pour les communications des autres mois, les communes reçoivent de la DGFE la valeur des centimes pour l'année en cours et le prochain budget, une évaluation des correctifs d'estimation pour les prochains comptes avec la mise à jour des hypothèses (note explicative), le détail de l'impôt par tranche de revenu et un document illustrant la structure des contribuables. Ce type d'information permet notamment aux communes d'avoir un indice sur l'éventuelle instabilité de leurs revenus fiscaux. Par exemple, selon la structure des contribuables, des changements de la situation fiscale d'un nombre très faible de contribuables pourraient générer de grandes variations d'une année à l'autre. En raison du secret fiscal, les communes ne reçoivent pas d'informations détaillées des estimations fiscales. En cas de questions, elles peuvent prendre contact avec l'administration.

La Cour présente en [Annexe 1](#) un exemple des informations envoyées aux communes.

## **Présentation des estimations fiscales dans les comptes annuels**

Les informations suivantes, en lien avec les estimations fiscales, sont présentées dans le tome 1 des comptes annuels de l'État de Genève (voir en Annexe 2 les informations publiées en 2016) :

- Les modèles d'estimations fiscales ainsi que les hypothèses retenues sont décrits dans les principes et les méthodes comptables (note 21) ;
- Les montants des revenus fiscaux et des créances fiscales sont détaillés dans les notes aux états financiers (note 9 et note 10) ;
- Un comparatif des revenus fiscaux avec l'année précédente et avec le budget est établi avec un explicatif des écarts (note 4) ;
- Les correctifs et les reliquats ne sont pas abordés dans les comptes annuels, mais dans l'exposé des motifs présenté en préambule aux comptes annuels.

Les informations présentées dans les comptes annuels (exposés des motifs, états financiers et annexes) sont préparées par les économètres en ce qui concerne le compte de fonctionnement. Faute de données sur les variations des postes du bilan, aucune information n'est indiquée à ce sujet dans les comptes annuels.

### **4.3.2. Constats**

#### **Constat 7 : Communication et coordination insuffisantes**

La Cour constate que les rôles et les responsabilités ont été définis de manière lacunaire en ce qui concerne le suivi des revenus fiscaux et des créances fiscales de l'État. Par exemple, il n'est pas clair de savoir qui doit avoir la maîtrise des informations liées aux revenus fiscaux et aux créances fiscales nécessaires à la rédaction de l'exposé des motifs et des notes du tome 1 des comptes annuels. Également, la responsabilité liée à des tâches de contrôle de gestion sur ces éléments n'a pas été clairement définie au sein du DF.

En outre, il existe une certaine confusion et un décalage dans les discussions entre l'AFC, le secrétariat général du DF et la DGFE sur la thématique des revenus fiscaux et des créances fiscales, ceci résultant principalement d'attentes et d'exigences différentes. À titre d'illustration :

- Un économètre est un économiste spécialisé en économétrie, à savoir une méthode d'analyse des données économiques qui, par l'utilisation de la statistique, s'attache à établir des relations de caractère mathématique entre les phénomènes étudiés.<sup>9</sup>
- Les objectifs et les attentes des parties prenantes sont différents. L'AFC a pour missions principales de calculer et de percevoir l'impôt tandis que la DGFE a pour objectif de piloter les finances de l'État grâce à un contrôle budgétaire et de gestion efficace.<sup>10</sup> La DGFE s'intéresse donc aux répercussions de toute hausse ou baisse des revenus fiscaux sur les comptes de l'État et sur la planification financière.
- Certains termes utilisés devraient être formellement définis, car ils n'ont pas toujours la même signification d'un point de vue économétrique ou d'un point de vue comptable. Par exemple, la fiabilité pour un économètre est que le modèle d'estimation constitue une représentation « acceptable » de la réalité basée sur des observations historiques de données, tandis que la fiabilité, d'un point de vue comptable, est l'exhaustivité des informations et l'absence d'erreurs dans les chiffres présentés dans les états financiers.

---

<sup>9</sup> Définitions d'économètre, économétrie et économiste selon le Larousse, dictionnaire de français.

<sup>10</sup> Site internet de l'État de Genève : <https://www.ge.ch/organisation/departement-finances/nos-missions> et <http://ge.ch/finances/les-directions-leurs-objectifs-et-leurs>.

Il apparaît aujourd'hui que la maîtrise des comptes de bilan et des flux de trésorerie liés aux revenus fiscaux n'est pas satisfaisante. La complexité des schémas comptables ne facilite ni les échanges, ni la compréhension des flux et des données, que ce soit en cours d'année ou à la clôture annuelle. Autant les prévisions des revenus fiscaux sont discutées tous les mois, autant il n'y a pas de discussion similaire pour les postes du bilan, qui sont à la fois le résultat des estimations fiscales, mais également le résultat des taxations et de la perception des impôts. Le positionnement actuel du service de la CIE est de réconcilier les comptes et de s'assurer de l'équilibre « débit-crédit ». Depuis quelques mois des échanges plus fréquents sur le bilan et les flux de trésorerie ont lieu entre l'AFC, la direction financière du DF et la DGFE. Toutefois, ces échanges nécessitent encore d'être inscrits dans la continuité et de faire l'objet d'une formalisation.

Il découle des éléments précédents qu'il n'existe pas une coordination suffisante qui consolide la vue d'ensemble et s'assure de la bonne application du référentiel comptable. Par analogie avec les autres départements, cette responsabilité est du ressort de la direction financière du département.

### **Constat 8 : Manque de clarté des informations fiscales présentées dans les comptes annuels**

La Cour constate que les informations liées aux revenus fiscaux et aux créances fiscales présentées dans l'exposé des motifs et les notes du tome 1 des comptes annuels (voir [Annexe 2](#)) ne sont pas toujours compréhensibles pour les lecteurs des états financiers et ne permettent pas d'avoir une bonne compréhension des enjeux de certains impôts.

Par exemple, la présentation actuelle de l'impôt à la source (IS), séparée de l'imposition des PP au barème ordinaire (IBO), ne permet pas d'interpréter clairement ce type de revenu, car :

- Les montants liés aux contribuables ayant le statut de quasi-résident sont transférés sur la ligne de l'IBO alors qu'ils ont été prélevés à la source ;
- Le montant de rétrocession à la France est présenté sous la ligne d'IS alors qu'elle concerne également les quasi-résidents présentés dans la ligne IBO ;
- De plus, l'IS a, ces dernières années, été soumis à de nombreux changements législatifs et ces modifications ne sont que peu expliquées dans les comptes annuels, ce qui n'améliore pas la compréhension de cet impôt (par exemple, la jurisprudence qui a introduit le statut de quasi-résident, l'introduction du barème double gagnant, le plafonnement des frais de déplacement).

En outre, la comparaison entre le budget et les comptes annuels ne fait pas clairement ressortir que pour les impôts périodiques, il s'agit d'une comparaison de deux estimations réalisées à des moments différents. Le montant enregistré dans les comptes de l'année N est majoritairement composé d'estimations et non pas de la production d'impôts. De plus, les explications données pour justifier les écarts entre le budget et les comptes ne permettent pas d'appréhender la différence entre les deux notions d'estimation et de production. À titre d'illustration, l'écart d'estimation entre le budget et les comptes 2016 pour l'impôt sur les personnes physiques est expliqué par « 97 millions non réalisés sur les impôts des personnes physiques, dus aux correctifs d'estimations et aux rectifications de taxations relatifs aux années fiscales antérieures à 2016 pour 72 millions, et à un impôt courant globalement en baisse de 21 millions »<sup>11</sup>. Rien n'indique que l'impôt courant est majoritairement une estimation et non pas une production effective d'impôts. Cette confusion se vérifie dans les questions posées par les députés lors des travaux parlementaires en vue de l'approbation des comptes annuels de l'État. Par exemple, pour les comptes 2016, les questions abordent, entre autres, la structure des contribuables (par exemple : nombre de départs de gros contribuables, nombre de contribuables ne payant pas d'impôts, etc.) et les

---

<sup>11</sup> Note 4 des états financiers individuels de l'État de Genève 2016 (Tome 1, p35).

réponses fournies par l'AFC qui se basent sur les impôts payés (production) des précédentes années fiscales.<sup>12</sup>

Enfin, l'exposé des motifs et les notes actuelles des comptes annuels sont difficilement compréhensibles pour les lecteurs. Par exemple, il n'y a pas de définition précise des termes « correctifs d'estimations », « reliquats » et « rectifications de taxations », alors qu'il s'agit de notions mentionnées dans l'exposé des motifs. De plus, aucun lien n'est fait entre ces notions et les montants enregistrés dans les comptes annuels. L'exposé des motifs est beaucoup plus détaillé que les comptes annuels. Il est ainsi difficile pour le lecteur de comprendre l'ensemble des informations publiées et d'en saisir les impacts sur les revenus fiscaux de l'État de Genève.

### 4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient aux définitions, aux rôles et aux responsabilités insuffisamment définis de chacun des acteurs impliqués dans le traitement comptable et la présentation des revenus fiscaux. Cela a également pour conséquence des **risques de contrôle et de conformité** latents, de par l'absence d'une coordination suffisante qui consolide la vue d'ensemble et s'assure de la bonne application du référentiel comptable.

Le **risque d'image** tient au manque de clarté des informations fiscales présentées dans les comptes annuels, qui ne permettent pas toujours d'avoir une bonne compréhension des enjeux de certains impôts.

### 4.3.4. Recommandations

#### **Recommandation 9 (cf. constat 7)**

La Cour recommande au secrétariat général du DF de revoir et d'améliorer la coordination entre ses différents offices et directions (AFC, direction financière du DF, DGFE) en matière de suivi des revenus fiscaux et des créances fiscales. Il s'agira notamment de :

- Définir les rôles et les responsabilités de chacune des parties prenantes en matière de coordination, d'analyse des estimations fiscales et des créances fiscales, d'expertise et de contrôle ;
- Convenir de définitions communes et les formaliser ;
- Revoir les flux de communication (qui communique à qui, sur quelle base, quelles données, dans quel but, quel format de reporting ?).

#### **Recommandation 10 (cf. constat 8)**

La Cour recommande au secrétariat général du DF, en collaboration avec la DGFE, de déterminer le niveau de détail à produire dans l'exposé des motifs et dans les comptes annuels en lien avec les revenus fiscaux. Il s'agit de s'assurer que les informations présentées dans l'exposé des motifs, dans les comptes et dans les annexes, sont suffisamment claires et lisibles pour les lecteurs. Par exemple, il serait utile pour une meilleure compréhension des lecteurs :

- Pour l'IS : d'indiquer les éventuels changements de modèle, préciser les modifications législatives et clarifier la présentation des quasi-résidents et de la rétrocession à la France ;
- Pour les écarts entre les estimations et la production : d'introduire les définitions des notions de correctif, reliquat et rectification de taxation.

---

<sup>12</sup> Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État approuvant les états financiers individuels de l'État de Genève pour l'année 2016 (PL 12091-A), notamment les pages 24-25 et 289-295.

#### 4.3.5. Observations de l'audité

Recommandation 9:  acceptée  refusée

Concernant le suivi des revenus fiscaux, le secrétariat général estime que les rôles et responsabilités sont clairement définis en matière d'échange d'informations sur les estimations fiscales.

En réponse à la recommandation de la Cour, la directive sur la transmission des estimations fiscales sera mise à jour pour actualiser les rôles et responsabilités et les flux d'information actuels.

Concernant le suivi des comptes de bilan et des flux de trésorerie liés aux revenus fiscaux, la direction financière départementale, la DGFE et l'AFC ont entrepris, avant l'audit de la Cour, des travaux en commun en vue de définir les informations qualitatives et quantitatives nécessaires au suivi de ces comptes (sur quelle base, quelles données, dans quel but), y compris le circuit de diffusion (qui communique quoi et à qui), les délais, la périodicité et l'emploi de définition commune. Ces travaux devraient se traduire par une première amélioration qualitative de l'information financière dans le rapport sur les comptes individuels dès 2017 (besoin en fonds de roulement).

Recommandation 10:  acceptée  refusée

Le département des finances réévaluera le niveau de granularité approprié des informations publiées dans le Tome 1, eu égard aux informations publiées dans d'autres supports officiels (Tome 2 rapport sur les comptes par politique publique et par programme et rapport de gestion). L'objectif est de veiller continuellement à fournir des informations financières pertinentes.

Concernant l'IS, en réponse à la recommandation de la Cour, des améliorations seront mises en œuvre dès le rapport 2017. Dans le tableau des revenus fiscaux (annexe du tome 1) du rapport, la rétrocession à la France sera présentée en bas du tableau et non plus juste en-dessous de la ligne « impôt à la source ». Cette proximité ne fait plus sens avec le transfert croissant, dans la rubrique « impôts sur le revenu », des personnes prélevées à la source et ayant opté pour le statut de quasi-résident.

Enfin, le rapport 2017 comprendra les définitions demandées par la Cour (notions de correctif, reliquat, rectification de taxation) et indiquera les éventuels changements législatifs.

## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 124 – Audit relatif aux revenus fiscaux	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>13</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 1</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC de mettre en place des analyses permettant de valider à la fois les hypothèses utilisées dans les modèles ainsi que les résultats des estimations. Les analyses quantitatives et qualitatives doivent, entre autres, permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'expliquer les variations du coefficient d'amplification et du multiplicateur et de confirmer l'utilisation de telles hypothèses ;</li> <li>• D'expliquer l'origine des correctifs et des reliquats comptabilisés dans les comptes annuels d'un point de vue économique (par exemple : effet de variations des barèmes, effet de l'évolution du nombre de contribuables) ;</li> <li>• De déterminer la nature des écarts entre les premières estimations et les estimations successives et entre les premières estimations et les taxations (par exemple : dossiers exceptionnels, clôture de recours, contrôles fiscaux, modifications légales) ;</li> <li>• De mettre à jour la structure du portefeuille type de titres par tranche de fortune ;</li> <li>• De déterminer si l'hypothèse de croissance de 3 % prise en compte pour certains impôts dans l'élaboration des plans financiers quadriennaux est toujours pertinente ;</li> <li>• De déterminer si les méthodes de travail des services de production de l'AFC et leur évolution dans le temps ont une influence sur le processus d'établissement des estimations fiscales. Dans l'affirmative, il s'agira de s'assurer que la situation est correctement prise en compte dans les modèles d'estimation ou que les directions concernées ont communiqué les informations nécessaires aux économètres.</li> <li>• De s'assurer que la structure des contribuables et les hypothèses retenues dans les modèles de provision pour débiteurs douteux restent pertinentes (en raison par exemple d'une possible évolution de la répartition entre les petits et les gros débiteurs, l'ancienneté des créances ou le nombre de sociétés en liquidation).</li> </ul>	2 = Modéré	AFC / ECO	31.12.19	

<sup>13</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 124 – Audit relatif aux revenus fiscaux	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>13</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Une première étape consistera à évaluer les informations nécessaires à l'établissement de telles analyses, les contraintes actuelles des systèmes informatiques utilisés et le coût de la mise à jour des requêtes. Ce coût devrait être rapporté et analysé au regard des avantages comptables et financiers obtenus et des montants en jeu.</p> <p>Enfin, le résultat des analyses devra permettre aux économètres de statuer sur leurs modèles actuels d'estimations et, le cas échéant, de prendre des mesures pour les ajuster. Par exemple, la possibilité d'exploiter des données à un niveau individuel et/ou par type de contribuable permettrait-elle à l'AFC d'effectuer des analyses plus fines sur les tendances macro-économiques par secteur d'activités / catégorie socio-professionnelle et in fine d'améliorer les prévisions financières à moyen terme (qui sont notamment utiles pour la planification quadriennale de l'État).</p>				
<p><b>Recommandation 2</b>            La Cour recommande à l'AFC de modifier la périodicité de mise à jour du multiplicateur et du coefficient d'amplification afin que les données utilisées pour la clôture des comptes soient les plus à jour possible pour gagner en fiabilité dans les estimations.</p>	2 = Modéré	AFC / ECO / SG	Date conditionnée par décision de mise en œuvre	
<p><b>Recommandation 3</b>            De par les modèles actuels des estimations fiscales et la non-exploitation des données à un niveau individuel, la Cour recommande à l'AFC, en collaboration avec la direction financière du département, d'étudier des méthodes alternatives afin de déterminer de manière fiable les intérêts courus sur les créances non notifiées (pseudo-débiteurs). Le résultat de ces études et les décisions prises devront être supportés par une documentation adéquate.</p>	1 = Mineur	AFC / ECO / Dir. perception	31.12.19	

No 124 – Audit relatif aux revenus fiscaux	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>13</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 4</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que la documentation interne en matière de SCI pour les estimations fiscales et leur traitement comptable soit systématiquement à jour et complète et corresponde aux processus actuels. Il s'agira notamment de vérifier que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les matrices de contrôle comprennent tous les contrôles réalisés, y compris les contrôles informatiques ;</li> <li>• Les contrôles inclus dans les matrices et les directives correspondent bien à des activités de contrôle et non pas à l'ensemble des activités des collaborateurs du service de la CIE ;</li> <li>• Les contrôles définis comme clés sont intégrés à la base des contrôles clés de l'AFC.</li> </ul> <p>Par ailleurs, la Cour recommande à l'AFC de mettre à jour la directive sur la transmission des prévisions fiscales, ainsi que la liste des utilisateurs des estimations fiscales. Il sera, entre autres, pertinent d'examiner si la possibilité accordée à la direction financière et au chef du département de demander une modification des hypothèses se justifie d'un point de vue méthodologique.</p>	1 = Mineur	AFC / CIE	31.12.18	
<p><b>Recommandation 5</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC, d'une part, de formaliser les contrôles réalisés sur les estimations fiscales (par exemple, la validation des paramétrages des requêtes d'extraction ou les analyses de sensibilité) et, d'autre part, de s'assurer qu'une procédure/marche à suivre est mise en place afin de garantir la formalisation de l'ensemble des contrôles et des analyses. Cela permettra de tendre vers un niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du SCI et d'assurer la traçabilité des contrôles sur le processus d'établissement des estimations fiscales.</p>	2 = Modéré	AFC / ECO	30.09.20	

No 124 – Audit relatif aux revenus fiscaux	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>13</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 6</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que les outils informatiques et les fichiers Excel utilisés pour déterminer et comptabiliser les estimations fiscales, les provisions pour débiteurs douteux ou encore les intérêts courus sont sécurisés et permettent de prévenir au maximum les risques d'erreurs de saisie, de mauvaises manipulations, de fautes de frappe, etc. Il s'agira aussi de procéder à la mise à jour des fichiers Excel utilisés afin de supprimer les onglets historiques et les tableaux de passage inutiles.</p> <p>La Cour recommande également à l'AFC de convenir, entre ses services concernés (service de la CIE, économètres, service de la perception), d'un format d'échange des différentes données nécessaires au service de la CIE pour les saisies comptables dans la CFI. L'objectif sera de fournir au service de la CIE un format directement « exploitable » par celui-ci, et qui élimine les nombreuses ressaisies ou « copier-coller » de données.</p>	1 = Mineur	AFC / ECO / CIE	30.09.18	
<p><b>Recommandation 7</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC de s'assurer que les outils informatiques et les fichiers Excel utilisés pour déterminer et comptabiliser la réconciliation des créances fiscales et des liquidités (contrôle manuel des liquidités) sont sécurisés et permettent de prévenir au maximum les risques d'erreurs de saisie, de mauvaises manipulations, de fautes de frappe, etc.</p>	1 = Mineur	AFC / CIE	30.09.18	
<p><b>Recommandation 8</b></p> <p>La Cour recommande à l'AFC de mener une analyse afin de déterminer quel serait le coût de développements informatiques afin d'automatiser les opérations manuelles du service de la CIE.</p> <p>Ce coût devrait être rapporté et analysé au regard des avantages comptables et financiers obtenus et des montants significatifs en jeu (par exemple, les ressources importantes actuellement consacrées par le service de la CIE à des contrôles manuels pourraient être réallouées à d'autres tâches ou services). Le cas échéant, en cas de non-automatisation de ces activités et processus, la Cour recommande à l'AFC d'effectuer une revue de l'ensemble des tâches réalisées manuellement par le service de la CIE afin de valider leur pertinence et d'optimiser les processus quotidiens y relatifs.</p>	1 = Mineur	AFC / CIE / AMOA DOSI / DGS	31.12.19	

No 124 – Audit relatif aux revenus fiscaux	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>13</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 9</b></p> <p>La Cour recommande au secrétariat général du DF de revoir et d'améliorer la coordination entre ses différents offices et directions (AFC, direction financière du DF, DGFE) en matière de suivi des revenus fiscaux et des créances fiscales. Il s'agira notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les rôles et les responsabilités de chacune des parties prenantes en matière de coordination, d'analyse des estimations fiscales et des créances fiscales, d'expertise et de contrôle ;</li> <li>• Convenir de définitions communes et les formaliser ;</li> <li>• Revoir les flux de communication (qui communique à qui, sur quelle base, quelles données, dans quel but, quel format de reporting ?).</li> </ul>	1 = Mineur	Direction financière / DGFE / AFC	31.12.18	
<p><b>Recommandation 10</b></p> <p>La Cour recommande au secrétariat général du DF, en collaboration avec la DGFE, de déterminer le niveau de détail à produire dans l'exposé des motifs et dans les comptes annuels en lien avec les revenus fiscaux. Il s'agit de s'assurer que les informations présentées dans l'exposé des motifs, dans les comptes et dans les annexes, sont suffisamment claires et lisibles pour les lecteurs. Par exemple, il serait utile pour une meilleure compréhension des lecteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour l'IS: d'indiquer les éventuels changements de modèle, préciser les modifications législatives et clarifier la présentation des quasi-résidents et de la rétrocession à la France ;</li> <li>• Pour les écarts entre les estimations et la production : d'introduire les définitions des notions de correctif, reliquat et rectification de taxation.</li> </ul>	1 = Mineur	Direction financière / DGFE / AFC	31.12.18	

## 6. DIVERS

### 6.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## 6.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'administration fiscale cantonale, de la Direction générale des finances de l'État et du Département des finances qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en octobre 2017. Le rapport complet a été transmis le 15 novembre 2017 au conseiller d'État en charge des finances dont les observations remises le 20 décembre 2017 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 22 décembre 2017

Stanislas ZUIN  
Président

François PAYCHÈRE  
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER  
Magistrate titulaire

## 7. ANNEXES

### 7.1. Annexe 1 – Informations envoyées aux communes

#### Informations communiquées en octobre 2016 sur les estimations fiscales<sup>14</sup>

- Valeur du centime :


 RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
 Département des finances  
 Administration Fiscale Cantonale

#### Estimation de l'impôt 2016 à fin septembre 2016 Valeur du centime

Communes	IS et IPC	PP IBO	Personnes physiques (PP)	Personnes morales (PM)	PP et PM
	5'317	45'808	51'125	700	51'825
	6'634	435'130	441'764	758	442'522
	1'650	49'473	51'123	745	51'868
	1'740	63'132	64'872	1'040	65'912
	5'674	94'216	99'890	2'791	102'681
	43'911	138'961	182'872	100'756	283'628

- Estimations des correctifs :


 RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
 Département des finances  
 Administration Fiscale Cantonale

#### Estimation des correctifs pour les comptes 2016 à fin septembre 2016

*Montant des correctifs en francs*

Communes	Personnes physiques IBO					Personnes morales					PP et PM
	2011	2012	2013	2014	Total	2011	2012	2013	2014	Total	
	4'000	-3'000	1'000	-26'000	-24'000	-	-	-	-39'000	-39'000	-63'000
	-93'000	-83'000	-117'000	-606'000	-899'000	1'000	-2'000	-	3'000	2'000	-897'000
	5'000	4'000	-6'000	59'000	62'000	-	-	1'000	-3'000	-2'000	60'000
	1'000	-36'000	2'000	42'000	9'000	-	-	-	-2'000	-2'000	7'000
	6'000	-	-5'000	125'000	126'000	-	1'000	-	1'000	2'000	128'000
	-133'000	-8'000	-8'000	-16'000	-165'000	-	1'000	71'000	15'000	87'000	-78'000

<sup>14</sup> Hors de la note explicative qui présente les hypothèses retenues dans les modèles ainsi que des explications sur leurs mises à jour.

- Estimations de l'impôt PP au barème ordinaire :



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
Département des finances  
Administration Fiscale Cantonale

**Estimation de l'impôt pour les contribuables imposés selon le barème ordinaire 2017 (1)**  
**Situation à fin septembre 2016**

**Commune X**

Tranche <sup>2)</sup> de revenu imposable	Effectif <sup>3)</sup>		Impôt <sup>4)</sup>		Impôt Accroissement		Impôt Accroissement	
	2014	2014	2014	2014	2016	2015 - 2016	2017	2016 - 2017
50'000 et moins								
50'001-100'000								
100'001-200'000								
200'001-500'000								
500'001-1'000'000								
1'000'001 et plus								
<b>Total</b>	<b>741</b>	<b>2'051'300</b>	<b>2'024'500</b>	<b>-1.3%</b>	<b>2'057'300</b>	<b>1.6%</b>	<b>2'096'200</b>	<b>1.9%</b>

Tranche <sup>2)</sup> de fortune imposable	Effectif <sup>3)</sup>		Impôt <sup>4)</sup>		Impôt Accroissement		Impôt Accroissement	
	2014	2014	2015	2014 - 2015	2016	2015 - 2016	2017	2016 - 2017
100'000 et moins								
100'001-400'000								
400'001-1'000'000								
1'000'001-1'500'000								
1'500'001-3'000'000								
3'000'001 et plus								
<b>Total</b>	<b>337</b>	<b>229'500</b>	<b>231'900</b>	<b>1.0%</b>	<b>233'100</b>	<b>0.5%</b>	<b>239'800</b>	<b>2.9%</b>

1) Les montants figurant dans ces tableaux tiennent compte des changements intervenus dans les parts privilégiées et dans les centimes communaux (pour 2017, les centimes communaux sont ceux de 2016).  
 2) Le revenu imposable (la fortune imposable) représente l'ensemble du revenu (de la fortune) imposable du contribuable et non pas seulement celui attribué (celle attribuée) à la commune en question.  
 3) Les effectifs de contribuables sont maintenus constants jusqu'en 2017. Les contribuables dont l'impôt est nul ne sont pas représentés dans ces tableaux.  
 4) Les montants étant arrondis à la centaine la plus proche, la valeur 0 n'indique pas un impôt nul mais un montant inférieur à 50 francs.

- Structure des contribuables :

## Structure des contribuables

### Comment interpréter les graphiques ci-dessous ?

Les graphiques ci-dessous illustrent la part prise par les contribuables les plus importants de votre commune par rapport au total de l'impôt qui vous revient. Ils indiquent la part cumulée d'impôt dû par ceux-ci (respectivement 1%, 5% et 10% de l'ensemble des contribuables).

Si la part cumulée de l'impôt de ces contribuables est grande, cela signifie que l'impôt est concentré sur un petit nombre d'entre eux. Dans ce cas, une proportion importante des recettes fiscales reposent sur un nombre restreint de contribuables. Ceci constitue un risque important du point de vue de la fiabilité des estimations fiscales qui sont fournies. En effet, des changements de la situation fiscale d'un nombre très faible de contribuables pourraient générer de grandes variations d'une année à l'autre.

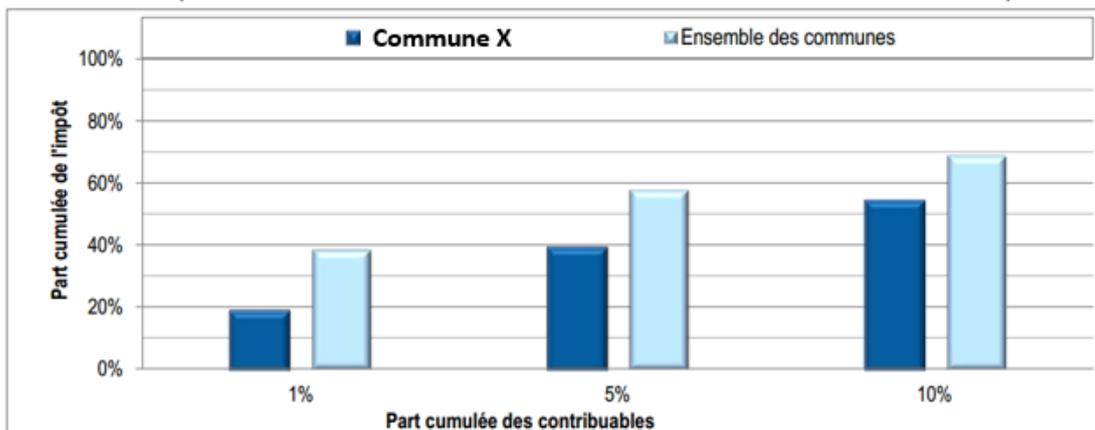
A l'inverse, si la part cumulée de l'impôt est faible, cela signifie que l'impôt est réparti de manière plus uniforme entre les contribuables, ce qui génère une plus grande stabilité dans le temps, réduisant ainsi les risques liés à l'estimation.

La comparaison avec la concentration de l'impôt pour l'ensemble des communes permet de vous positionner par rapport à la moyenne cantonale. Si la part cumulée de l'impôt de votre commune dépasse celle de l'ensemble des communes, cela signifie que le risque afférent à votre commune est supérieur à la moyenne. Une part inférieure à la moyenne traduit, au contraire, un risque moins élevé.

### Impôts des personnes physiques imposées au barème ordinaire, année fiscale 2014

Concentration de l'impôt

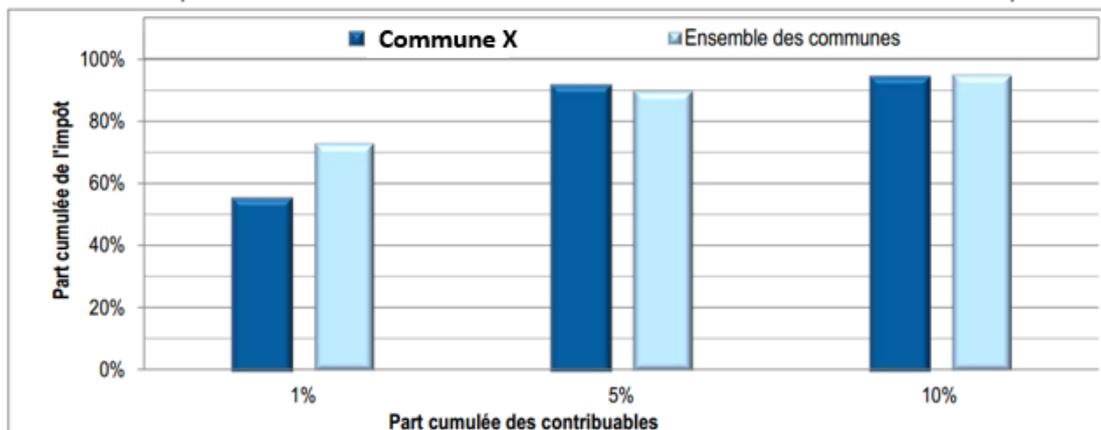
Situation au 30 septembre 2016



### Impôts des personnes morales, année fiscale 2014

Concentration de l'impôt

Situation au 30 septembre 2016



**Lettre, explications et données chiffrées communiquées en février 2017 sur les estimations fiscales**

AFC  
Direction générale  
Case postale 3937  
1211 Genève 3

Aux maires des communes

N<sup>o</sup>réf. : DH/rc

Genève, février 2017

**Comptes fiscaux des communes pour l'exercice comptable 2016**

«M\_Mme» «le\_maire», Monsieur le Maire,

J'ai le plaisir de vous adresser, en annexe, les comptes fiscaux de votre commune pour l'exercice 2016.

Comme vous le savez, le système postnumerando génère certaines incertitudes dont les raisons sont expliquées de manière détaillée dans les notes ci-jointes. Je tiens à mettre à votre disposition les informations les plus pertinentes et l'appui nécessaire, afin de faciliter la compréhension de vos comptes.

A dessein, vous trouverez, dans le même fascicule, les informations suivantes :

- part de votre commune aux rachats des actes de défaut de biens ;
- part communale aux droits sur les ventes volontaires aux enchères publiques (pour autant que votre commune soit concernée) ;
- répartition du fonds de péréquation intercommunale par commune ;
- répartition de la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises (part à charge des communes genevoises).

Vous y trouverez également, en relation avec l'impôt des personnes physiques imposées au barème ordinaire (PP IBO), l'impôt des personnes morales (PM) et la répartition de la perception :

- une note explicative sur le mode de calcul des correctifs d'estimation pour les années fiscales 2011 à 2015 et de l'estimation 2016 ainsi que le détail chiffré relatif à votre commune ;
- une note explicative concernant la répartition de la perception.

Pour toute information complémentaire, vous pouvez contacter :

- M. Andenmatten au 022 327 57 10 pour les questions de comptabilité autres que les estimations ;
- M. Gioria au 022 327 55 83 pour les questions relatives à l'indice de capacité financière ;
- M. Chirenti au 022 327 78 32 pour les questions relatives aux estimations fiscales.

En vous souhaitant bonne réception de vos comptes et en vous assurant une disponibilité maximale de l'Administration fiscale cantonale pour toutes questions éventuelles, je vous adresse, «M\_Mme» «le\_maire», «M\_Mme» «le\_maire», mes cordiaux messages.

## Explications concernant les estimations fiscales dans les comptes communaux 2016

### Mode de taxation

Depuis l'introduction du mode de taxation "postnumerando", les impôts périodiques de l'année courante sur les personnes physiques imposées au barème ordinaire (PP IBO) et sur les personnes morales (PM) ne sont pas disponibles au moment de la préparation des comptes.

Selon ce système, l'impôt de chaque contribuable est prélevé sur la base des revenus et de la fortune, ou des bénéfices et du capital de l'exercice en cours. Compte tenu des délais octroyés aux contribuables pour remettre leur déclaration d'impôt, les revenus réels d'impôts de l'année ne peuvent être déterminés ni sur la base des taxations effectives opérées par l'administration fiscale, ni même sur la base des déclarations des contribuables (quasiment toutes remises après la préparation des comptes). Ainsi, l'administration est contrainte, chaque année, d'estimer les recettes fiscales, ce qui constitue un facteur d'incertitude.

### Suivi de la production fiscale et correctifs d'estimation

La production complète d'une année fiscale n'est connue que plusieurs années après le début de la taxation. C'est la raison pour laquelle des correctifs d'estimation, positifs ou négatifs, viennent alimenter les comptes. Ces correctifs tiennent compte des modifications apportées par l'administration au gré de l'avancement de la taxation. Ils sont obtenus, pour chaque année fiscale, en soustrayant la production évaluée lors du dernier boucllement à l'évaluation qui en est faite lors du boucllement courant. Depuis le boucllement des comptes 2014, la production de l'impôt d'une année fiscale continue d'être estimée au cours des 5 cinq exercices suivants.

Après ces six années d'estimations successives, la production est suivie de manière exacte et comptable sur la base des bordereaux notifiés aux contribuables. Le passage de l'estimation à la production comptable fait l'objet d'un correctif effectif.

### Estimation de l'impôt 2016

L'estimation de l'impôt 2016 est effectuée sur la base des éléments concernant l'année fiscale 2015 et d'hypothèses de croissance pour 2016.

Les éléments concernant l'année fiscale 2015 sont assemblés de manière à fournir aux communes un chiffre le plus proche possible de la réalité et exploite plusieurs sources d'information :

- Prise en compte des bordereaux déjà notifiés et récupération de l'information sur l'impôt revenant à chacune des communes; la part de la production réelle déterminée de cette manière assure un degré de fiabilité maximal.
- Calcul d'un impôt pour les contribuables restants sur la base des éléments de la déclaration fiscale 2015 avant validation définitive. Cette source d'information introduit un degré d'incertitude dans les résultats, étant donné le caractère non définitif de l'assiette fiscale pour ces contribuables.
- Prise en compte, sur la base des éléments concernant les années fiscales antérieures, de l'impôt des contribuables dont la déclaration fiscale 2015 n'est pas encore parvenue à l'administration. Cette source d'information génère davantage d'incertitude.

Le degré de fiabilité de la production 2015 pour une commune donnée est d'autant plus élevé que le pourcentage de l'impôt notifié est important.

Afin d'estimer l'impôt 2016, l'évaluation de la production 2015 est projetée sur l'année 2016 à l'aide d'hypothèses de croissance.

Pour les PP IBO, les hypothèses émanent de la synthèse d'hiver du Groupe de perspectives économiques (GPE) et des statistiques fournies par la Banque nationale suisse (BNS) sur la valeur de la fortune mobilière. L'estimation de l'impôt 2016 tient compte également des modifications des centimes additionnels communaux ou des taux des parts privilégiées.

L'impôt des PM est, quant à lui, totalement exposé aux mouvements conjoncturels avec une volatilité parfois vertigineuse. Afin d'essayer d'anticiper ces fluctuations, l'administration fiscale cantonale a mis en place un échantillon d'entreprises qui répondent, deux fois par année (en janvier et septembre), à des questions portant sur l'anticipation de l'évolution de leur bénéfice pour les années fiscales faisant l'objet d'estimations. Il est composé d'une centaine d'entreprises du canton, dont l'impôt cumulé représente près de la moitié de l'impôt total. L'impôt des PM est déterminé en appliquant à chaque entreprise de l'échantillon son propre taux de croissance, communiqué par l'intermédiaire du questionnaire de janvier. Pour les entreprises hors échantillon, le taux de croissance appliqué est celui résultant de la moyenne des entreprises répondant au questionnaire.

Certains facteurs influençant l'impôt des communes sont extrêmement difficiles à appréhender. Pour les PP IBO il s'agit notamment des changements de lieu de domicile, de lieu de travail, des changements d'état civil, des décès, des arrivées ou des départs de contribuables intervenus dans le courant de l'année fiscale. Dans la plupart des cas, ils ne sont connus qu'au moment de la taxation et pourraient avoir un fort impact financier pour certaines communes. Néanmoins, lorsque l'information est disponible, il en a été tenu compte.

**Eléments chiffrés pour**

**Comptes 2016**

**Calcul des correctifs d'estimation des PP IBO**

	Evaluation de la production		Correctifs d'estimation		Taux de notification
	En francs		En francs	En %	En %
	Comptes 2016	Comptes 2015	Comptes 2016		Comptes 2016
Année fiscale 2011					
Année fiscale 2012					
Année fiscale 2013					
Année fiscale 2014					
Année fiscale 2015					

**Calcul des correctifs d'estimation des PM**

	Evaluation de la production		Correctifs d'estimation		Taux de notification
	En francs		En francs	En %	En %
	Comptes 2016	Comptes 2015	Comptes 2016		Comptes 2016
Année fiscale 2011					
Année fiscale 2012					
Année fiscale 2013					
Année fiscale 2014					
Année fiscale 2015					

**Estimation de la production 2016**

	Estimation de la production 2016	Evaluation de la production 2015	Variation	
	En francs	En francs	En francs	En %
PP IBO				
PM				

« Brochure fiscale » reçue en février 2017 par les communes

- Récapitulatif :

COMPTÉ GÉNÉRAL (CHF)										Nom de la commune		
Situation au 31 décembre 2016												
Exercice 2016	Production	Remises	Irrécouvrables	Versements / remboursements (perc. brute)	IF à charge de la commune (a)	Frais de perception 3.0%	Solde en faveur de la commune	Créances au 01.01.2016	Nouvelles créances	Créances au 31.12.2016		
Centimes communaux personnes physiques												
Centimes communaux personnes morales												
Impôt sur les chiens												
<b>T O T A U X</b>												
Totaux impôts, TPC et ADB :												
+ Rachat des actes de défauts de biens selon dossiers liquidés en 2016 (b)												
+ Droits sur les ventes volontaires aux enchères publiques (b)												
+ Fonds de la péréquation financière intercommunale en faveur de la commune (b)												
- Compensation financière versée aux communes frontalières françaises à charge de la commune (b)												
= Solde final												

(a) Imputations forfaitaires non remboursées par la Confédération; part à charge de la commune

(b) Part communale des impôts et autres postes concernés

- Exemple du tableau reçu pour l'impôt des PP (le même type de tableau est fourni pour les PM) :

Nom de la commune

Situation au 31 décembre 2016  
PERSONNES PHYSIQUES (CHF)

années fiscales (af)	ICC <=2000	ICC 2001	ICC 2002	ICC 2003	ICC 2004	ICC 2005	ICC 2006	ICC 2007	ICC 2008	ICC 2009
+ créances au 31.12.2015										
+ production estimée revenu										
+ production estimée fortune										
= production estimée total										
+ correctif estimé revenu										
+ correctif estimé fortune										
= correctif estimé total										
+ correctif effectif revenu										
+ correctif effectif fortune										
= correctif effectif total										
+ taxation+suppléments-dégrèvements revenu										
+ taxation+suppléments-dégrèvements fortune										
= taxation+suppléments-dégrèvements total										
- remises										
- irrécouvrables										
- versements /. remboursements										
= créances au 31.12.2016										

Nom de la commune

Situation au 31 décembre 2016

PERSONNES PHYSIQUES (CHF)

années fiscales (af)	ICC 2010	ICC 2011	ICC 2012	ICC 2013	ICC 2014	ICC 2015	ICC 2016	Total IBO ICC
+ créances au 31.12.2015								
+ production estimée revenu								
+ production estimée fortune								
= production estimée total								-
+ correctif estimé revenu								
+ correctif estimé fortune								
= correctif estimé total								-
+ correctif effectif revenu								
+ correctif effectif fortune								
= correctif effectif total								-
+ taxation+suppléments-dégrèvements revenu								
+ taxation+suppléments-dégrèvements fortune								
= taxation+suppléments-dégrèvements total								-
- remises								-
- irrécouvrables								-
- versements ./ Remboursements								-
= créances au 31.12.2016								

## 7.2. Annexe 2 – Informations publiées sur les revenus fiscaux

Les comptes individuels 2016 de l'État de Genève présentent les informations suivantes relatives aux revenus fiscaux et aux créances fiscales.

### 7.2.1. Exposé des motifs du Conseil d'État

#### **Cadre économique<sup>15</sup>**

#### **Conséquences de la conjoncture sur les revenus fiscaux**

En matière de revenus fiscaux, le budget 2016 avait été basé sur une prévision de croissance du PIB de 1,3%. Cette prévision a été légèrement révisée à la hausse, à 1,5%, en janvier 2017.

Malgré cet élément, les impôts estimés des personnes physiques demeurent inférieurs au budget (-135 millions de francs). À noter que l'estimation de l'impôt 2016 des personnes physiques n'inclut pas l'effet de la mesure du Conseil d'Etat concernant l'instauration d'un plafond en matière de déductibilité des frais de déplacement professionnels effectifs.

Cette mesure, qui était incluse dans le budget 2016 à hauteur de 28 millions, a été acceptée en votation populaire en septembre 2016. Cependant, le 27 janvier 2017, la chambre constitutionnelle a accordé l'effet suspensif au recours déposé par un contribuable contre cette loi. La prise en compte de cette mesure dans les comptes 2016 aurait généré un supplément de revenus de 37 millions de francs.

L'impôt des personnes morales est déterminé en exploitant les réponses des entreprises parmi les plus importantes du canton au questionnaire de janvier 2017. Celles-ci ont été interrogées sur l'évolution probable de leur bénéfice. Les impôts des personnes morales estimés dans les comptes se situent pratiquement au même niveau que ceux qui étaient estimés dans le budget (-4 millions de francs).

En revanche, la conjoncture n'a pas eu d'impact sur les revenus liés aux autres impôts directs ou indirects, qui sont supérieurs au budget (+204 millions de francs).

---

<sup>15</sup> Source : exposé des motifs, 1. cadre économique, page 6 du tome 1.

## Évolution des revenus<sup>16</sup>

### 3. Évolution des revenus

en millions francs

	Compte 2015	Budget 2016	Compte 2016	% var. C16/B16	% var. C16/C15
Revenus fiscaux	6'461	6'468	6'528	0.9%	1.0%
Revenus non fiscaux	1'327	1'230	1'281	4.1%	-3.5%
Produits financiers	257	224	242	8.0%	-5.8%
<b>Total des revenus</b>	<b>8'045</b>	<b>7'922</b>	<b>8'051</b>	<b>1.6%</b>	<b>0.1%</b>

Les revenus fiscaux figurant dans les comptes 2016 se montent à 6,528 milliards de francs. Ils augmentent de 67 millions (+1%) par rapport aux comptes 2015 et de 60 millions (+0,9%) par rapport au montant inscrit dans le budget 2016. Ce dépassement a été possible grâce aux impôts immobiliers et aux droits de successions et donations qui sont, par nature, difficiles à prévoir.

Les revenus non fiscaux dépassent de 51 millions le budget. Cet écart s'explique principalement par des produits d'amendes supérieurs aux estimations (+15 millions), une saisie d'actifs par le Pouvoir judiciaire (+20 millions) et des reprises de provisions et de charges à payer (+33 millions).

En revanche, certains produits budgétés n'ont pas été réalisés, en raison notamment d'un changement de méthode comptable (-18 millions) : dans le cadre des mesures de simplification et de clarification, certains fonds, dont l'activité ne relevaient pas directement d'une mission de l'Etat, ont été sortis du compte de fonctionnement et sont désormais uniquement gérés au bilan.

Les produits financiers sont supérieurs de 18 millions au budget, grâce aux intérêts sur les créances fiscales (+27 millions), ce qui a permis de compenser la non-perception des sommes budgétées au titre de l'attribution de la moitié des bénéfices des SIG à leurs propriétaires, le PL11471 ayant été renvoyé devant la Commission de l'énergie du Grand Conseil.

### Évolution des revenus fiscaux

en millions francs

	Compte 2015	Budget 2016	Compte 2016
Impôts sur les personnes physiques	3'888	3'914	3'779
Impôts sur les personnes morales	1'391	1'478	1'474
Impôts immobiliers	500	436	544
Droits de succession et donations	147	108	207
Impôts sur les véhicules et bateaux	108	111	110
Autres impôts	12	15	13
Parts cantonales à des impôts fédér:	415	406	401
<b>Revenus fiscaux</b>	<b>6'461</b>	<b>6'468</b>	<b>6'528</b>

<sup>16</sup> Source : exposé des motifs, 3. évolution des revenus, pages 9 à 12 du tome 1.

## Impôts périodiques inférieurs aux prévisions

Les impôts périodiques, particulièrement ceux des personnes physiques, n'atteignent pas les montants prévus dans le budget.

Les impôts émanant des personnes physiques sont inférieurs de 135 millions au budget (-3,4%). Cet écart est principalement imputable à l'impôt sur le revenu (-131 millions, soit -4,1%).

Une part importante de cette évolution s'explique par les correctifs d'estimations et les rectifications concernant les années antérieures (-83 millions) et, plus particulièrement, les années 2014 et 2015. En effet, l'évaluation de l'impôt pour ces deux années a été passablement revue à la baisse par rapport aux montants retenus dans les comptes 2015, ce qui induit un effet de base négatif qui se répercute sur l'estimation de l'impôt 2016. La diminution de l'évaluation s'explique principalement par la prise en compte de nouveaux dossiers qui s'avèrent moins positifs que prévu pour l'Etat, et par l'avancement du traitement des dossiers existants.

L'estimation de l'impôt de l'année écoulée contribue à hauteur de -42 millions à cet écart. Cela résulte en particulier de l'effet suspensif octroyé par la Cour constitutionnelle au recours déposé par un contribuable contre la mesure visant à limiter la déductibilité des frais de déplacement effectifs. Par précaution, l'impact de cette mesure, évalué à près de 37 millions, n'a pas été retenu dans les comptes 2016. Si l'avis judiciaire attendu est favorable à l'Etat, la somme due par les contribuables au titre de 2016 sera incluse dans les comptes 2017.

L'impôt sur la fortune est, quant à lui, relativement stable par rapport aux prévisions (-4 millions, soit -0,5%).

Les impôts des personnes morales sont également proches du budget (-4 millions, soit -0,3%). Dans le détail, si l'estimation de l'impôt de l'année écoulée dépasse les prévisions budgétaires de 33 millions, ce montant est totalement compensé par la diminution de 33 millions enregistrée sur les correctifs d'estimation et les rectifications concernant les années antérieures.

## Progression des impôts immobiliers et des droits de successions

Les impôts liés à l'immobilier et, plus particulièrement, l'impôt immobilier complémentaire, dépassent le budget de 107 millions (+24,6%). L'excédent lié à l'impôt immobilier complémentaire se monte à +90 millions. Celui-ci a notamment bénéficié de la finalisation de dossiers importants et d'une révision des hypothèses de calcul avec des répercussions positives sur l'estimation de l'impôt de l'année écoulée (+22 millions), mais également sur celle des années passées (+68 millions). Les droits de mutations et de timbre contribuent également à ce dépassement, mais dans une moindre mesure (+28 millions, soit +16,6%).

L'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers se situe à 11 millions en dessous des prévisions budgétaires (-13,6%). À l'inverse, les droits de successions et donations, qui sont par nature imprévisibles et sujets à de fortes variations, dépassent le budget de +99 millions (+91,7%).

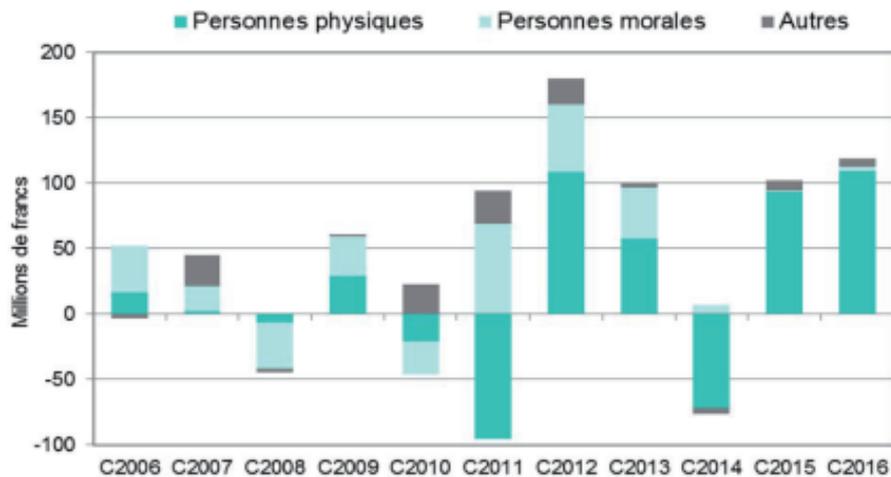
## Reliquats et correctifs d'estimation

Les reliquats<sup>2</sup> se fixent à 119 millions, dépassant la prévision<sup>3</sup> de 38 millions (+47%). Ils concernent principalement les personnes physiques (109 millions). Les reliquats sont particulièrement difficiles à estimer, comme le montre leur évolution de ces onze dernières années :

<sup>2</sup> Rectifications de taxations concernant les années fiscales ne faisant plus l'objet d'estimations, c'est-à-dire pour les années antérieures à 2011 dans les comptes 2016.

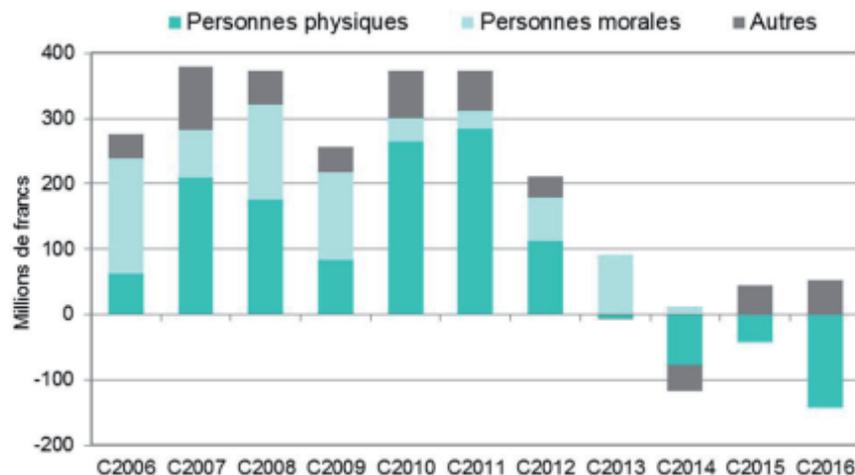
<sup>3</sup> Un montant est habituellement retenu dans les budgets au titre de reliquat avec pour objectif d'anticiper l'apport des rectifications de taxations et des taxations restées en suspens en raison de situations particulièrement complexes ou en procédure de contrôle. Dans le budget 2016, ce montant s'élevait à 81 millions.

## Évolution du reliquat dans les comptes 2006 à 2016 (impôt cantonal et part cantonale à l'IFD)



Les correctifs d'estimations reflètent, pour les années fiscales 2006 à 2016, l'écart entre les estimations réalisées en 2016 et celles faites lors des comptes 2015. Dans les comptes 2016, ces correctifs d'estimation s'élèvent à -91 millions (dont -141 millions pour les personnes physiques, -3 millions pour les personnes morales et +53 millions pour les autres impôts).

## Évolution des correctifs d'estimation dans les comptes d'Etat 2008 à 2016 (impôt cantonal et part cantonale à l'IFD)

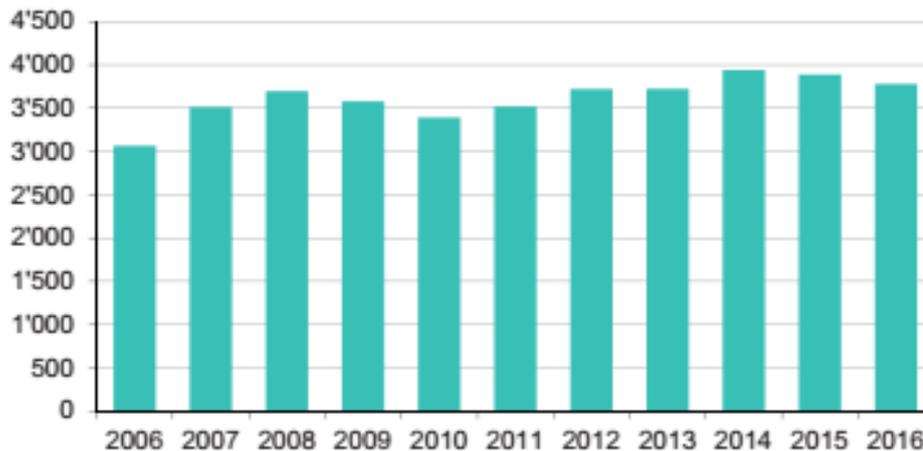


Les correctifs d'estimation se maintiennent, pour la quatrième année consécutive, à un niveau raisonnable (-91 millions dans les comptes 2016). Ces correctifs avaient été très importants entre 2006 et 2012, et systématiquement positifs (montants compris entre +210 et +380 millions). Depuis les comptes 2013, ils ont été passablement réduits et se situent dans une fourchette allant de -100 à +100 millions.

Les correctifs concernant les impôts des personnes physiques sont négatifs pour la troisième année consécutive. Ces corrections sont le fruit de révisions à la baisse des estimations effectuées, respectivement, lors des comptes 2013, 2014 et 2015, et qui se sont avérées trop optimistes.

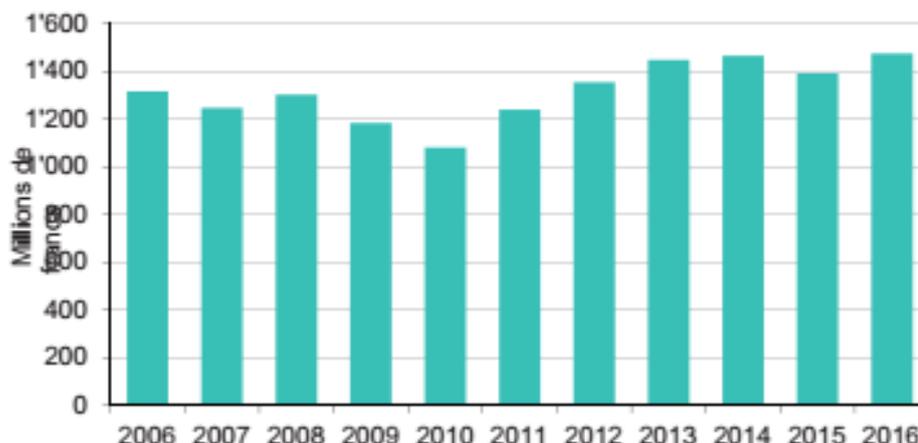
## Évolution de l'impôt sur les onze dernières années

Évolution de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques dans les comptes 2006 à 2016



Les impôts des personnes physiques ont baissé en 2009 et 2010, en raison de la crise financière internationale et de la réforme fiscale cantonale qui a atténué l'imposition des familles et des couples mariés. Leur croissance a repris dès 2011. En 2014 et 2015, des taxations exceptionnelles sont venues gonfler les impôts. En 2016, les impôts estimés des personnes physiques n'ont pas été influencés par des événements particuliers. Ils se contractent légèrement, mais demeurent supérieurs au niveau atteint en 2008, avant la crise et la réforme fiscale (3,8 milliards contre 3,7 milliards).

Évolution de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales dans les comptes 2006 à 2016



Les impôts des personnes morales, quant à eux, ont connu une sérieuse baisse en 2009 et 2010, mais leur croissance a repris dès 2011 et ils se situent depuis 2013 aux environs de 1,4 milliard de francs.

## 7.2.2. États financiers

En support au compte de fonctionnement et au bilan, les notes suivantes présentent des informations relatives aux revenus fiscaux et créances fiscales.

### Note 4<sup>17</sup>

#### 4 Le fonctionnement de l'Etat

##### 4.1 Les revenus 2016 : du budget selon les 12<sup>èmes</sup> provisoires aux comptes

	B 2016	Ecart d'estimation*	Autres écarts**	C 2016
Revenus fiscaux	6'468	97	-37	6'528
Subventions reçues	305	0		305
Péréquation et parts à des revenus	133	-1		132
Autres revenus d'exploitation sans contrepartie	122	23	23	169
<b>Revenus d'exploitation sans contrepartie</b>	<b>7'028</b>	<b>120</b>	<b>-14</b>	<b>7'134</b>
Dédommagements	110	-9		101
Prestations de services et livraisons, taxes	403	4	-16	391
Remboursements	64	3		66
<b>Revenus d'exploitation avec contrepartie</b>	<b>577</b>	<b>-2</b>	<b>-16</b>	<b>559</b>
Autres produits d'exploitation	93	30	-7	116
<b>Produits d'exploitation</b>	<b>7'698</b>	<b>148</b>	<b>-36</b>	<b>7'809</b>
Produits financiers	224	31	-12	242
<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>7'921</b>	<b>178</b>	<b>-48</b>	<b>8'052</b>

\* Eléments inclus dans les estimations budgétaires et présentant des écarts avec les comptes

\*\* Eléments non prévus au budget

Le budget de fonctionnement comprend des revenus estimés. Les revenus du budget 2016 selon les 12<sup>èmes</sup> provisoires correspondent aux montants du projet de budget 2016, auxquels s'ajoutent les amendements du Conseil d'Etat et les adaptations découlant de dispositions légales (non-adoption de lois, etc.)

#### Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux présentent un excédent de 60 millions par rapport au budget, essentiellement sous l'effet de l'excédent de 204 millions constatés sur les impôts non périodiques (impôts immobiliers complémentaires, produits des successions et donations et droits d'enregistrement), malgré des impôts sur les personnes physiques inférieurs de 134 millions par rapport au budget. Les impôts sur les personnes morales sont en ligne avec le budget (4 millions non réalisés).

Les écarts d'estimation (97 millions d'excédent) proviennent essentiellement des catégories d'impôts suivantes :

- o 97 millions non réalisés sur les impôts sur les personnes physiques, dus aux correctifs d'estimations et aux rectifications de taxations relatifs aux années fiscales antérieures à 2016 pour 72 millions, et à un impôt courant globalement en baisse de 21 millions ;
- o 90 millions d'excédent sur les impôts immobiliers complémentaires ;
- o 99 millions d'excédent sur les produits des successions et donations ; et
- o 28 millions d'excédent sur les droits d'enregistrement.

L'écart restant de 37 millions résulte de la décision rendue le 27 janvier 2017 par la Cour de justice de suspendre la taxation de la période fiscale 2016 pour les personnes concernées par la limitation de la déduction des frais de déplacement (plafonnement à 500 francs). Cette décision fait suite au recours d'un particulier auprès de la Cour de justice, contre la nouvelle loi introduisant une limitation de la déduction des frais de déplacement, acceptée en votation populaire le 25 septembre 2016.

Les conséquences concrètes de cette décision de justice sont les suivantes :

- o l'administration fiscale a décidé de suspendre le traitement des dossiers des contribuables qui feront valoir des frais supérieurs à la limitation de 500 francs jusqu'à ce que l'affaire soit jugée sur le fond ;
- o par prudence, les revenus supplémentaires estimés à hauteur de 37 millions au titre de l'année fiscale 2016 n'ont pas été comptabilisés au 31 décembre 2016.

<sup>17</sup> Source : note 4, fonctionnement de l'Etat, 4.1 les revenus 2016, page 33 du tome 1.

**Note 9<sup>18</sup>**

**9 Détail des rubriques du compte de résultat**

**9.1 Revenus fiscaux**

	<b>C 2016</b>	<b>B 2016</b>	<b>C 2015</b>
Impôts sur le revenu	2'540	2'660	2'647
Impôts sur la fortune	710	713	694
Impôts à la source	722	736	726
Compensations financières aux communes françaises	-213	-217	-211
Impôts des personnes	7	7	7
Autres impôts directs personnes physiques	13	15	25
<b>Impôts sur les personnes physiques</b>	<b>3'779</b>	<b>3'914</b>	<b>3'888</b>
Impôts sur les bénéficiaires	1'165	1'161	1'099
Impôts sur le capital	305	312	287
Autres impôts directs personnes morales	4	6	5
<b>Impôts sur les personnes morales</b>	<b>1'474</b>	<b>1'478</b>	<b>1'391</b>
Impôts immobiliers complémentaires	276	186	240
Impôts sur les gains en capital	69	80	74
Produits de l'enregistrement et timbre	198	170	185
Produits des successions et donations	207	108	147
Impôts sur les maisons de jeu et machines à sous	11	14	11
<b>Autres impôts directs</b>	<b>762</b>	<b>558</b>	<b>657</b>
Impôts sur les véhicules à moteur	108	109	106
Autres impôts sur la propriété et les charges	3	3	3
<b>Impôts sur la propriété et sur les charges</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>109</b>
Part à l'impôt fédéral direct	367	372	375
Part à l'impôt anticipé	32	31	38
Autres parts cantonales à des impôts fédéraux	2	2	2
<b>Parts cantonales à des impôts fédéraux</b>	<b>401</b>	<b>406</b>	<b>415</b>
<b>REVENUS FISCAUX</b>	<b>6'528</b>	<b>6'468</b>	<b>6'461</b>

<sup>18</sup> Source : note 9, détail des rubriques du compte de résultat, 9.1 revenus fiscaux, page 50 du tome 1.

**Note 10<sup>19</sup>**
**10.2 Créances résultant de revenus fiscaux**

	31.12.2016	31.12.2015
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux à encaisser	1'199	1'071
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux estimés	10'304	10'993
Impôts cantonaux et part aux impôts fédéraux acomptes reçus	-9'336	-9'555
<b>Total valeur brute compensée</b>	<b>2'168</b>	<b>2'509</b>
Intérêts courus sur impôts	298	272
Autres créances résultant de revenus fiscaux	76	83
<b>Autres créances liées aux revenus fiscaux</b>	<b>374</b>	<b>355</b>
Dépréciations des créances résultant de revenus fiscaux	-441	-456
<b>CREANCES RESULTANT DE REVENUS FISCAUX</b>	<b>2'101</b>	<b>2'408</b>

Les créances résultant de revenus fiscaux sont des créances issues d'opérations sans contrepartie directe.

**Classement des créances par année fiscale**

	31.12.2016	31.12.2015
Impôts à encaisser	48	
Estimations fiscales	5'933	
Acomptes d'impôts reçus	-5'086	
<b>Année 2016</b>	<b>895</b>	
Impôts à encaisser	324	32
Estimations fiscales	2'418	5'892
Acomptes d'impôts reçus	-2'139	-4'770
<b>Année 2015</b>	<b>604</b>	<b>1'153</b>
Impôts à encaisser	206	264
Estimations fiscales	1'030	2'864
Acomptes d'impôts reçus	-965	-2'487
<b>Année 2014</b>	<b>271</b>	<b>641</b>
Impôts à encaisser	621	775
Estimations fiscales	923	2'237
Acomptes d'impôts reçus	-1'146	-2'297
<b>Antérieures à 2014</b>	<b>398</b>	<b>714</b>
<b>Total brut compensé</b>	<b>2'168</b>	<b>2'509</b>

**Variations de la perte de valeur sur créances**

	2016	2015
<b>Solde au 1er janvier</b>	<b>-456</b>	<b>-498</b>
Dépréciations comptabilisées	-91	-90
Montants irrécouvrables	89	93
Reprise sans objet	10	39
Transferts	8	-
<b>Solde au 31 décembre</b>	<b>-441</b>	<b>-456</b>

<sup>19</sup> Source : note 10, détail des rubriques du bilan, 10.2 créances résultant de revenus fiscaux, page 57 du tome 1.

## Note 21<sup>20</sup>

### Revenus fiscaux et créances résultant de revenus fiscaux

Les impôts périodiques de l'année sur les personnes physiques et morales ne sont pas disponibles au moment de la préparation des états financiers, car l'impôt de chaque contribuable est prélevé sur la base des revenus et de la fortune, ou des bénéfices et du capital de l'exercice en cours. Compte tenu des délais octroyés aux contribuables pour remettre leur déclaration d'impôt, les revenus réels d'impôts de l'année ne peuvent être déterminés ni sur la base des taxations effectives, ni sur la base des déclarations des contribuables (remises après la préparation des états financiers).

Dans ces conditions, les impôts périodiques sont comptabilisés sur la base d'estimations, dont les méthodes varient en fonction de l'impôt considéré.

#### *Impôt sur les revenus des personnes physiques au barème ordinaire*

L'estimation est calculée sur la base des éléments des années fiscales antérieures et des hypothèses de croissance fondées sur l'évolution du PIB. Ces hypothèses proviennent des dernières recommandations du Groupe de perspectives économiques (GPE) qui sont publiées tous les trimestres.

#### *Impôt sur la fortune des personnes physiques*

L'estimation est basée sur les éléments des années fiscales antérieures et des hypothèses de croissance déterminées à partir des statistiques fournies par la Banque nationale suisse (BNS) sur la valeur de la fortune mobilière.

#### *Impôt à la source*

L'estimation de l'impôt à la source est réalisée à partir de l'impôt perçu. En règle générale, l'impôt à la source d'une année fiscale est perçu dans le courant de l'année correspondante. Une taxation a ensuite lieu les années suivantes pour les dossiers demandant des rectifications. Ainsi, à la clôture des comptes, la perception de l'impôt à la source est connue. Néanmoins, les rectifications demandées par les contribuables sont estimées sur la base de celles observées dans le passé, en tenant compte des taux de croissance du PIB (comme pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques imposées au barème ordinaire).

#### *Impôt des personnes morales*

L'estimation est réalisée sur la base des éléments des années fiscales antérieures et des réponses aux questionnaires retournés en janvier 2017 par plus de 100 entreprises représentant plus de 40% du total de l'impôt. Les entreprises consultées donnent des indications sur les bénéfices de l'année écoulée.

#### *Hypothèses de croissance*

Les revenus fiscaux sont estimés sur la base des éléments de l'année précédente en appliquant notamment les hypothèses de croissance suivantes :

- le taux de croissance du PIB suisse réel retenu pour 2016 (2015) émane de la synthèse trimestrielle de décembre 2016 (décembre 2015) du Groupe de perspectives économiques (GPE) et est positif de 1,5% (2015 - positif de +0,8%) ;
- le taux de croissance de l'impôt sur la fortune est positif de 0,9% entre 2015 et 2016, après pondération des taux de croissance des éléments de fortune mobilière (obligations, actions, etc.) issus des statistiques officielles de la Banque nationale suisse (+0,4% entre 2014 et 2015).

#### *Analyse de sensibilité*

Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% induirait une modification de l'impôt d'environ 25 millions (2015 - 38 millions) pour les personnes physiques imposées au barème ordinaire et à la source (impôt cantonal et part cantonale à l'impôt fédéral direct).

L'impôt des personnes morales n'est pas influencé par la croissance du PIB, car les taux de croissance utilisés pour déterminer l'impôt sur le bénéfice sont obtenus uniquement à l'aide du panel d'entreprises. Une variation du taux de croissance du bénéfice de 1% induirait une modification de l'impôt cantonal et de la part cantonale à l'impôt fédéral direct d'environ 13 millions (2015 - 11 millions)

---

<sup>20</sup> Source : note 21, principes et méthodes comptables, 21.3 recours à des estimations, page 86 du tome 1.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit la confidentialité aux personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

