



Cour des comptes
République et canton de Genève

Service du contrôle externe de l'administration
fiscale cantonale

Rapport n°188

28 mai 2024

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

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 | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch



Contexte général

Le dispositif de lutte contre la fraude fiscale

Pour lutter contre la fraude fiscale, l'administration fiscale cantonale (AFC) s'est organisée autour de trois services de contrôle, regroupés au sein de la direction du contrôle :

- Le **service du contrôle fiscal** réalise des contrôles sur des taxations déjà entrées en force grâce à de nouvelles informations reçues (de l'administration fédérale, des services TVA, de l'impôt anticipé, de dénonciations anonymes, etc.). Il s'agit du service historique de l'AFC chargé de lutter contre la fraude.
- Le **service du contrôle externe** a été créé en 2014 pour mener des audits fiscaux au sein d'entreprises sélectionnées selon une approche « risqué ». Les contrôles ont lieu à l'initiative de l'AFC à l'occasion de taxations en cours. Le service intervient auprès des personnes morales et des indépendants. À la marge, il peut aussi examiner les taxations de personnes physiques liées aux entreprises qu'il audite.
- Le **service de la régularisation** traite les dénonciations spontanées des contribuables. Il a été créé en 2017 consécutivement à la mise en œuvre des accords entre États sur l'échange automatique des renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR). Les États échangent des informations pour lutter contre la fraude fiscale, ce qui a incité les contribuables à déclarer spontanément des éléments jusque-là inconnus de l'AFC pour bénéficier de l'amnistie fiscale.

Dans la lutte contre la fraude fiscale, l'AFC genevoise est la seule administration cantonale à s'être dotée, avec son service du contrôle externe, d'une unité qui effectue des contrôles externes spontanés de taxations ouvertes.

Le service du contrôle externe

Au 31 mars 2024, le service du contrôle externe était composé de 7 contrôleurs fiscaux (6.7 ETP) placés sous la responsabilité directe du directeur adjoint de la direction du contrôle. Ce dernier assume depuis janvier 2021 le rôle ad intérim de chef de service.

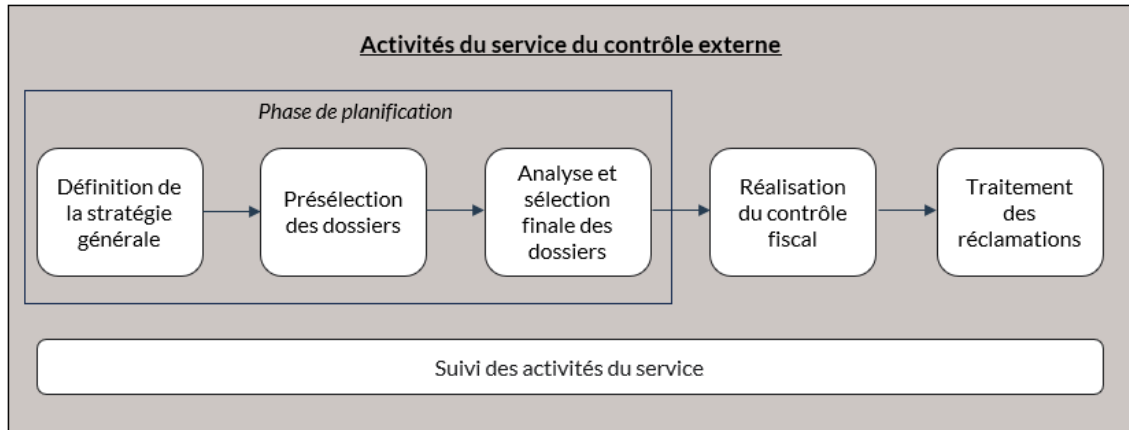
Le service a deux objectifs principaux à atteindre chaque année, dont les valeurs cibles sont fixées en fonction des ressources à disposition (nombre d'équivalents temps plein – ETP – par année).

- Le premier objectif est exprimé en francs : il s'agit du **montant des suppléments d'impôts notifiés et d'intérêts sur rappel d'impôts**. Cet objectif financier a été mis en place pour inciter les contrôleurs à sélectionner des personnes morales ou des indépendants qui présentent un risque fiscal significatif et d'éviter de choisir des dossiers aux enjeux immatériels.
- Le deuxième objectif est exprimé en **nombre de dossiers finalisés**. Cet objectif permet de mesurer le niveau d'activité du service et pousse les contrôleurs à ouvrir régulièrement des dossiers de contrôle.



Le schéma ci-dessous représente de manière très synthétique l'activité du service du contrôle externe.

Activités du service du contrôle externe



Source : Cour des comptes, 2024

Problématique et objectifs de l'audit

La Cour des comptes a été interpellée par des citoyens faisant état de divers dysfonctionnements concernant le service du contrôle externe, notamment la sélection des dossiers de contrôle, l'organisation et les ressources à disposition. Après une analyse préliminaire de la situation, la Cour a décidé de réaliser un audit de performance du service du contrôle externe afin de vérifier le bien-fondé de ces allégations.

L'objectif général de l'audit a été de s'assurer que le service du contrôle externe de l'AFC contribue de manière efficace et efficiente à la lutte contre la fraude fiscale dans le canton de Genève, c'est-à-dire que sa stratégie, ses ressources et son organisation lui permettent de mener à bien sa mission.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a réalisé divers travaux¹ lui permettant de répondre aux questions d'audit suivantes :

- Les critères de présélection et de sélection des dossiers à contrôler établis par le service du contrôle externe sont-ils adéquats pour identifier de manière efficace les cas de fraude fiscale ?
- Dans quelle mesure les activités du contrôle externe font-elles l'objet d'un suivi permettant d'évaluer sa performance ?
- Le service du contrôle externe bénéficie-t-il à l'heure actuelle des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission de lutte contre la fraude fiscale en termes de compétences des collaborateurs, d'outils à disposition et de modalités organisationnelles ?

¹ La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de janvier et mars 2024. Elle a conduit cet audit sur la base des documents et des données remis par l'AFC ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec les contrôleurs du service du contrôle externe, la direction du contrôle de l'AFC et la direction générale de l'AFC. De plus, la Cour a pris contact avec d'autres administrations fiscales en Suisse afin d'avoir une perspective plus globale des enjeux et des moyens existants pour lutter contre la fraude fiscale.



Appréciation générale

La Cour considère que le service du contrôle externe est un service utile à l'AFC au regard de l'objectif de la lutte contre la fraude fiscale, car, grâce à ses contrôles externes spontanés, il rapporte au canton de Genève plusieurs millions de suppléments d'impôts par année. Cependant, ses activités doivent être monitorées pour rendre réellement compte de sa performance.

Les contrôleurs et le chef de service ad intérim sont compétents et passionnés par leur métier, mais ils sont exclusivement dans l'opérationnel, ce qui se traduit, d'un côté par un suivi serré des activités et des dossiers de contrôle, mais de l'autre, par un suivi partiel de la performance et de l'évolution de la stratégie de contrôle. La performance du service et l'évolution de la stratégie auraient à gagner d'une plus grande attention.

En effet, il n'est aujourd'hui pas possible de déterminer objectivement si la stratégie actuelle mise en place par le service du contrôle externe est appropriée au regard des enjeux de la fraude fiscale ou si une autre stratégie permettrait de produire plus de suppléments d'impôts. La création d'indicateurs de performance et de statistiques sur les résultats des contrôles serait ainsi bienvenue. Le suivi partiel de la performance du service peut s'expliquer, à la fois, par le peu d'appétence à quantifier une activité dont le succès relève parfois du jugement professionnel (les activités de sélection des dossiers de contrôle ne sont par exemple ni standardisées ni formalisées) et, à la fois, par un manque de ressources (le poste de chef de service n'a pas été remis au concours depuis 2021).

La Cour a formulé quatre recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du service du contrôle externe de l'AFC. Toutes les recommandations ont été acceptées.

Pour tenir compte de l'intérêt public à ne pas dévoiler en détail la stratégie cantonale de lutte contre la fraude, la Cour a décidé de publier uniquement cette synthèse en application de l'art. 43 al. 4 de la loi sur la surveillance de l'État du 13 mars 2014 (LSury, D 1 09). Un seul exemplaire du rapport complet a été remis par la Cour à la conseillère d'État en charge du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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 l'anonymat des 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 | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch