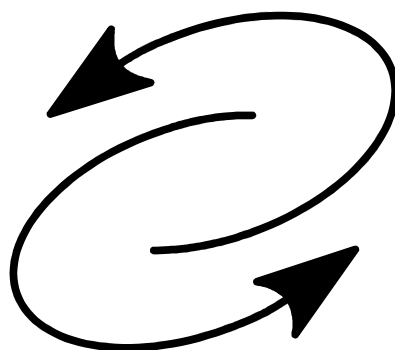




L'Etat et ses contribuables

**Evaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale
aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses colla-
borateurs**



Genève, septembre 1997

L'essentiel en bref

A l'heure où la Nouvelle Gestion Publique préconise de mieux adapter les produits des collectivités publiques aux besoins des citoyens, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a choisi d'analyser la qualité des prestations de l'Administration fiscale cantonale (AFC) en prenant l'avis des contribuables eux-mêmes (sondage), de fiduciaires et de taxateurs. Le canton de Vaud ayant été d'accord de financer un sondage similaire, il a été possible de procéder à des comparaisons. Voici, très brièvement, le résumé de nos résultats.

Une déclaration fiscale trop difficile à remplir

Chaque année, quelque 90'000 contribuables genevois remplissent eux-mêmes leur déclaration fiscale et consacrent en moyenne six heures de temps à cet effet. Invoquant notamment la complexité de la déclaration, plus de 125'000 contribuables préfèrent déléguer cette tâche, en général à des fiduciaires ou à des personnes rétribuées. Par ailleurs, notons qu'environ 50'000 salariés ne remplissent pas de déclaration, étant directement imposés à la source.

La qualité des contacts, une force de l'AFC

Le sondage révèle de bons résultats quant à la qualité des contacts et la clarté des réponses, aussi bien au téléphone qu'au guichet. L'AFC soutient parfaitement la comparaison avec d'autres prestataires de services qu'ils soient privés (banques, caisses-maladie) ou publics. Malgré de graves problèmes de fonctionnement interne liés au projet d'informatisation de la taxation (IAO), il est réjouissant d'observer que l'AFC a continué à soigner ses relations avec les contribuables et leurs mandataires. Les résultats sont moins favorables en ce qui concerne les temps d'attente au guichet et au téléphone ainsi que les délais de réponse aux requêtes écrites. Les contribuables genevois sont traités plus lentement que leurs homologues vaudois. Différents problèmes ont également été constatés en ce qui concerne la politique de communication. Ainsi, de nombreuses déductions possibles ne sont pas mentionnées dans le guide qui accompagne la déclaration. Près de 60% des répondants estiment d'ailleurs ne pas connaître l'ensemble des déductions auxquelles ils ont droit.

Un pourcentage d'erreurs préoccupant

Au sujet de la qualité du travail, près de 7% des contribuables constatent une ou plusieurs erreurs concernant leur déclaration, en moyenne annuelle. Parmi ces personnes, 16% ont

découvert des erreurs en leur faveur. Le taux annuel d'erreurs aux yeux des contribuables est presque deux fois plus élevé que dans le canton de Vaud. De manière générale, notre commission a été très impressionnée par les conséquences qui ont résulté du projet IAO mal adapté aux besoins de la taxation et dont la mise en oeuvre a été trop précipitée. Il est vrai qu'il a également mis à jour d'importants problèmes organisationnels préexistants. Si IAO a entraîné des retards pour les contribuables et d'importantes frustrations pour les taxateurs, ses effets quant à la qualité de la taxation doivent encore être analysés.

Une administration extrêmement compartimentée

De manière générale, l'opinion des contribuables et des fiduciaires sur les contacts personnels qu'ils ont avec des représentants de l'AFC est meilleure que leur image générale de l'organisation de cette administration. Il est étonnant de constater à quel point les problèmes de cloisonnement entre les services sont perçus à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, non seulement par les spécialistes, mais également par une partie importante des contribuables. L'AFC est extrêmement compartimentée. Les taxateurs sont très spécialisés. Il y a des problèmes de classement. La circulation des dossiers est lente et difficile. Le contribuable n'a pas en face de lui une personne de référence, capable de traiter l'ensemble de ses problèmes et qui a la responsabilité de tout son dossier. Il doit souvent passer dans plusieurs services différents pour obtenir une réponse à ses questions.

Un sentiment d'inégalité de traitement parmi les contribuables

L'image d'impartialité de l'administration fiscale cantonale n'est pas assurée. Ainsi, trois quarts des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle certains contribuables bénéficient de privilèges. Paradoxalement, ce sentiment est particulièrement prononcé parmi les cadres et les hauts revenus.

Cinq recommandations

Notre commission est persuadée que les problèmes constatés ne proviennent pas du personnel de l'AFC, mais bien plutôt du système fiscal et du cloisonnement des services. Après avoir comparé différents systèmes de taxation et de perception, notre commission retient deux directions principales:

- ◆ **la mise à l'étude d'une généralisation de l'impôt à la source à tous les salariés**
- ◆ **des adaptations majeures au système actuel.**

La CEPP formule cinq recommandations. Exposées à la fin du présent rapport, elles visent, d'une part, à faciliter la tâche du contribuable et, d'autre part, à rendre le système fiscal genevois plus efficace. Une importante réorganisation de l'AFC s'avère nécessaire.

Table des matières

1. Introduction	3
1.1 Pourquoi ce sujet?	3
1.2 Quatre questions principales	3
1.3 Contexte de l'étude	5
1.4 Aperçu de la démarche	7
2. La déclaration fiscale	10
2.1 Déléguer ou ne pas déléguer?	10
2.2 Mieux vaut être bien formé...	12
2.3 D'où viennent les difficultés?	12
2.4 La nouvelle déclaration: pas vraiment un progrès...	14
2.5 Comparaison entre les déclarations genevoise et vaudoise	14
3. Qualité des relations avec l'AFC	17
3.1 La quantité de contacts	17
3.2 Les relations avec le contribuable: une force de l'AFC	18
3.3 Une administration lente	20
3.4 Un manque de transparence	22
4. Qualité du travail effectué par l'AFC	24
4.1 Une impression générale mitigée	24
4.2 Erreurs et négligences	26
4.3 Taux de réclamations et de recours	27
4.4 Des indicateurs insuffisants pour juger la qualité effective de la taxation	29
4.5 Effets sur le comportement des contribuables	30
5. Opinions sur l'égalité de traitement et sur les prestations de l'Etat	32
5.1 Y a-t-il des privilégiés aux yeux des contribuables?	32
5.2 Y a-t-il des inégalités en fonction de la situation du contribuable?	34
5.3 Obtient-on facilement des arrangements fiscaux?	35
5.4 Appréciation du rôle de l'Etat	36
6. Conclusions	39
6.1 Quatre questions - quatre réponses	39
6.2 Synthèse: forces et faiblesses	43
6.3 Y a-t-il des alternatives au système actuel de taxation?	45
7. Recommandations	52
7.1 Les principaux points à améliorer	52
7.2 Mesures correctives déjà adoptées ou en cours de réalisation	52
7.3 Cinq recommandations	53
7.4 La mise en oeuvre des recommandations	57
7.5 Analyse de la politique cantonale en matière de déductions fiscales	58

Annexes

- Annexe 1:** le processus de taxation et de perception
- Annexe 2:** quelques chiffres de l'AFC sur les contribuables
- Annexe 3:** organigramme de l'AFC
- Annexe 4:** analyse des chiffres administratifs internes de l'AFC
- Annexe 5:** brève étude comparative internationale
- Annexe 6:** présentation de l'imposition à la source (système genevois)
- Annexe 7:** les personnes interrogées
- Annexe 8:** législations applicables
- Annexe 9:** bibliographie
- Annexe 10:** questions posées lors du sondage

Annexe séparée: rapport IPSO "sondage auprès des contribuables" (*peut être obtenu directement auprès du secrétariat de la CEPP*)

Abréviations

AFC	Administration fiscale cantonale
AVIVO	Association des vieillards invalides veuves et orphelins
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
ICC	Impôts cantonaux et communaux
IFD	Impôt fédéral direct
LHID	Loi féd. sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
LIFD	Loi féd. sur l'impôt fédéral direct
IAO	Impôt assisté par ordinateur
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
RS	Recueil systématique de la législation fédérale
TPG	Transports Publics Genevois

Dans un souci de clarté rédactionnelle, nous avons décidé de ne pas féminiser les termes utilisés dans ce rapport.

1. Introduction

1.1 Pourquoi ce sujet?

Pour sa troisième évaluation, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après la CEPP) a choisi le thème des relations entre l'Etat et le contribuable sous l'angle des prestations fournies par l'Administration fiscale cantonale. La CEPP a fait ainsi usage de la compétence de déterminer ses propres sujets d'évaluation que lui accorde l'art. 16 al. 4 de la nouvelle loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995.

Différentes raisons expliquent le choix de ce thème:

- L'Administration fiscale cantonale (AFC) est l'un des services cantonaux qui entretient le plus de relations écrites ou orales avec les administrés. Elle constitue donc une importante carte de visite de l'Etat.
- Contrairement à la plupart des autres services de l'administration, l'AFC a une pure fonction de prélèvement, sans offrir de contre-prestation directe.
- L'AFC génère un travail important pour le contribuable ou son mandataire en relation avec le remplissage de la déclaration fiscale.

1.2 Quatre questions principales

Selon l'étude de faisabilité du 16 septembre 1996, l'analyse doit répertorier les problèmes existant dans les rapports entre le contribuable et l'Etat. Elle doit recenser les possibilités de mieux satisfaire le contribuable. Trois pistes de réflexion sont examinées en particulier, à savoir l'accueil du contribuable, la simplification de ses tâches fiscales et la motivation du contribuable (diminuer la résistance à l'impôt).

Les quatre principales questions que la CEPP s'est posée sont les suivantes:

Q.1 Le contribuable genevois peut-il remplir lui-même sa déclaration fiscale?

Q.2 Comment les contribuables sont-ils traités par l'AFC?

Q.3 Comment la qualité du travail effectué par l'AFC est-elle ressentie?

Q.4 Quelle est l'opinion du contribuable sur l'égalité de traitement et sur les prestations de l'Etat?

En fonction des réponses à ces questions, il s'agit notamment d'établir s'il est nécessaire d'améliorer le système actuel de taxation et de perception.

Parallèlement, l'étude doit apprécier à quel point les problèmes de fonctionnement évoqués par la presse ont touché effectivement les contribuables. Il s'agit de donner des indications sur les principaux paramètres qui influencent l'attitude du contribuable par rapport à l'AFC et à ses obligations fiscales. A ce titre, elle examine les sentiments concernant l'égalité de traitement entre les contribuables, la qualité du travail de l'AFC, l'efficacité des vérifications ainsi que la connaissance et l'appréciation des prestations de l'Etat. Par ailleurs, l'étude apprécie les risques de modification de comportement et de perte de la substance fiscale sans toutefois pouvoir les chiffrer exactement. Le tableau ci-après présente le modèle d'analyse:

Tableau 1: modèle d'analyse

Appréciation du contribuable	Incidence possible sur son comportement	<i>Effets généraux (pas évalués) spécifiquement</i>
<p>Déclaration fiscale</p> <ul style="list-style-type: none"> • difficulté de remplissage <p>Expérience directe avec l'AFC</p> <ul style="list-style-type: none"> • qualité des relations avec le contribuable • qualité du travail de l'AFC <p>Système fiscal en général</p> <ul style="list-style-type: none"> • importance des contributions fiscales • efficacité des vérifications • caractère dissuasif des sanctions fiscales • égalité de traitement entre contribuables <p>Rôle de l'Etat¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • équité dans la redistribution sociale des ressources de l'Etat • qualité de la gestion de ses ressources 	<p style="text-align: center;">?</p> <p style="text-align: center;">→</p> <ul style="list-style-type: none"> • recours à des aides externes ou à des conseillers fiscaux • négligences, erreurs, lenteurs dans la déclaration • multiplication des requêtes à l'AFC • recours contre des décisions de l'AFC • économies d'impôt, fraude fiscale 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>manque à gagner de l'Etat (économies d'impôt ou fraudes fiscales)</i> • <i>surcharge administrative de l'AFC</i> • <i>inégalités de fait entre citoyens</i>

L'évaluation porte sur l'ensemble des rapports entre l'AFC et le contribuable, personne physique non imposée à la source. Ces interactions sont décrites en **annexe 1**. Les aspects matériels prévus dans la législation fiscale (mode de calcul des revenus, déductions, barèmes, etc.) sont écartés de l'étude, de même que le fonctionnement interne de l'AFC dans la mesure où il n'a pas de conséquence directe sur les relations avec le contribuable.

¹ Même si le rôle de l'Etat ne concerne pas directement les prestations de l'AFC, sujet du présent rapport, il est apparu important d'appréhender cet aspect, car il peut également intervenir dans l'appréciation générale du contribuable sur ses relations avec l'AFC.

Note: l'évaluation se focalise sur la perception des prestations de l'AFC par les contribuables et les fiduciaires. Cette perception ne correspond pas forcément à la réalité de l'AFC. D'autre part, ce sont prioritairement les relations avec les services de taxation et de perception qui ont été pris en compte, à l'exception du service de l'impôt à la source. Les services traitant d'impôts spéciaux n'ont pas été analysés en particulier, vu en comparaison, le faible nombre de relations qu'ils entretiennent avec les contribuables.

1.3 Contexte de l'étude

Différents points peuvent être mis en évidence pour situer le contexte de la présente étude.

1. Un projet de loi sur l'imposition des personnes physiques (PL 7532) a été soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 30 septembre 1996. Son entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 1999. Il vise à moderniser la loi générale sur les contributions publiques de 1887 et à l'adapter à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il prévoit d'importantes modifications notamment quant au système d'imposition dans le temps, à l'imposition de la famille ainsi qu'aux déductions autorisées.
2. Au cours de l'année 1996, l'AFC a été très critiquée au Grand Conseil et dans la presse. Les projets de motion M 1030 et M 1060 ont fait état de problèmes de fonctionnement au sein du Département des finances et ont émis des craintes quant aux conséquences de ces problèmes sur l'encaissement des impôts. Ces projets qui demandaient des rapports sur le fonctionnement interne de l'AFC, en particulier de la part de la CEPP ont été rejetés par le Grand Conseil. Ils évoquaient de multiples erreurs au sein des services de taxation qui auraient généré une augmentation des réclamations.
3. Au sein de l'AFC, le projet informatique IAO (impôt assisté par ordinateur) a été initié en 1992 et mis en service en 1995². Cette informatisation du processus de taxation a connu d'énormes difficultés provenant d'une mauvaise prise en compte des besoins des taxateurs, de tests préalables insuffisants et de temps de réponse trop longs du système informatique. Ceci a provoqué d'importants retards pour les contribuables. Au printemps 1996, on a cessé d'utiliser les principales fonctionnalités d'IAO pour les personnes physiques, en attendant la correction des problèmes constatés. La présente étude intervient donc dans une période très troublée pour l'AFC.

² Le projet IAO a été analysé dans le cadre de l'audit global de l'Etat. Voir ARTHUR ANDERSEN (1996), Audit global de l'Etat de Genève, Impôts assistés par ordinateurs, Analyse détaillée no 17.

4. La direction générale de l'AFC a été restructurée. Ses tâches ont été confiées à une direction collégiale composée des directeurs de la taxation, de la perception et des affaires fiscales (voir organigramme de l'AFC en **annexe 3**).
5. Différentes études ont été effectuées au sein de l'AFC à l'interne ou par des consultants, comme le montre la bibliographie en **annexe 9**. Pour l'instant, ces études n'ont pas débouché sur des changements structurels importants, si on excepte le service des indépendants dont l'effectif a été renforcé et où le travail a été redistribué entre les taxateurs.
6. Proche de la problématique présentée dans ce rapport axé sur les relations avec le contribuable, il convient de mentionner l'analyse des guichets de l'AFC effectuée dans le cadre de l'audit global³. Toute une série de propositions sont en cours de réalisation visant à améliorer l'accueil du contribuable au guichet.
7. Les comptes 1996 de l'Etat de Genève enregistrent un déficit qui atteint 461 millions de francs, soit 180 millions de plus que la prévision budgétaire. Cette différence est due à des recettes nettement inférieures à celles qui étaient prévues. Les impôts sur les personnes physiques ont rapporté au total 2'252 millions de francs, soit 197 millions de moins que ce que prévoyait le budget. Entre 1995 et 1996, les recettes fiscales ont ainsi baissé de 37 millions de francs (source: compte d'Etat 1996).
8. Le poids des mauvais payeurs est lourd. A fin 1996, les créances dues en vertu de l'impôt cantonal se montent à 806 millions de francs selon le compte d'Etat 1996 (y compris les personnes morales, mais sans les créances communales). Selon les estimations du Département des finances, environ 250 millions de francs de créances douteuses vieilles de plus de deux ans devraient figurer en provision. Nombreux sont les contribuables qui, à la suite de revers de fortune souvent dus à la mauvaise conjoncture, ne peuvent plus payer ce qu'ils doivent.

Les contribuables genevois et vaudois en quelques chiffres

Selon le rapport de gestion 1996, le canton de Genève compte environ 216'000 contribuables imposés au barème ordinaire au 31 décembre 1996 et 50'000 contribuables imposés à la source (permis B, frontaliers, saisonniers, etc.). A titre comparatif, le canton de Vaud compte quelque 364'000 contribuables. Environ 30'000 contribuables sont imposés à la source (sans les frontaliers). L'**annexe 2** présente les principaux chiffres tirés en particulier

³ Voir ARTHUR ANDERSEN (1996), Audit global de l'Etat de Genève, Guichet de l'administration fiscale cantonale, Analyse détaillée no 15.

des rapports de gestion au sujet des contribuables genevois et vaudois (revenus imposables, recettes fiscales, répartition des contribuables par tranche d'éléments imposables, etc.).

Bref portrait de l'AFC en comparaison avec l'administration fiscale vaudoise

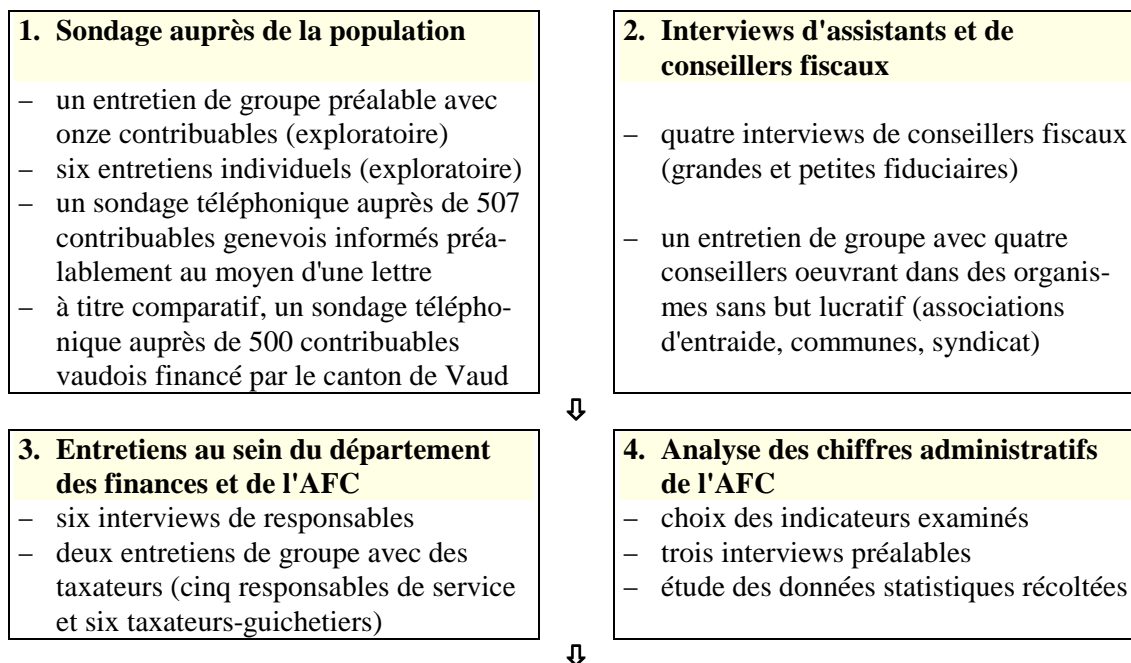
L'AFC emploie 384 personnes pour un total de 368,3 postes au 31 décembre 1996. Elle compte en outre 30 postes d'auxiliaires et environ 45 postes d'occupation temporaire. L'AFC est très segmentée puisqu'elle est composée de plus de 20 services. Il est donc très difficile pour les collaborateurs et leurs responsables d'avoir une vision générale. Trois directeurs (affaires fiscales, taxation, perception) forment à part égale la direction générale de l'AFC. L'**annexe 3** présente l'organigramme du service.

En comparaison, l'administration fiscale vaudoise est très décentralisée puisqu'elle compte 20 commissions d'impôt réparties par district. Ces commissions ainsi que l'Administration cantonale des impôts emploient au total 723 personnes pour 681,7 postes de travail. Contrairement aux Genevois, les contribuables vaudois ne remplissent qu'une déclaration tous les deux ans. Cette différence a pour effet de réduire quelque peu la charge de travail de l'administration fiscale vaudoise.

1.4 Aperçu de la démarche

Pour mener à bien l'étude, six modules ont été distingués. Leur articulation est la suivante:

Tableau 2: présentation de la démarche



5. Analyse, synthèse, étude comparative et propositions

- analyse intercantonale et internationale au sujet des relations entre l'Etat et les contribuables
- élaboration de propositions
- rédaction du rapport final



6. Vérification des faits présentés

- envoi du projet de rapport à différents interlocuteurs interrogés durant l'étude
- trois entretiens de groupe avec le personnel de l'AFC (trois directeurs, quatre responsables de service et cinq taxateurs-guichetiers)
- entretien avec le Conseiller d'Etat

Durant toute l'étude, le souci a été de prendre l'avis d'un maximum de personnes ayant des situations et des intérêts très divers (contribuables, fiduciaires, responsables de l'AFC, taxateurs, guichetiers, etc.) de manière à accroître la validité des résultats obtenus.

Le sondage auprès des contribuables a été confié à l'Institut IPSO-ERASM à Genève (responsable: M. Massimo Sardi) dont nous nous plaignons à signaler la qualité du travail réalisé. Le présent rapport intègre une grande partie des résultats du sondage. Le rapport détaillé d'IPSO-ERASM peut être obtenu auprès de la CEPP. Les questions posées figurent en **annexe 10**. Notons que les contribuables imposés à la source ainsi que les fonctionnaires internationaux et les permis exempts d'impôt (accords bilatéraux) ont été exclus du champ du sondage.

Faisant suite à une requête de notre commission et convaincu de l'utilité de l'étude, le canton de Vaud a accepté de financer un sondage analogue auprès de ses propres contribuables⁴. Les résultats ainsi obtenus nous ont permis de comparer et d'apprécier les résultats genevois. Nous remercions les autorités vaudoises de leur ouverture et en particulier MM. Charles Favre, Conseiller d'Etat, Jean-Blaise Paschoud, directeur de l'administration cantonale des impôts et Yves Noël, secrétaire général.

Au sein de la CEPP, c'est le groupe "fiscalité" qui a réalisé cette étude: M. Gérard Falquet (responsabilité du groupe et réalisation d'interviews), M. Luc Baechler (interviews), Mme Gabrielle Antille et M. Bernard Morard (chiffres administratifs de l'AFC) ainsi que M. André November (analyse comparative). Avec l'aide du secrétaire de la commission

⁴ Il convient de noter qu'à Genève, le sondage a été fait sur la base de l'ensemble des contribuables imposés au barème ordinaire (507 personnes sondées), alors que dans le canton de Vaud où la population est moins homogène, trois régions distinctes ont été choisies: Lausanne Ville et District (170 personnes), Echallens-Cossonay (161 personnes) et Avenches, Moudon, Payerne (169 personnes).

chargé de la conception du projet, du suivi du mandat IPSO et de la rédaction du rapport (M. Emmanuel Sangra), le groupe a piloté le projet, réalisé les auditions et les interviews, mené différentes analyses particulières et, finalement, effectué la synthèse de tous les résultats obtenus. Le présent rapport est le fruit de ce travail.

Tout au long de l'étude, nous nous sommes efforcés de faire participer les responsables et certains collaborateurs de l'AFC, de manière à livrer des résultats utiles et susceptibles d'être pris en charge par l'AFC. Nous les remercions chaleureusement pour les multiples données transmises et pour leur disponibilité. La seule réelle difficulté que nous avons connue a été d'obtenir les chiffres administratifs internes à l'AFC présentés en **annexe 4**. Il a fallu faire preuve de beaucoup de patience et de fermeté pour pouvoir en disposer. Les indications statistiques pour l'année 1995, y compris celles qui figurent dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat doivent être analysés avec circonspection, car leur validité n'est pas assurée. Des rectifications sont prévues par la direction générale.

La liste des personnes interrogées figure en **annexe 7**.

Par ailleurs, relevons, que la CEPP a voué une importance particulière à la prise en compte des résultats des études déjà effectuées, notamment dans le cadre de l'audit global. Elles sont mentionnées en **annexe 9**.

2. La déclaration fiscale



Le remplissage annuel de la déclaration fiscale est une des plus lourdes obligations non pécuniaires que l'Etat de Genève impose à la plupart de ses résidents.

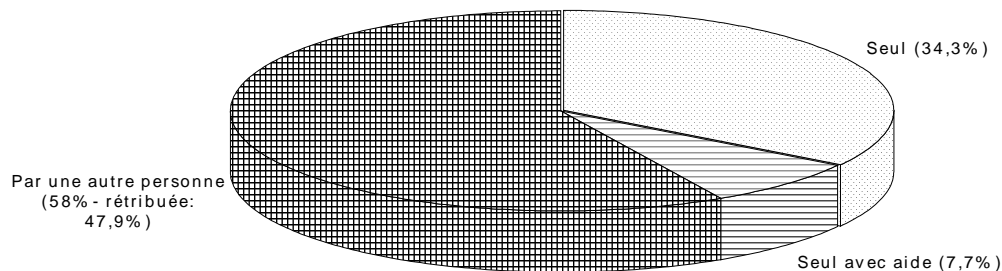
Les résultats présentés dans ce chapitre et dans le chapitre suivant sont tirés de différentes sources d'information, à savoir:

- le sondage auprès des contribuables genevois,
- le sondage auprès des contribuables vaudois,
- les entretiens exploratoires avec des contribuables qui ont précédé le sondage GE,
- les entretiens avec les fiduciaires et les assistants fiscaux,
- les entretiens avec les taxateurs au sein de l'AFC.

2.1 Déléguer ou ne pas déléguer?

Plus de la moitié de la population ne remplit pas elle-même la déclaration fiscale et un tiers la remplit seul sans aide, comme le montre le schéma ci-dessous:

Tableau 3: comment remplissez-vous votre déclaration?



Selon le sondage, 58% des personnes interrogées ne remplissent pas elles-mêmes leur déclaration. Près de 48%, soit plus de 100'000 contribuables genevois font remplir leur déclaration par une personne rétribuée alors qu'ils sont 38% dans le canton de VD où la déclaration doit être remplie tous les deux ans.

La rétribution moyenne payée par les contribuables lorsqu'ils font remplir leur déclaration est de Fr. 177.-. Toutefois, la moitié des contribuables paie moins de Fr. 100.-. Le montant moyen dont s'acquitte le contribuable vaudois est plus élevé puisqu'il atteint Fr. 287.-. Deux raisons peuvent notamment expliquer cette différence: d'une part, le fait que la déclaration vaudoise porte sur deux ans et, d'autre part, la présence d'une proportion plus élevée d'indépendants dans l'échantillon vaudois (14,6% au lieu de 8,1%).

Le chiffre d'affaires global du marché genevois lié au traitement de la déclaration fiscale peut être évalué à quelque 18 millions de francs par année.

De manière simplifiée, il existe deux types de mandataires: d'une part, les petites fiduciaires spécialisées qui remplissent un grand nombre de déclarations, en général relativement simples et pour des tarifs modérés; d'autre part, les fiduciaires plus importantes dont les clients ont des situations plus complexes et pour lesquelles le remplissage de la déclaration ne constitue souvent qu'une des tâches confiées par leur client. Les petites fiduciaires spécialisées et bon marché semblent plus répandues à Genève que dans la région lausannoise où la proportion de contribuables qui remplissent eux-mêmes la déclaration est bien plus élevée.

Les entretiens avec les **fiduciaires** montrent que les erreurs éventuelles commises par l'AFC peuvent renchérir les honoraires de certaines fiduciaires dont les prestations sont rémunérées à l'heure. Pour les autres, qui travaillent souvent sur la base de forfaits ou alors qui se bornent à remplir la déclaration sans la signer, les erreurs de l'AFC n'ont en général pas d'impact sur les tarifs qu'elles pratiquent.

La qualité des prestations fiscales des fiduciaires est variable selon les **taxateurs**. "Quelques fiduciaires font de l'escroquerie organisée", alors que d'autres assurent des prestations de bonne qualité. Même s'il n'existe pas de "liste noire" au sein de l'AFC, les taxateurs expérimentés connaissent la réputation des fiduciaires. Les déclarations qui proviennent des fiduciaires bien réputées sont vérifiées moins systématiquement, ce qui simplifie le travail de taxation.

Quant aux organismes d'assistance à but non lucratif (syndicats, certaines communes, AVIVO, etc.), ils n'interviennent que dans 4% des cas selon le sondage, ce qui correspond à environ 8'000 contribuables.

2.2 Mieux vaut être bien formé...

La moitié des personnes qui remplissent elles-mêmes la déclaration juge la tâche facile ou plutôt facile et l'autre moitié difficile ou plutôt difficile. Les contribuables ayant un niveau de formation élevé éprouvent moins de difficultés que les autres. Parmi les contribuables qui délèguent cette tâche, environ un quart le fait pour économiser du temps ou par habitude. Cependant, trois quarts de ces personnes le font en raison de réelles difficultés à la remplir, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 4: aptitude à remplir la déclaration

Mode de remplissage (GE)	Difficulté - raisons (GE)	Sur 100% (GE)	Sur 100% (VD)
Remplit la déclaration seul ou avec aide: 42%	Facile à remplir: 51%	21,4%	30,1%
	Difficile à remplir: 49%	20,6%	19,3%
Fait remplir sa déclaration: 58%	Par confort ou habitude: 25%	14,5%	8,1%
	En raison de la difficulté: 75%	43,5%	42,5%

Ainsi, grosso modo, on peut dire que le remplissage de la déclaration ne pose quasiment aucun problème pour un peu plus de 20% de la population (VD: 30%). Par contre, pour près de 45% de la population, aussi bien à Genève que dans le canton de Vaud, cette tâche est difficile au point de devoir être déléguée à d'autres personnes, qu'elles soient rémunérées ou non.

L'analyse des résultats du sondage montre que le fait de remplir soi-même sa déclaration est plus répandu parmi les contribuables ayant un niveau d'instruction élevé et parmi les ménages qui ont un revenu élevé. 49% des universitaires et seulement 26% des personnes dont le niveau équivaut à la scolarité obligatoire ou à la formation professionnelle remplissent seuls leur déclaration.

Les personnes qui ont répondu au sondage sont en majorité de sexe masculin (57%). Ce résultat tend à démontrer que remplir la déclaration est avant tout une tâche dévolue à l'homme puisque lorsque le ménage fiscal est un couple, il prend en charge cette tâche dans plus de 75% des cas.

2.3 D'où viennent les difficultés?

Les raisons invoquées pour ne pas remplir soi-même la déclaration ont trait notamment aux déclarations trop compliquées (44%), à la peur d'oublier des déductions (12%), au souci de payer moins d'impôts (4%) et à une situation fiscale personnelle compliquée (4%). 14% des contribuables évoquent des difficultés spécifiques. Ils se plaignent surtout des fréquents changements dans la forme de la déclaration.

Selon les **fiduciaires** consultées, les contribuables peuvent en effet économiser des impôts en passant par elles, mais en général "seulement la première fois", si, les fois suivantes, ils utilisent comme modèle la déclaration réalisée par la fiduciaire. Avant tout, elles jugent que les contribuables évitent ainsi des soucis et gagnent du temps.

Pour ceux qui traitent eux-mêmes leur déclaration, les principales difficultés de remplissage proviennent des raisons suivantes:

Tableau 5: origine des difficultés de remplissage de la déclaration

	Nombre de fois où la raison est invoquée (plusieurs réponses possibles)	sur 100%
Difficulté de calculs et de reports	57	20,9%
Aspect extérieur, nombre de feuilles	56	20,5%
Difficulté de comprendre et de répondre	56	20,5%
Autre (notamment changements fréquents de la forme de la déclaration.)	54	19,8%
Termes employés	30	11,0%
Justificatifs à rechercher	20	7,3%
Total	273	100%

Les contribuables interrogés lors des entretiens exploratoires jugent que la déclaration comporte trop de feuilles. Les nombreuses pages de la déclaration engendrent un risque de confusion "c'est simplement la masse qui effraie". Son langage est lourd et pesant. Les libellés sont trop "juridiques". Ils évoquent également les risques de confusion entre l'impôt cantonal et l'impôt fédéral direct.

Le guide pour remplir la déclaration est facile à utiliser pour 71% de ceux qui le consultent (VD: 78%). Les critiques entendues concernent plutôt le langage utilisé et la logique interne du guide (difficulté de s'y retrouver). Certaines personnes regrettent de ne pas y trouver plus d'exemples concrets et des barèmes pour calculer le montant de l'impôt.

12% des personnes qui remplissent elles-mêmes la déclaration utilisent la disquette, ce qui correspond à environ 12'000 contribuables. Ce nombre constitue un souci pour les taxateurs, puisque, paradoxalement, le contenu de la disquette doit être saisi à la main en raison de problèmes techniques qui n'ont pas encore été résolus.

Il faut plus de temps pour remplir la déclaration genevoise que la déclaration vaudoise. Selon les répondants genevois, il faut compter une moyenne de six heures pour remplir la déclaration alors que, dans le canton de Vaud, cette moyenne s'élève à quatre heures, quand bien même la déclaration vaudoise couvre une période de deux ans.

2.4 La nouvelle déclaration: pas vraiment un progrès...

Selon le sondage, 29% de l'ensemble des contribuables interrogés jugent la nouvelle déclaration meilleure et 26% égale ou moins bonne. Les autres contribuables qui n'ont pas vu de différence ou qui ne se prononcent pas sont surtout des personnes qui ne remplissent pas elles-mêmes leur déclaration.

En fait, les contribuables sont très partagés, comme le montrent les entretiens exploratoires. Ils notent un réel effort de simplification. Certains jugent que la déclaration simplifiée facilite leur travail. Cependant, nombreux sont ceux qui jugent que le système des feuilles simplifiées n'est pas meilleur. "On ne sait pas laquelle prendre". Le système semble "plus pensé pour simplifier la tâche de l'administration fiscale que celle des contribuables".

Les **fiduciaires** sont en général critiques par rapport à la nouvelle déclaration qui "complique les choses", contient trop de papier et trop de reports.

Les **taxateurs** jugent que la nouvelle déclaration leur donne davantage de travail pour répondre aux questions des contribuables. De manière générale, les taxateurs se plaignent de ne pas être assez consultés avant que de nouveaux documents (déclarations, circulaires, informations) ne soient publiés. Par ailleurs, ils sont persuadés qu'une documentation et un guide simplifié diminueraient le travail en relation avec les demandes de renseignements des contribuables. Ils souhaitent également être mieux informés en ce qui concerne les nouveautés.

Les fréquents changements de présentation des déclarations sont très critiqués, aussi bien par les contribuables que par les fiduciaires. Ces changements successifs constituent un réel problème.

2.5 Comparaison entre les déclarations genevoise et vaudoise

Les moins bons résultats des contribuables genevois par rapport aux vaudois quant au temps de remplissage de la déclaration et au pourcentage de personnes qui juge l'opération facile nous a conduits à mener une brève analyse comparative des deux déclarations. Les résultats sont retranscrits dans le tableau ci-après:

Tableau 6: comparaison entre les déclarations genevoise et vaudoise

Exemples de différences	Déclaration GE générale	Déclaration GE simplifiée	Déclaration vaudoise
Nombre de feuilles	9 feuilles A4 recto-verso total incl. les déclarations simplifiées pour salariés / pensionnés et sans activité lucrative: 13 feuilles	2 feuilles A4 recto-verso	2 feuilles A3 recto-verso 1 feuille A4

Exemples de différences	Déclaration GE générale	Déclaration GE simplifiée	Déclaration vaudoise
Couleurs	noir / blanc	noir / blanc	noir / blanc et une couleur
Impôt fédéral	colonne séparée	colonne séparée	pas séparé (calculé automatiquement)
Impôt ecclésiastique	questionnaire spécifique	questionnaire spécifique	imposé d'office
Reports chiffres	62 x	28 x	8 x
Reports: noms - prénoms - no contribuable	8 x	4 x	nom, prénom, adresse, no contribuable préimprimé sur les deux feuilles
Répétitions adresse	4 x adresse exacte y compris code de la commune	4 x adresse exacte y compris code de la commune	mentionner simplement ancienne commune si changements durant les deux dernières années
Remboursements	mentionner chaque année ses coordonnées bancaires ou postales	mentionner chaque année ses coordonnées bancaires ou postales	-
Impression générale	avalanche de tableaux et de chiffres - style technocratique, voire bureaucratique	effort de simplification, mais style technocratique (centaines de cases...)	déclaration plus lisible, moins effrayante de prime abord... pratiquement pas de changements depuis plus de dix ans

Le nombre de reports et de répétitions montre les effets du compartimentage de l'AFC. Les différents services ont besoin des feuilles spécifiques et ne souhaitent pas reporter eux-mêmes chaque fois les informations contenues dans la déclaration.

Le fait de ne pas devoir se préoccuper de l'impôt fédéral est une simplification considérable pour le contribuable vaudois. C'est l'administration cantonale des impôts qui calcule directement la part fédérale. Par contre le contribuable vaudois doit remplir deux colonnes, pour les deux années concernées par la déclaration.

Dans de nombreux cas, la déclaration genevoise impose de mentionner des données déjà connues de l'AFC, alors qu'il serait suffisant, semble-t-il, de mentionner les principaux changements intervenus durant l'année en cours (changement de domicile, changement de statut familial, début ou fin d'activité professionnelle, etc.) comme c'est le cas pour la déclaration vaudoise.

Appréciation générale

Ce tableau montre que les déclarations simplifiées ont amélioré la situation pour les contribuables qui les utilisent, mais qu'elles pourraient être encore plus simplifiées. Les difficul-

tés ne viennent pas seulement de la complexité de la législation genevoise (notamment les différences avec la législation fédérale et la problématique de la répartition intercommunale des recettes fiscales), mais également des options rédactionnelles prises et du compartimentage de l'AFC.

Notons toutefois que dans le cadre de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs cantonaux, des efforts sont entrepris pour adopter une déclaration similaire dans chaque canton. Ceci devrait aboutir à une simplification de la déclaration genevoise au cas où les cantons parviendraient à trouver un terrain d'entente⁵.

⁵CONFERENCE DES INTENDANTS DES CANTONS ROMANDS, DE BERNE ET DU TESSIN (1997), prise de position concernant le projet de déclaration harmonisée pour les personnes physiques soumis par la conférence des fonctionnaire fiscaux d'Etat, Delémont, 26 mars 1997.

3. Qualité des relations avec l'AFC

Le canton de Genève comptait environ 215'560 contribuables imposés au barème ordinaire au moment de la réalisation du sondage (début 1997). Ces contribuables entretiennent un nombre considérable de contacts avec l'AFC, qu'ils soient téléphoniques, à un guichet ou épistolaires. Chaque document envoyé par l'AFC (déclaration, guide, bordereau, brochure d'information, texte législatif, etc.) influe également sur la qualité des contacts.

Comme le note une étude de l'OCDE, une administration fiscale efficace exige que les contribuables reçoivent un traitement équitable, courtois et expéditif et que la possibilité d'un dialogue entre l'administration et le contribuable soit prévue⁶.

3.1 La quantité de contacts

Sur la base des résultats du sondage reportés à l'ensemble des contribuables genevois, ces contacts se répartissent approximativement de la manière suivante (moyenne annuelle sur trois ans, sans prendre en compte les contacts avec les contribuables imposés à la source):

- 115'000 contacts téléphoniques avec l'AFC,
- 70'000 contacts aux guichets de l'AFC,
- 75'000 lettres adressées à l'AFC.

Le nombre moyen de contacts par contribuable dans le canton de Vaud sur les quatre dernières années (deux déclarations), est inférieur à celui de Genève sur trois années (trois déclarations). Dans le canton de Vaud, il y a sensiblement moins de contacts écrits.

L'analyse de l'ensemble des contacts que les contribuables ont eu avec l'AFC (tous types de contacts confondus) montre que 36% des personnes interrogées n'ont eu aucun contact (d'aucune sorte) avec l'AFC durant ces trois dernières années, 33% ont eu entre un et trois contacts et 31% ont eu quatre contacts et plus.

Parmi les contribuables qui n'ont eu aucun contact avec l'AFC, on trouve une plus grande proportion de ménages d'une seule personne et de personnes âgées. Ce sont aussi des contribuables non engagés dans la vie professionnelle (étudiants et retraités) avec un faible revenu annuel. Par contre, les indépendants et les hauts revenus ont en moyenne plus de

⁶ OCDE (1993), La fiscalité dans les pays de l'OCDE, Droits et obligations des contribuables. Description de la situation légale dans les pays de l'OCDE, Paris.

contacts. Ceux qui font remplir leur déclaration ont également des contacts avec l'AFC, mais dans une proportion moindre que ceux qui la remplissent (environ un tiers de moins).

Contrairement aux contribuables, les **fiduciaires** traitent beaucoup plus souvent par écrit ou par téléphone avec l'AFC et se rendent très rarement aux guichets.

L'analyse des chiffres administratifs de l'AFC (**annexe 4**) montre que le nombre des contribuables reçus aux guichets des services de taxation a tendance à diminuer. Il est passé de 37'287 au cours de l'année 1992 à 31'417 en 1996, ce qui représente respectivement 18.4% et 14.4% des contribuables enregistrés au registre des contribuables au 30 juin de chacune des années considérées. La différence avec les chiffres du sondage provient notamment du fait que le sondage ne tient pas seulement compte des contacts avec les services de taxation, mais également avec les services de perception (recouvrement, contentieux) et la caisse de l'Etat. Ainsi, plusieurs milliers de contribuables paient directement leurs impôts à l'Hôtel des finances.

3.2 Les relations avec le contribuable: une force de l'AFC

Le sondage met en évidence de bons résultats pour la qualité des contacts et la clarté des réponses, aussi bien au téléphone qu'au guichet. Les retraités sont particulièrement positifs à l'égard de l'AFC.

Tableau 7: qualité des relations selon le type de contact
% des réponses "bonne ou plutôt bonne"

	Genève		Vaud (urbain)		Vaud (non urb.)	
	Qualité	Clarté	Qualité	Clarté	Qualité	Clarté
Contacts téléphoniques	84%	78%	83%	70%	88%	80%
Contacts au guichet	83%	77%	76%	75%	88%	81%

La comparaison avec le canton de Vaud montre peu de différence. Il faut noter toutefois que les réponses de la population urbaine lausannoise sont légèrement moins favorables que pour la population des autres districts retenus. Comparés avec d'autres prestataires de services qu'ils soient publics ou privés, les résultats de l'Administration fiscale cantonale concernant l'accueil et l'information sont bons et, cela, malgré le fait qu'elle n'offre aucune contre-prestation directe⁷.

⁷ Un sondage écrit, interne à l'AFC, a été effectué en 1993 spécifiquement auprès des contribuables se rendant aux guichets. Il a également donné de bons résultats.

Tableau 8: comparaison AFC et autres prestataires de services. Pourcentage de réponses favorables concernant l'accueil et l'information aux clients (après avoir éliminé les "ne se prononce pas")

	GE	VD
Administration fiscale cantonale	78%	84%
PTT	84%	87%
Contrôle de l'habitant	71%	86%
Les banques	78%	85%
Les TPG	78%	-
Services industriels - Compagnie vaudoise d'électricité	93%	90%
Caisses-maladie	55%	72%

Les **fiduciaires** interrogées sont unanimes à déclarer que "tout se passe bien quand on connaît la personne". Et, en tant que professionnels, elles connaissent en général les taxateurs auxquelles elles s'adressent.

Les bons résultats obtenus dépassent les attentes des **taxateurs**. Ces derniers craignaient que certains d'entre eux, en raison de problème de caractère, ne traitent pas suffisamment bien les contribuables. Les guichetiers évoquent des insuffisances en matière de cours de formation portant sur les relations avec les contribuables, problème examiné à la suite de l'audit global de l'Etat. Ils insistent cependant sur le fait que les qualités nécessaires dépendent avant tout du caractère du taxateur. L'image des guichets semble meilleure au sein de la population que parmi les collaborateurs de l'AFC⁸.

De manière générale, selon les taxateurs, les contribuables sont aimables, mais très imprécis dans leurs demandes. Pour régler leurs problèmes, il vaut en général mieux les voir aux guichets que de traiter par téléphone. Les fiduciaires sont par contre très précises.

Une bonne image quant à la compétence des collaborateurs

78% des contribuables interrogés ont une bonne opinion (très bonne et plutôt bonne) des compétences du personnel de l'AFC (VD: 83%).

Les **fiduciaires** reconnaissent les bonnes compétences de certains taxateurs au sein de l'AFC. Elles indiquent toutefois avoir tendance à s'adresser directement aux chefs de ser-

⁸ Les guichets de l'AFC ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'audit global. Différentes faiblesses ont été décelées qui vont être corrigées par une série de mesures sectorielles (voir chapitre 7.2). Voir ARTHUR ANDERSEN (1996), Audit global de l'Etat de Genève, Guichets de l'administration fiscale cantonale, Analyse détaillée no 15.

vice, estimant que les compétences des collaborateurs sont très variables. Il est nécessaire selon elles d'améliorer la formation des taxateurs au sein de l'AFC.

Les **taxateurs** évoquent le problème du manque de personnel qualifié dans certains services de taxation, ce qui entraîne une surcharge de travail pour les taxateurs expérimentés.

3.3 Une administration lente

Les résultats du sondage sont mitigés en ce qui concerne le temps d'attente au téléphone et au guichet et la rapidité des réponses par courrier, en tous les cas pour les services qui entretiennent un grand nombre de relations avec les contribuables. La comparaison montre effectivement que les requêtes des contribuables vaudois sont traitées bien plus rapidement.

**Tableau 9: temps d'attente selon le type de contact (synthèse)
% des réponses "plutôt long ou très long"**

	GE	VD
Contacts téléphoniques	45%	21%
Contacts au guichet	54%	13%
Courrier, correspondance	46%	22%

Les **fiduciaires** relèvent également ces problèmes de lenteur et les difficultés à atteindre par téléphone la personne désirée. Elles insistent fortement sur la lenteur du traitement des réclamations et mentionnent les retards de ces dernières années dans l'envoi des taxations provisoires ou définitives. Relevons à ce sujet que 57% des contribuables jugent que les retards de l'AFC dans l'envoi de la taxation ne les ont pas du tout dérangés. Ils sont néanmoins 28% à déclarer que ces retards ont eu un effet perturbateur; cet effet touche plus particulièrement les cadres.

Quant à l'origine de ces lenteurs, les **taxateurs** attribuent cette situation à des goulets d'étranglement au service des titres et au service immobilier, à la surcharge de travail liée à la tentative d'informatisation IAO, aux nombreux téléphones des contribuables inquiets à la suite des articles de presse et également à des problèmes de classement des dossiers. Parallèlement, il faut prendre en compte le fait que les fiduciaires demandent presque systématiquement des délais. Les déclarations parviennent en masse au dernier moment, ce qui surcharge les taxateurs durant le dernier trimestre.

Les taxateurs jugent en outre que les acheminements des téléphones et des contribuables vers les guichets sont insuffisants, ce dernier problème étant actuellement examiné à la suite de l'audit général. Le problème de l'attente au guichet est attribué au nombre insuffisant de guichetiers. L'image du guichet est mauvaise au sein des taxateurs et rares sont ceux qui souhaitent y travailler.

Toujours selon les taxateurs, la lenteur des réponses aux réclamations écrites des contribuables est due au fait qu'elles ne sont pas traitées tout de suite dans certains services. Elles ont tendance à être empilées au fur et à mesure de leur arrivée, puis traitées par ordre d'arrivée souvent plusieurs mois plus tard, voire même plusieurs années. En outre, les temps d'acheminement entre les services concernés sont longs. Ces retards ont souvent des effets pervers et accroissent la charge de travail de l'AFC (régularisation des BVR, taxations provisoires, corrections sur plusieurs années, etc.).

Les conséquences d'un projet informatique pas au point

Les statistiques internes de l'AFC (**annexe 4**) sur l'échelonnement du travail de taxation des salariés au cours de l'année montrent effectivement que l'introduction de la taxation par ordinateur a eu une incidence considérable sur le rythme de taxation. Ces chiffres font apparaître une grande régularité pour 1992, 1993 et 1994, la moitié des taxations étant réalisée au cours du premier semestre. En 1995, ce chiffre tombe à 21% et en 1996, il s'établit même à 15%, la moitié des taxations s'effectuant au cours du quatrième trimestre.

Une préférence pour l'écrit, parfois au détriment de l'efficacité et de la convivialité

Par ailleurs, 34% des téléphones débouchent sur une demande écrite, alors qu'il aurait été possible de régler la question plus facilement selon le contribuable sondé (VD: 22%). Les fiduciaires se plaignent également de devoir rédiger des demandes écrites alors qu'elles pourraient être facilement traitées par oral. Elles ont d'ailleurs tendance elles-mêmes à confirmer systématiquement par écrit les résultats d'un téléphone.

En ce qui concerne les réclamations, les taxateurs estiment qu'il est plus simple et plus sûr de les instruire lorsqu'elles sont écrites. La législation prévoit d'ailleurs une procédure écrite, aussi bien pour le dépôt de la réclamation que pour la réponse de l'AFC qui entraîne, en cas de refus, le départ du délai de recours auprès de la commission cantonale de recours. Toutefois, depuis environ deux ans, les erreurs manifestes peuvent être corrigées sur simple appel téléphonique.

Comparaison entre les différents services de taxation au sein de l'AFC

Les résultats du sondage permettent de comparer les services de taxation A, B, C et D qui traitent les déclarations selon le nom de famille du contribuable ainsi que le service de taxation des indépendants. De manière générale, il y a peu de différences. Mentionnons cependant que le temps d'attente, l'accueil et la clarté des réponses sont meilleurs pour les guichets A et B que pour les guichets C et D. Par ailleurs, la rapidité des réponses au

courrier des services de taxation A et C est moins bien évaluée par les contribuables que celle des services de taxation B et D.

3.4 Un manque de transparence

Des déductions possibles qui ne sont pas publiées

Une multitude de déductions possibles n'est pas mentionnée dans le guide⁹.

La moitié des personnes interrogées ont l'impression, à juste titre, que l'Etat n'indique pas toutes les déductions autorisées ou possibles. Cette opinion est plus prononcée parmi les hauts revenus, les professions indépendantes et les personnes inactives. Cette opinion doit être mise en rapport avec l'impression que les personnes ont de connaître l'ensemble des déductions possibles. A cette question, 57% des répondants estiment qu'ils ne connaissent pas ou pas vraiment l'ensemble des déductions auxquelles ils ont droit. Cette impression est plus forte parmi les jeunes contribuables, les personnes qui ne remplissent pas leur déclaration et les personnes ayant de bas revenus ou étant moins instruites.

Selon les entretiens exploratoires, les contribuables ont effectivement le sentiment qu'il existe d'autres déductions que celles qui sont mentionnées dans le guide et que seuls certains sont au courant. Il faut connaître "les trucs", savoir ce qui est permis ou toléré surtout pour des rubriques telles que "autres déductions" ou "déductions professionnelles". Cette situation explique en partie le nombre de contribuables qui ont recours à des fiduciaires.

L'AFC corrige-t-elle les erreurs ou les oublis des contribuables?

Les contribuables ont des avis très divers sur la question de savoir si, en cas d'erreurs ou d'oubli de leur part, l'Etat rectifie la déclaration en leur faveur. 43% des personnes interrogées sont de cet avis, alors que 41% pensent le contraire. Les résultats vaudois sont semblables.

La politique actuelle de la direction de l'AFC est d'encourager les rectifications en faveur des contribuables: "il n'y a pas de match entre l'administration et le contribuable". Cette pratique en matière de rectifications semble d'ailleurs être sous-entendue par l'art. 21 de la

⁹ Ainsi, sans que cela ne soit mentionné dans le guide, il est par exemple possible de déduire:

- des frais d'adoption, de perfectionnement professionnel,
- des montants forfaitaires pour des frais d'écolage professionnels,
- des frais d'acquisition de lunettes médicales,
- des montants forfaitaires pour les frais professionnels des enseignants, des journalistes, des magistrats de l'ordre judiciaire, des médecins, des pilotes d'avion,
- des frais d'amélioration thermique des bâtiments et d'utilisation des énergies renouvelables.

loi sur les contributions publiques qui prévoit que c'est le département qui déduit les éléments fixés limitativement dans cet article. Toutefois, dans les faits, la situation dépend de la personnalité et de la manière de travailler des taxateurs.

Des informations insuffisantes

Les contribuables interrogés lors des entretiens exploratoires et les fiduciaires se plaignent du fait que les informations concernant les rectifications par rapport à la déclaration ne sont pas assez détaillées. Relevons que ces avis de situation ont été introduits en 1995. Il n'y a pas d'avis de situation pour vérifier la taxation de l'impôt fédéral direct.

Par ailleurs, concernant les acomptes versés par les contribuables, l'information par l'AFC sur les paiements déjà effectués et à effectuer est insuffisante¹⁰. Les contribuables sont obligés de contacter l'AFC pour savoir où ils en sont dans leur paiement. Cette situation engendre d'ailleurs un important surcroît de travail pour la division de la perception de l'AFC.

Divers professionnels et en particulier les assistants travaillant dans des organisations à buts non lucratifs se plaignent de ne pas recevoir les circulaires de l'AFC et de ne pas être suffisamment informés sur les nouveautés en matière de fiscalité.

¹⁰ Voir à ce sujet: ARTHUR ANDERSEN (1996), Audit global de l'Etat de Genève, gestion des débiteurs, analyse détaillée no 15, p.16.

4. Qualité du travail effectué par l'AFC

Le travail de taxation et de perception est difficile, vu la complexité de la législation à appliquer et la méthode de taxation. Des erreurs de l'AFC peuvent avoir des impacts importants sur la situation financière du citoyen comme de l'Etat.

La CEPP a pu obtenir des informations au sujet de la qualité du travail de l'AFC par différents canaux: les sondages, les interviews auprès des fiduciaires et des taxateurs et une analyse des statistiques de production internes à l'AFC.

Rappelons que ce sont principalement les services de taxation et de perception qui sont pris en compte, vu le nombre considérable de relations qu'ils entretiennent avec les contribuables en comparaison avec les autres services.

4.1 Une impression générale mitigée

Des problèmes d'organisation plutôt que de personnes

Si les relations avec l'AFC ainsi que les compétences des collaborateurs sont bien notées, l'opinion des contribuables sondés sur le travail effectué est légèrement moins bonne puisqu'ils sont 31 % à juger sa rigueur et son exactitude plutôt mauvaises ou très mauvaises (VD: 20%). Plus de 46% des contribuables estiment que l'organisation interne de l'AFC est mauvaise (VD: 33%). Notons qu'en moyenne, 30% des contribuables ont préféré ne pas se prononcer sur de telles questions; ces répondants sont en majorité des contribuables n'ayant aucun contact avec l'AFC.

On constate donc que si l'interface avec l'utilisateur est évaluée plutôt positivement, l'opinion concernant le fonctionnement interne de l'administration est plutôt mitigée. Concernant les caractéristiques des contribuables, on note que les indépendants ont proportionnellement une moins bonne opinion du travail effectué et de l'organisation interne de l'AFC. Les retraités ont une opinion bien plus positive.

Des problèmes résultant du cloisonnement des services

Le tableau ci-après montre la multitude d'interlocuteurs travaillant dans des services différents de l'AFC susceptibles d'avoir des relations avec le même contribuable imposé au barème ordinaire qui aurait différents problèmes avec sa déclaration.

Tableau 10: les acteurs administratifs susceptibles d'avoir des relations avec le contribuable

Président du département des finances						
AFC: direction de la taxation			AFC: direction de la la perception		AFC: direction des affaires fiscales	
Responsables des services de taxation A, B, C, D ou indépendants	Responsables du service des titres	Responsables du service de l'immobilier	Responsables du service de recouvrement	Responsables du service du contentieux	Responsable des relations extérieures	Responsable du service du contrôle
Taxateurs	Collaborateurs	Collaborateurs	Collaborateurs	Collaborateurs	Collaborateurs	Contrôleurs

Les résultats du sondage montrent que plus de la moitié des contribuables critique la coordination entre les services (VD: 38%). Un peu plus de la moitié des personnes interrogées s'est prononcée sur cette question. Plusieurs contribuables interrogés lors des entretiens exploratoires ont l'impression qu'il n'y a pas de liens entre les différents services.

Ce cloisonnement entre les services est également critiqué par les **fiduciaires** qui constatent que des dossiers se perdent entre les services et qui imputent aussi la lenteur générale de l'AFC à la multiplicité des services.

Les **taxateurs** souffrent du cloisonnement horizontal entre les services. Il ralentit le traitement des dossiers et multiplie les risques d'égarement des dossiers, ceux-ci étant dispersés entre les services. D'autre part, les taxateurs souffrent de devoir fréquemment aiguiller vers un autre guichet des contribuables qui ont dû longuement patienter.

Des problèmes de cloisonnement vertical avec les niveaux hiérarchiques supérieurs sont souvent évoqués par les taxateurs. Il existe véritablement trois niveaux distincts de hiérarchie, souvent hermétiques et dont le fonctionnement s'apparente parfois à celui de castes: la direction, les responsables des services de taxation et les taxateurs. La direction n'informe pas toujours des lettres particulières adressées à des contribuables. Il y a parfois des "reprises qui sont dégrévées par-derrière" ou des instructions de la direction concernant certains dossiers, ce qui est très démotivant pour les taxateurs, en particulier s'ils n'en connaissent pas les raisons. Les responsables des services de taxation n'informent pas systématiquement les taxateurs sur ce qu'il advient des déclarations qu'ils ont taxées (réclamations, recours, contrôles). De manière générale, les taxateurs sont évalués en fonction du nombre de taxations effectuées et non de la qualité de leur travail. Par ailleurs, les tâches sont très découpées entre les taxateurs et leurs responsables. Ainsi, dans certains services, le taxateur doit faire signer par son supérieur toute demande de renseignement auprès des contribuables.

4.2 Erreurs et négligences

Par an, près de deux fois plus d'erreurs que dans le canton de Vaud

Plus de cent contribuables interrogés déclarent avoir constaté une ou plusieurs erreurs ou négligences commises par l'AFC lors des trois dernières années.

Tableau 11: erreurs ou négligences commises selon les contribuables

	GE (trois dernières années)	VD (quatre dernières années)
Oui, plusieurs	9,3%	4,2%
Oui, une	10,7%	9,4%
Non	69,6%	80,4%
Ne sait pas	10,5%	6,0%

En comparaison, les Vaudois ont décelé moins d'erreurs lors de ces quatre dernières années (deux déclarations) que les Genevois en trois ans (trois déclarations). Par année, 6,7% des contribuables genevois indiquent avoir constaté une ou plusieurs erreurs commises par l'AFC alors qu'ils ne sont que 3,4% dans le canton de Vaud.

Les chiffres genevois équivaldraient au minimum à plus de 22'000 erreurs ou négligences par an pour l'ensemble des contribuables au cas où on compterait deux erreurs pour ceux qui en auraient décelé plusieurs (environ 8'500 dans le canton de Vaud). En ce qui concerne leur nature, les erreurs concernent principalement des problèmes de taxation (déductions non prises en compte, mauvaise évaluation de revenus ou de dépenses, erreurs de calcul), mais également des problèmes de perception (facturation, remboursement, etc.) ou des problèmes de classement ou de mauvaise communication entre les services.

Relevons qu'*il ne s'agit pas forcément d'erreurs effectives qui proviendraient par exemple d'une mauvaise application de la loi, mais d'erreurs aux yeux des contribuables selon leur interprétation.* Par conséquent, certaines erreurs évoquées ne le sont pas réellement, alors que des erreurs réelles peuvent ne pas avoir été remarquées. Il faut rappeler par ailleurs que l'AFC vérifie chaque année plus de 200'000 déclarations pour les contribuables imposés au barème ordinaire. D'autre part, certaines erreurs peuvent provenir de négligences des contribuables.

Parmi les contribuables genevois faisant état d'erreurs ou de négligences, 60% jugent ces erreurs assez ou très graves. Proportionnellement, les personnes qui font remplir leur déclaration jugent les erreurs survenues plus graves.

Des erreurs en faveur du contribuable

Les trois quarts des contribuables concernés par des erreurs affirment qu'elles sont en leur défaveur. La grande majorité de ces erreurs concernant des taxations trop lourdes ou la non prise en compte de déductions jugées légitimes par le contribuable.

Seize répondants au sondage ont toutefois constaté des erreurs en leur faveur, soit une proportion de 3,2% de l'ensemble des contribuables (VD: 0,8%) et de 16% des contribuables qui ont constaté des erreurs. Les erreurs commises en faveur du contribuable ont surtout trait à la taxation. Quant aux erreurs jugées ni en faveur de l'une ou de l'autre des parties, elles concernent principalement des problèmes de communication entre l'AFC et le contribuable.

Une baisse de la qualité du travail ces dernières années

23% des contribuables estiment que la qualité du travail de l'AFC a baissé ces trois dernières années. La plupart des fiduciaires et assistants interrogés qui traitent une masse importante de déclarations partagent cette opinion. Ils ont constaté une augmentation du nombre d'erreurs ces trois dernières années. Il s'agit cependant très souvent d'erreurs grossières dues à la saisie des déclarations. Les fiduciaires mentionnent également de fréquentes erreurs concernant les répartitions intercommunales, intercantionales et internationales.

4.3 Taux de réclamations et de recours

L'art. 349 de la loi sur les contributions publiques permet au contribuable de déposer une réclamation en cas de désaccord avec la taxation. Elle doit être adressée au département par écrit dans les 30 jours qui suivent l'envoi du bordereau. A partir de 1995, une directive interne à l'AFC autorise les taxateurs à corriger certaines erreurs matérielles évidentes sur simple appel téléphonique. Lorsque la réclamation est rejetée par l'AFC, le contribuable a la possibilité de recourir auprès de la commission cantonale de recours.

Chaque année, plus de 10'000 réclamations

Selon le sondage, 71,3% des contribuables qui ont constaté une erreur ont fait des réclamations et/ou des recours. Les contribuables jeunes et les hauts revenus entreprennent plus que les autres des réclamations ou des recours auprès de l'AFC.

Les chiffres obtenus montrent que, ces trois dernières années, il y a eu en moyenne quelque 10'200 réclamations ou recours par an, soit un taux de 4,7% sur l'ensemble des contribuables. Ils sont nettement moins nombreux dans le canton de Vaud, puisque le taux est de 1,9% par an.

Ces chiffres indiquent donc que la charge de travail liée aux réclamations et aux recours est bien plus élevée à Genève que dans le canton de Vaud. Cette situation peut être attribuée à une plus grande proportion d'erreurs commise par l'AFC, au fait que la déclaration se fait chaque année et, semble-t-il, à une mentalité urbaine plus quérulente. En effet, si la proportion d'erreurs constatées par la population urbaine lausannoise est semblable à la moyenne vaudoise, le taux de réclamation est bien plus élevé, proche du taux genevois.

Par contre, toujours selon les résultats du sondage, il n'y a pas de différences significatives entre les services de taxation A, B, C et D concernant le nombre d'erreurs ou de négligences aux yeux des contribuables, ainsi que le nombre de réclamations et de recours. Le pourcentage d'erreurs du service des indépendants, de l'avis des contribuables indépendants interrogés, est relativement plus élevé, de même que leur taux de réclamations.

Les **fiduciaires** et les assistants de contribuables interrogés mentionnent entre 5 et 20% de réclamations par année parmi lesquelles en moyenne plus de 90% sont admises.

Une proportion de réclamations écrites assez stable ces dix dernières années

Les statistiques internes de l'AFC (**annexe 4**) comptabilisent l'ensemble des réclamations écrites reçues par les services de taxation. Elles ne tiennent donc pas compte des réclamations par téléphone qui, depuis 1995, sont admises pour corriger des erreurs matérielles évidentes. Les chiffres annuels ne tiennent pas non plus compte des retards dans l'envoi des taxations définitives en 1995 et en 1996.

Les réclamations passent de 9587 en 1986 à 10935 en 1996, ce qui est un maximum, alors que le minimum a été observé pour l'année 1992, avec seulement 7521 réclamations. Ces réclamations représentent entre 3.7% et 5% du nombre de contribuables au cours des années 1986 -1996. Les chiffres de 1995 et 1996 auraient vraisemblablement dû être plus élevés en raison des retards dans l'envoi des taxations.

Les pourcentages sont proches de ceux qui ont été obtenus lors du sondage téléphonique. Le tableau ci-après montre leur évolution ainsi que celle du taux de recours:

Tableau 12: évolution du pourcentage de réclamations et du nombre de recours

	réclamations en % des contribuables	nombre de recours
1986	4,9%	364
1992	3,7%	491
1993	4,5%	645
1994	5,1%	521
1995	3,9%	439
1996	5,0%	307

Par rapport à l'ensemble des contribuables, les recours ne semblent pas très importants. Pour l'année où ils sont le plus nombreux, ils ne concernent que 0.3% des contribuables.

Le pourcentage de réclamation des indépendants est plus élevé que celui des salariés puisqu'il avoisine 10% en 1996. A l'exception de l'année 1995, cette proportion augmente régulièrement depuis 1991.

Le pourcentage de réclamations donnant lieu à des **rectifications** a passé pour les salariés de 63% en 1992 à 79% en 1996. Il y a peu de différences entre les indépendants et les salariés.

Qualité du registre des contribuables

Le registre des contribuables (rôle) est alimenté par l'Office cantonal de la population. Le problème des contribuables qui ne figureraient pas dans le rôle a été souvent mentionné lors des entretiens que nous avons menés. Les **taxateurs** indiquent en effet que de nombreux contribuables ne figurent pas dans le fichier des contribuables. Ils évoquent par exemple ceux qui changent volontairement de domicile pour se soustraire à l'impôt.

D'autre part, il y a des doutes sur l'exhaustivité et le caractère "à jour" du rôle. Une commission interne à l'AFC a été constituée pour examiner la question. Des problèmes informatiques de mise à jour ont en effet été constatés notamment en cas de décès d'un contribuable et lors du passage à la taxation ordinaire d'un contribuable imposé à la source.

4.4 Des indicateurs insuffisants pour juger la qualité effective de la taxation

Si l'AFC produit une série d'indicateurs quantitatifs, ces derniers ne donnent que peu ou pas d'informations sur la qualité du travail effectué (qualité de la taxation, nombre d'erreurs par déclaration, durée d'attente moyenne pour le contribuable, etc.). Ainsi, le taux de réclamations peut être influencé aussi bien par une taxation de mauvaise qualité (erreurs en faveur ou en défaveur du contribuable) que par une taxation tatillonne mais correcte sur un plan légal.

Le pourcentage de rectifications à la suite des réclamations ne permet pas non plus de tirer des conclusions relatives à la qualité du travail des taxateurs. En effet, les rectifications peuvent être dues à des erreurs des taxateurs, mais elles peuvent aussi provenir de réactions des contribuables qui, à la réception de leur bordereau, envoient des compléments d'informations à l'AFC.

D'autre part, nous avons pu obtenir des données sur le nombre de renseignements demandés par le taxateur. Ils ont diminué de moitié entre 1992 et 1996, passant de 23'392 à

10'976 (voir **annexe 4**). Cette situation résulte notamment de l'informatisation IAO, en ce qui concerne les chiffres 1995 (8'214) et 1996. La baisse d'environ 10'000 demandes entre 1992 et 1993 est plus difficilement explicable, mais elle tient bien plus à des facteurs internes à l'AFC qu'à une modification du comportement des contribuables.

Par conséquent, des indicateurs mesurant la qualité du travail de taxation nécessitent la connaissance de trois éléments principaux:

- 1) le taux des réclamations acceptées et la cause des rectifications effectuées,
- 2) le taux des recours acceptés et la cause de l'acceptation,
- 3) le pourcentage de taxations contenant des erreurs en faveur et/ou en défaveur du contribuable (par exemple au moyen d'une analyse par échantillon).

4.5 Effets sur le comportement des contribuables

Changement de comportement

Environ 19% des contribuables interrogés affirment avoir changé de comportement ces dernières années en essayant de diminuer au maximum leur charge fiscale. Cette tendance est particulièrement marquée chez les personnes ayant des revenus annuels de plus de Fr. 100'000.- qui sont près de 30% à mentionner cette tendance.

Tableau 13: changement de comportement ces dernières années
Question: si vous pensez à la manière de remplir votre déclaration durant ces dernières années, lequel des ces comportements correspond le plus à votre cas?

Comportements	Général	Hauts revenus
Mon comportement a changé, je me donne moins de peine pour remplir ma déclaration	3,6%	3,1%
Mon comportement a changé, j'essaie de diminuer au maximum ma charge fiscale	18,6%	29,2%
Je n'ai pas changé mon comportement	75,4%	67,7%
Autre	2,4%	0%

Il convient de remarquer que les répondants qui ont le sentiment de payer trop d'impôts affirment plus fortement avoir changé de comportement vis-à-vis de l'AFC ces dernières années. Par contre, l'analyse du sondage ne permet pas de déduire que le sentiment au sujet des prestations de l'AFC et de ses problèmes actuels aient une incidence sur le comportement effectif du contribuable.

La CEPP relève en particulier le sentiment très critique des contribuables disposant de hauts revenus (plus de Fr. 100'000.-) et des cadres moyens et supérieurs par rapport à

l'égalité de traitement et par rapport à l'importance des contributions. Or, quand on leur pose des questions relatives à leur comportement face à la fraude fiscale, ils sont comparativement plus nombreux à favoriser de tels types de comportement.

5. Opinions sur l'égalité de traitement et sur les prestations de l'Etat

La qualité des contacts et la qualité du travail de l'AFC ne sont pas les seuls facteurs qui peuvent avoir une influence sur le comportement du contribuable. Son appréciation de la qualité générale des prestations de l'Etat ou son sentiment de ne pas être défavorisé par rapport à d'autres contribuables constituent également des paramètres importants.

5.1 Y a-t-il des privilégiés aux yeux des contribuables?

Trois quarts des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle certains contribuables bénéficient de privilèges auprès de l'AFC (45% tout-à-fait d'accord). Ce sentiment est encore plus prononcé parmi les cadres et les hauts revenus (85%). L'image d'impartialité de l'AFC n'est donc pas assurée. Il convient cependant de remarquer que les résultats vaudois sont similaires.

Cette inégalité de traitement ressentie par la majorité des contribuables réapparaît lorsque 82% des répondants partagent l'avis que certains contribuables peuvent plus facilement jouer avec le système et en profiter.

Paradoxalement, c'est parmi les catégories des actifs et des revenus moyens à supérieurs que le sentiment d'inégalité est le plus répandu. Ces catégories estiment en effet qu'elles payent proportionnellement plus d'impôt, critiquent plus fortement le fonctionnement de l'AFC et se plaignent plus que les autres du caractère partial du système fiscal.

Par rapport à la situation socio-professionnelle

Les catégories de contribuables perçues comme étant plus particulièrement favorisées par le système sont les bénéficiaires de grosses fortunes ou de hauts revenus ainsi que les indépendants. Parmi les autres catégories non proposées aux répondants mais citées spontanément, on trouve les étrangers, les professions libérales et ceux qui connaissent les lois ou le système (juristes, fiscalistes et politiciens).

Quand on demande aux contribuables d'évaluer eux-mêmes leur marge de manoeuvre vis-à-vis de la déclaration qu'ils soumettent à l'AFC, ils sont 16% à déclarer avoir une faible marge de manoeuvre (grande marge de manoeuvre: 1%). On trouve parmi ces répondants une plus forte proportion de professions indépendantes (38%).

Aussi bien pour les **fiduciaires** que pour les **taxateurs**, il y a unanimité sur le fait que les indépendants ont une plus grande marge de manoeuvre que les salariés. L'effectif des taxateurs du service des indépendants a d'ailleurs été renforcé récemment.

Face à la vérification de la déclaration

Près de 80% des répondants pensent que la déclaration est contrôlée sérieusement par l'AFC (VD: 83%). Lorsqu'on propose aux répondants l'affirmation selon laquelle l'AFC devrait faire des contrôles plus rigoureux, ils sont 55 % de cet avis (VD: 64%)

Cette contradiction peut être expliquée par le sens que les répondants ont donné aux deux questions posées. La question relative au caractère sérieux du contrôle est comprise comme l'évaluation du travail effectué par l'AFC et en ce sens, ils pensent que les déclarations de l'ensemble des contribuables sont assez bien contrôlées d'un point de vue technique (vérification des reports, déductions autorisées, etc.). La question sur la nécessité de contrôler davantage doit plutôt être mise en relation avec la problématique de l'égalité de traitement et, dans ce sens, les contrôles préconisés auraient plutôt trait à la situation du contribuable qu'à l'exactitude de la déclaration.

Les indépendants sont plus réticents que la moyenne des contribuables à l'idée de contrôles plus rigoureux de la part de l'AFC, puisqu'ils ne sont que 38% de cet avis.

Les contribuables interrogés lors de l'enquête exploratoire se plaignent de ne pas savoir comment les contrôles se font et ont donc de la difficulté à juger la qualité des vérifications effectuées. Il n'est donc pas étonnant que les avis soient très partagés. Par ailleurs, ils jugent l'AFC moins efficace que les experts fiscaux.

Les **fiduciaires** estiment que les taxateurs ont une très grande latitude d'interprétation. Les déductions sont parfois acceptées à la tête du client.

Notons que les **taxateurs** jugent eux-mêmes qu'il n'y a pas assez de vérifications et que le temps qui leur est accordé pour vérifier les déclarations n'est pas suffisant. Un des moyens disponibles consiste pour le taxateur à demander des renseignements complémentaires. Comme on l'a vu, les statistiques internes de l'AFC (**annexe 4**) montrent que les demandes de renseignements ont connu une forte diminution ces dernières années.

5.2 Y a-t-il des inégalités en fonction de la situation du contribuable?

Par rapport à la connaissance du système fiscal

Lorsqu'on demande aux répondants de citer ce qu'il convient de faire si l'AFC refuse leurs déductions, ce sont avant tout les réclamations qui sont mises en avant (42%), suivies d'une attitude plus fataliste (26%) et d'une démarche plus juridique comme le recours (25%). Plus les ressources socio-économiques du contribuable sont importantes plus l'action proposée est formalisée et passe de la réclamation au recours. Les indépendants sont aussi ceux qui citent plus fortement le recours.

Les contribuables au bénéfice d'une formation universitaire, les hauts revenus et les indépendants déclarent plus fréquemment avoir été victimes d'erreurs ou de négligences de la part de l'AFC. Cette situation peut être attribuée au fait qu'ils sont plus attentifs au travail effectué par l'AFC, mais peut-être aussi à une déclaration plus compliquée à taxer.

Par ailleurs, il faut rappeler que les contribuables ayant un niveau de formation élevé ont moins de difficulté que les autres à remplir la déclaration fiscale (chapitre 2.2) et que près de 60% des personnes interrogées ne pensent pas connaître l'ensemble des déductions (chapitre 3.4).

Lors des interviews, il est apparu que certaines **fiduciaires** signalent à l'AFC les erreurs qui ont été commises en faveur des contribuables, alors que d'autres ne le font pas.

Face à la fraude fiscale

57% des personnes interrogées sont plutôt d'accord avec l'affirmation selon laquelle il ne vaut pas la peine de déclarer un revenu accessoire de quelques centaines de francs, ce qui, par ailleurs, constitue un délit au sens de la législation fiscale. Cette proportion est plus faible parmi les retraités et les professions indépendantes alors qu'elle est plus marquée chez les cadres. Il est intéressant de remarquer que c'est précisément parmi les actifs et les revenus moyens à supérieurs que le sentiment d'inégalité est le plus répandu.

Tableau 14: opinion par rapport à la fraude fiscale
Affirmation: il ne vaut pas la peine de déclarer un revenu accessoire de quelques centaines de francs (d'accord ou plutôt d'accord)

Ensemble des contribuables GE	Retraités (GE)	Indépendants (GE)	Cadres (GE)	Ensemble des contribuables VD
57%	42%	42%	73%	64%

Alors que le gain de quelques centaines de francs non déclarés est considéré comme légitime par une majorité de répondants, l'affirmation selon laquelle frauder le fisc ne

constitue pas vraiment un délit recueille 15% d'accords. La proportion est légèrement plus forte parmi les hauts revenus et elle oppose les salariés aux professions indépendantes (17% par rapport à 3% pour les indépendants).

En ce qui concerne les sanctions prévues par la loi en cas de fraude, 33% des contribuables les trouvent suffisantes, 22 % les trouvent insuffisantes et 45% ne se prononcent pas, vraisemblablement du fait qu'ils les ignorent. Rappelons que les articles 341 et 342 de la loi sur les contributions publiques prévoient 1) des amendes fiscales pouvant aller jusqu'à dix fois le montant de l'impôt élué, 2) des amendes se montant au maximum à Fr. 10'000.- et 3) des arrêts de police de 1 à 30 jours.

5.3 Obtient-on facilement des arrangements fiscaux?

Surtout des délais de paiement

43% des contribuables interrogés déclarent avoir pu obtenir des arrangements auprès de l'AFC (VD: 33%). Le principal type d'arrangement est la prolongation du délai de paiement (88%). Parmi les bénéficiaires de ces arrangements, on trouve une plus forte proportion de professions indépendantes (64%) et de familles monoparentales (63%).

12 sur les 507 personnes sondées ont déclaré avoir bénéficié de remises d'impôts, soit 2,4% des contribuables interrogés ce qui correspondrait à environ 5'000 personnes sur l'ensemble des contribuables.

La grande majorité (86%) des répondants qui ont obtenu des arrangements jugent que ces derniers ont été facilement accordés, aussi bien pour les délais de paiement que les remises d'impôts, l'admission de déductions ou la diminution, voire la suppression des intérêts moratoires.

Une administration arrangeante

L'impression que l'AFC est arrangeante est d'ailleurs assez répandue. Si on exclut les 16% des répondants qui ne se prononcent pas sur la question, on observe que 83% des contribuables interrogés trouve cette administration plutôt arrangeante. Les résultats vaudois sont très similaires.

Un chef de département et des taxateurs ayant une grande marge de manoeuvre

Les **fiduciaires** estiment que le chef de département ainsi que les taxateurs ont une importante marge de manoeuvre dans l'application de la législation fiscale. Trois situations peuvent être distinguées: 1) la vérification des déclarations par les taxateurs qui décident

eux-mêmes s'ils admettent ou non les éléments présentés par le contribuable ou s'ils demandent des informations complémentaires; 2) l'acceptation ou non des réclamations qui sont en général adressées aux responsables des services de taxation; 3) l'acceptation ou non par le chef de département des demandes de remise en vertu de l'art. 350 de la loi sur les contributions. D'autre part, des arrangements peuvent intervenir en ce qui concerne les modalités de paiement et les intérêts moratoires.

Les **taxateurs** ayant des responsabilités hiérarchiques estiment être arrangeants avec les contribuables et, cela, en fonction de chaque cas particulier. "Si on n'acceptait pas, il y aurait des demandes de remise...".

Ils peuvent par exemple accorder des déductions pour les frais d'adoption d'enfants, de même que pour des frais de formation. Or, ce type de déduction n'est pas prévu dans la loi, ni dans le guide. Les taxateurs indiquent recevoir peu ou pas de consignes sur la manière de traiter les réclamations des contribuables. Ils prennent leur décision en général après avoir entendu le contribuable.

D'autre part, il arrive souvent que des taxateurs acceptent des réclamations bien qu'elles aient été déposées en dehors du délai de 30 jours dès la remise du bordereau fixé par l'art. 349 de la loi sur les contributions publiques.

En ce qui concerne les remises, les fiduciaires et les organismes à but non lucratif qui assistent les contribuables jugent que les critères ne sont pas clairs et que le pouvoir d'appréciation octroyé au chef de département est très large. Selon l'art. 350 de la loi sur les contributions publiques, des remises partielles peuvent être accordées aux contribuables qui se trouvent, par suite de circonstances indépendantes de leur volonté, dans une situation telle que le paiement intégral de la somme due aurait pour eux des conséquences particulièrement dures. L'ordonnance concernant le traitement des demandes en remise de l'impôt fédéral direct (RS 642.121) prévoit des critères plus précis. Cette ordonnance, le fait que les demandes sont décidées par la commission fédérale des remises de manière autonome, ainsi qu'une attitude cantonale assez pragmatique peuvent expliquer le fait surprenant qu'il y a davantage de remises pour l'impôt cantonal que pour l'impôt fédéral.

5.4 Appréciation du rôle de l'Etat

Même si le rôle de l'Etat ne concerne pas directement les prestations de l'AFC, sujet du présent rapport, il est important d'appréhender cet aspect, car il peut également intervenir dans l'appréciation générale du contribuable sur ses rapports avec l'AFC.

Connaissance des prestations et de leur coût

La première prestation qui vient à l'esprit des contribuables lorsqu'on leur demande de citer une aide, un service ou une prestation que l'Etat rend à la population grâce aux revenus des impôts concerne le domaine du social (chômage, assurance, aide, etc.). Ensuite, ce sont les prestations en rapport avec le domaine de l'éducation (écoles, formation, université, etc.) ou des travaux publics (constructions, routes, voiries, etc.). Les prestations en rapport avec le domaine de la santé sont également souvent citées.

Connaissance du coût des prestations

L'évaluation financière de certaines prestations de l'Etat par le contribuable montre d'une part qu'un nombre élevé de contribuables ne peut se prononcer et d'autre part que ceux qui se prononcent ont des appréciations qui ne sont pas trop éloignées de la réalité (à l'exception notable du ramassage et du recyclage des poubelles).

- Evaluation du coût de l'année scolaire d'un enfant à l'école primaire (selon le DIP, Fr. 13'400.- pour 1996): 58% des répondants ont pu se prononcer. Le coût moyen annoncé est de Fr. 15'680.- alors que le coût médian¹¹ est de Fr. 10'000.-
- Evaluation du prix d'un billet de bus ou de tram (selon les TPG, le prix du billet devrait être doublé, soit Fr. 4.20): 77% des répondants ont pu se prononcer. Le coût moyen annoncé est de Fr. 6.80.- alors que le coût médian est de Fr. 4.-
- Evaluation du coût du ramassage et du recyclage des poubelles pour une personne pendant une année (coût estimé à Fr. 100.- selon le secrétaire de l'Association des communes genevoises): 56% des répondants ont pu se prononcer. Le coût moyen annoncé est de Fr. 4'150.- alors que le coût médian est de Fr. 1'000.-. Les hauts revenus (coût médian de Fr. 1'000.-) et les niveaux d'instruction élevés évaluent plus faiblement le coût d'une telle prestation que les bas revenus (coût médian de Fr. 2'000.-).

70% des contribuables interrogés souhaitent recevoir plus d'informations sur ce que devient l'argent des impôts, malgré le fait qu'ils reçoivent depuis 1995 un papier indiquant où vont les impôts suivant les différentes catégories de dépenses assumées par l'Etat. Concernant la forme que devrait prendre cette information, 61% des répondants qui souhaitent plus d'information privilégient une forme condensée (dépliant de 3 pages) et 42% évoquent une diffusion médiatique (plusieurs réponses possibles). Si le besoin d'une information détaillée est plus marginal (12% de ces répondants privilégient la forme d'un rapport d'une

¹¹ Médiane: la moitié des observations lui sont inférieures ou égales et l'autre moitié supérieures ou égales.

vingtaine de pages), ce besoin émane plus fortement de contribuables instruits, aisés ou de professions indépendantes.

Appréciation de la gestion financière de l'Etat

56% des personnes interrogées pensent que les ressources de l'Etat sont plutôt mal gérées (VD: 63%). Cette opinion est moins marquée auprès des bas revenus (48%) et des personnes âgées (43%). Inversement, elle est plus prononcée chez les indépendants (69%).

Sentiment de payer trop d'impôt

La question sur le sentiment de payer trop d'impôt a été posée d'une part sous l'angle des prestations reçues par la personne interrogée et d'autre part par rapport à ce que fait l'Etat pour l'ensemble de la collectivité. Contrairement au canton de Vaud, la différence est faible. La population genevoise est donc sensible au rôle de redistribution sociale de l'impôt. L'image d'un canton avec une imposition élevée est contrebalancée par l'image d'un canton qui a un niveau élevé de prestations sociales et qui bénéficie d'infrastructures importantes (hôpitaux, université).

Tableau 15: sentiment de payer trop d'impôt

	GE	GE cadres	GE hauts revenus	GE retraités	GE indépendants	VD
Trop d'impôts par rapport à ce je reçois personnellement	62%	71%	68%	43%	59%	63%
Trop d'impôts par rapport à ce que fait l'Etat pour l'ensemble de la collectivité	57%	59%	55%	42%	38%	71%

Ce sont les cadres et les hauts revenus qui ont le plus l'impression de payer trop d'impôts, contrairement aux retraités et aux indépendants. Ces derniers ne sont d'ailleurs que 38% à juger qu'ils paient trop d'impôts par rapport à ce que fait l'Etat pour l'ensemble de la collectivité.

Notons par ailleurs que de nombreux contribuables jugent qu'ils paient trop d'impôt, alors qu'ils connaissent mal les prestations qu'ils reçoivent de l'Etat ainsi que leur coût.

6. Conclusions

6.1 Quatre questions - quatre réponses

Q.1 Le contribuable genevois peut-il remplir lui-même sa déclaration fiscale?
--

Le système fiscal actuel part de la prémisse que chaque contribuable est capable de remplir une déclaration d'impôt.

Les résultats du sondage commandé par la CEPP montrent que seul un tiers des contribuables remplissent eux-mêmes la déclaration, sans l'aide d'une autre personne. Près de la moitié des contribuables, soit plus de 100'000 Genevois font appel à des fiduciaires ou à des personnes rémunérées pour remplir leur déclaration.

Dans les grandes lignes, on peut dire que cette tâche ne pose pas de problème pour un peu plus de 20% des contribuables. Pour 20%, elle est difficile mais réalisable et 15% la délèguent par habitude ou par commodité. Jugeant la tâche trop difficile, près de 45% des contribuables sont contraints de confier le travail à d'autres personnes, qu'elles soient rémunérées ou non. Les contribuables ayant un niveau de formation élevé éprouvent moins de difficultés que les autres. Ainsi, près de la moitié des universitaires et seulement un quart des personnes dont le niveau équivaut à la scolarité obligatoire ou à la formation professionnelle effectuent seuls cette tâche.

La nouvelle déclaration qui institue des formules de déclaration simplifiées pour certaines catégories de contribuables n'a pas vraiment été ressentie comme un progrès par les personnes interrogées. On se plaint en particulier du nombre de feuilles et de reports et de difficultés de compréhension. On critique également les fréquents changements opérés depuis quelques années.

Les résultats du sondage réalisé dans le canton de Vaud sont sensiblement meilleurs bien que la déclaration n'y soit remplie qu'une fois tous les deux ans. Ainsi, la proportion de personnes qui remplissent seules la déclaration est plus élevée et le temps nécessaire à son remplissage moins long.

Notre commission juge ces résultats préoccupants. Ils révèlent que presque la moitié de la population juge tout simplement ne pas être à même de remplir la déclaration. Une analyse comparative des déclarations vaudoises et genevoises montre que les difficultés découlent de la complexité de la législation genevoise, mais aussi des options rédactionnelles prises et du compartimentage des services au sein de l'AFC. Il est incontestable que la déclaration actuelle, souvent inutilement complexe, favorise le recours à des mandataires privés. Ces derniers ont également l'avantage aux yeux des contribuables de connaître l'ensemble des possibilités de déductions.

La CEPP estime qu'une simplification de la déclaration est indispensable. Elle devrait aboutir à une réforme substantielle du système actuel, notamment en ce qui concerne les déductions et l'impôt fédéral. Même si elle est nécessaire, une simplification purement formelle et rédactionnelle ne réduirait que faiblement la proportion de personnes contraintes de déléguer cette tâche.

Q.2 Comment les contribuables sont-ils traités par l'AFC?
--

Le sondage révèle de bons résultats quant à la qualité des contacts et la clarté des réponses, aussi bien au téléphone qu'au guichet. Il est réjouissant de constater que, l'AFC, malgré ses graves problèmes de fonctionnement interne, a continué à soigner ses relations avec les contribuables et leurs mandataires.

Bien que l'AFC n'offre aucune contre-prestation directe, la qualité de ses contacts externes soutient parfaitement la comparaison avec d'autres prestataires de services qu'ils soient privés (banques, caisses-maladie) ou publics (TPG et PTT). Cela ne veut pas dire que des améliorations ne soient pas possibles. Environ 20% des contribuables se sont en effet déclarés peu satisfaits. Une administration fiscale efficace exige que les contribuables reçoivent un traitement équitable, courtois et expéditif.

Les résultats sont moins bons en ce qui concerne le temps d'attente au téléphone et au guichet ainsi que la rapidité des réponses par courrier. La comparaison avec les résultats vaudois montre que les requêtes des contribuables vaudois sont traitées bien plus rapidement. L'examen des réclamations est particulièrement lent puisqu'il faut souvent compter plusieurs mois, voire des années pour obtenir une réponse. Les statistiques internes de l'AFC confirment que l'échec de l'informatisation du processus de taxation (IAO) est une des raisons expliquant les nombreux retards constatés, de même que la mauvaise organisation de l'AFC. Les principales fonctionnalités d'IAO ont d'ailleurs dû être interrompues une année et demie après leur mise en place.

D'autre part, se conformant aux procédures fixées dans la législation, l'AFC a tendance à préférer des contacts écrits, parfois au détriment de l'efficacité et de la convivialité. Environ un tiers des téléphones débouche sur une demande écrite, alors que, de l'avis du contribuable interrogé, il aurait été possible de régler la question plus facilement.

Par ailleurs, la politique de communication de l'AFC est peu transparente. Une multitude de déductions possibles n'est pas mentionnée dans le guide qui accompagne la déclaration. Près de 60% des répondants estiment d'ailleurs ne pas connaître l'ensemble des déductions possibles.

Les rectifications effectuées lors de la taxation ne sont pas assez clairement expliquées. Contrairement au canton de Vaud, il n'y a pas de relevé de comptes adressé à chaque contribuable qui lui présente sa situation en matière de paiement des acomptes. En outre, la diffusion des circulaires fiscales ne semble pas assez large et dans certains cas, elles ne peuvent être obtenues qu'au guichet contre émoluments. Il n'est pas suffisant de se contenter d'annoncer dans la Feuille des avis officiels la parution d'une nouvelle circulaire.

Q.3 Comment la qualité du travail effectué par l'AFC est-elle ressentie?

De manière générale, l'opinion des contribuables et des fiduciaires sur les contacts personnels qu'ils ont avec des représentants de l'AFC est meilleure que leur image générale de l'AFC. Les problèmes ne viennent pas des personnes, mais plutôt de l'organisation.

Il est étonnant de constater à quel point les problèmes de cloisonnement entre les services sont perçus à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, non seulement par les spécialistes, mais également par une partie importante des contribuables. L'AFC est extrêmement compartimentée, les taxateurs sont très spécialisés, il y a des problèmes de classement, la circulation des dossiers est lente et difficile. Le contribuable doit souvent contacter plusieurs personnes différentes pour régler des problèmes concernant sa déclaration. De surcroît, l'acheminement à la bonne adresse est compliqué. Relevons qu'un projet de guichet unique est en cours de réalisation.

Par ailleurs, il existe véritablement trois niveaux distincts de hiérarchie, souvent hermétiques et dont le fonctionnement s'apparente parfois à celui de castes. Les "simples" taxateurs sont en effet très peu responsabilisés.

Les chiffres du sondage montrent en moyenne annuelle que près de 7% des contribuables constatent une ou plusieurs erreurs concernant leur déclaration. Parmi ces personnes, 16%

ont constaté des erreurs en leur faveur. Le taux annuel genevois d'erreurs aux yeux des contribuables est presque deux fois plus élevé que dans le canton de Vaud.

Chaque année, près de 5% des contribuables font des réclamations, chiffre confirmé par les statistiques internes de l'AFC. Le taux des réclamations écrites est assez stable durant ces dix dernières années. Toutefois, ce taux ne tient pas compte des réclamations par téléphone qui, depuis 1995, sont admises pour corriger des erreurs matérielles évidentes, ni des retards dans l'envoi des taxations définitives en 1995 et 1996. Le pourcentage de réclamations écrites donnant lieu à des rectifications a passé pour les salariés de 63% en 1992 à 79% en 1996. En raison de leur nombre, la charge de travail liée aux réclamations et aux recours est bien plus lourde à Genève que dans le canton de Vaud.

Les données statistiques de l'AFC ainsi que les résultats du sondage ne permettent pas de se prononcer de manière définitive sur la qualité du travail de taxation. Cependant différents éléments soulèvent des inquiétudes, même s'ils ne sont pas déterminants en tant que tels:

- Taux d'erreurs d'après les contribuables et taux de réclamation bien plus élevés que dans le canton de Vaud.
- Augmentation du pourcentage de rectifications à la suite des réclamations.
- Forte diminution du nombre de demandes de renseignements auprès des contribuables de la part des taxateurs.
- Enorme proportion de taxations qui ont dû être effectuées durant le quatrième trimestre en 1995 et en 1996, ce qui pose la question du temps consacré à chaque taxation.
- Incertitudes liées à la qualité du registre des contribuables.
- Près de 30% des contribuables ayant des revenus supérieurs à Fr. 100'000.- affirment avoir changé de comportement ces dernières années en essayant de diminuer au maximum leur charge fiscale.

Notre commission juge que ces éléments sont préoccupants au point de rendre nécessaire la réalisation d'une analyse approfondie de la qualité de la taxation au sein de l'AFC.

Q.4 Quelle est l'opinion du contribuable sur l'égalité de traitement et sur les prestations de l'Etat?

Fondamentalement, les six points suivants peuvent être mis en évidence pour répondre à cette question.

1. L'image d'impartialité de l'administration fiscale cantonale n'est pas assurée, aussi bien à Genève que dans le canton de Vaud. Ainsi, trois quarts des personnes interrogées sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle certains contribuables bénéficient de privilèges. Paradoxalement, ce sentiment est particulièrement prononcé parmi les cadres et les hauts revenus.
2. Les catégories de contribuables perçues comme étant particulièrement favorisées par le système sont les indépendants, les bénéficiaires de grosses fortunes et les hauts revenus.
3. La très grande majorité des contribuables juge l'AFC comme une administration arrangeante avec laquelle on peut discuter. Parallèlement, il apparaît que ses responsables jouissent d'une très grande marge de manoeuvre dans les décisions qu'ils prennent à la suite des demandes des contribuables.
4. L'analyse des résultats du sondage montre souvent des différences d'attitude et de comportement des contribuables, en fonction des catégories socio-professionnelles et de revenus. Ainsi, les personnes au bénéfice de ressources économiques et sociales élevées recherchent plus facilement l'information directement auprès de l'AFC.
5. Un grand nombre de contribuables ne connaît pas le prix des prestations étatiques. Environ 70% des contribuables interrogés souhaitent recevoir plus d'informations sur ce que devient l'argent des impôts
6. Environ 60% des contribuables ont le sentiment de payer trop d'impôt. Cependant, l'image d'un canton avec une imposition élevée est contrebalancée par l'image d'un canton qui a un niveau élevé de prestations sociales et qui dispose d'infrastructures importantes (hôpitaux, université).

6.2 Synthèse: forces et faiblesses

Le tableau ci-après qui est tiré du modèle d'analyse présenté au chapitre 1.2 permet de synthétiser les résultats de l'étude. Une appréciation générale est présentée pour chaque élément analysé.

Tableau 16: synthèse des résultats concernant l'opinion du contribuable (entre parenthèse, les chiffres obtenus lors du sondage ou d'autres sources)

Appréciation du contribuable	Incidences possibles
<p>Déclaration fiscale</p> <ul style="list-style-type: none"> difficulté de remplissage de la déclaration: mauvaise (64%: "difficile à remplir" dont 20%: "trop difficile à remplir") 	<p>→</p> <ul style="list-style-type: none"> recours à des aides externes ou à des conseillers fiscaux: oui (58%: "délégation à autre personne")
<p>Expérience directe avec l'AFC</p> <ul style="list-style-type: none"> qualité des relations avec le contribuable: bonne (22% d'avis défavorables) qualité du travail de l'AFC: moyenne (45%: "mauvaise organisation") 	<ul style="list-style-type: none"> négligences, erreurs, lenteurs dans la déclaration: non (4%: "je me donne moins de peine... ")
<p>Système fiscal en général</p> <ul style="list-style-type: none"> importance des contributions fiscales: mauvaise (62 %: "contributions trop élevées par rapport à ce qu'en retire la personne sondée" - 71% parmi les cadres et 68% parmi les hauts revenus) efficacité des vérifications: moyenne (55%: "l'AFC devrait faire des contrôles plus rigoureux") caractère dissuasif des sanctions fiscales: moyenne (40%: "suffisantes") égalité de traitement entre contribuables: mauvaise (75%: "il y a des privilégiés" - 89% parmi les cadres et 83% parmi les hauts revenus) 	<p>~</p> <ul style="list-style-type: none"> recours contre des décisions de l'AFC: plutôt non (chiffres AFC) économie d'impôt: plutôt oui (19%: "j'essaie de diminuer au maximum ma charge fiscale" - 30% parmi les hauts revenus)
<p>Rôle de l'Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> équité "redistribution sociale des ressources de l'Etat": moyenne (57%: "contributions trop élevées par rapport à ce que fait l'Etat pour la collectivité") qualité de la gestion des ressources de l'Etat: moyenne (56%: "mal gérées") 	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> fraude fiscale: plutôt oui (57%: "il ne vaut pas la peine de déclarer un revenu accessoire de quelques centaines de francs", - 73% chez les cadres 62 % parmi les hauts revenus)

Six problèmes principaux

De l'avis de la CEPP, ce tableau montre les trois principaux problèmes ressentis par le contribuable concernant ses relations avec l'Etat, à savoir:

1. Une déclaration fiscale trop difficile à remplir pour près de la moitié des contribuables.
2. Un sentiment d'inégalité de traitement parmi les contribuables.
3. Des contributions fiscales trop lourdes par rapport à ce que le contribuable a l'impression d'en retirer.

D'autre part, en fonction des autres données récoltées auprès des fiduciaires et des taxateurs, notre commission juge qu'il faut également mettre en évidence les problèmes suivants:

4. Une administration fiscale cantonale lente.
5. La multiplicité des services spécialisés qui entraîne des problèmes de coordination.
6. Une taxation dont le pourcentage d'erreurs nous paraît trop élevé.

Les effets sur le comportement du contribuable

En ce qui concerne les incidences des problèmes constatés sur le comportement du contribuable, il est indéniable que les difficultés de remplissage de la déclaration engendrent un recours massif à des aides externes et à des fiduciaires.

De l'avis de la commission, les résultats de l'évaluation et le tableau 16 montrent quelques liens entre les problèmes ressentis par les contribuables et leur comportement, en tous les cas lorsqu'ils disposent d'une certaine marge de manoeuvre.

Il convient de remarquer que les répondants qui ont le sentiment de payer trop d'impôts affirment plus fortement avoir, ces dernières années, changé de comportement dans le sens d'une diminution de leur charge fiscale. Par contre, l'analyse du sondage ne permet pas de déduire que le sentiment au sujet des prestations de l'AFC et de ses problèmes actuels aient une incidence sur le comportement effectif du contribuable.

Au sujet des risques de manque à gagner fiscal pour l'Etat, la CEPP relève en particulier le sentiment très critique des contribuables disposant de hauts revenus (plus de Fr. 100'000.-) et des cadres moyens et supérieurs par rapport à l'égalité de traitement et par rapport à l'importance des contributions. Or, quand on leur pose des questions relatives à leur comportement face à la fraude fiscale, ils sont comparativement plus nombreux à favoriser de tels types de comportement.

6.3 Y a-t-il des alternatives au système actuel de taxation?

Les résultats de l'évaluation montrent notamment:

- de sérieuses difficultés à remplir la déclaration fiscale de la part du contribuable,
- une surcharge de travail de l'AFC qui aboutit à des retards,
- un trop grand nombre d'erreurs de taxation,
- un manque à gagner de l'Etat en raison d'erreurs et de l'insolvabilité d'un grand nombre de contribuables.

Le contexte actuel est favorable à une réflexion sur des changements du système de taxation et de perception en relation avec l'obligation pour les cantons d'adapter au 31 décembre 2000 leur législation à la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale. Un projet de loi sur l'imposition des personnes physique (PL 7532) a été récemment soumis au Grand Conseil.

Depuis des décennies et contrairement à de nombreux autres pays européens, on n'a jamais véritablement repensé le système fiscal en Suisse. Or, la comparaison montre que des systèmes de taxation et de perception très différents du système genevois sont en vigueur dans d'autres pays.

Le rôle prépondérant du taxateur genevois

Le système fiscal genevois, comme d'ailleurs le système de l'ensemble des cantons suisses, se caractérise par le rôle prépondérant de l'AFC dans toutes les opérations de taxation et de perception. Le taxateur traite individuellement chaque déclaration, ce qui alourdit considérablement sa charge de travail. Le système exprime une certaine méfiance a priori par rapport au contribuable puisque chaque déclaration est vérifiée. Par contre, en cas d'infraction intentionnelle ou involontaire, le système genevois ne connaît pas de sanction grave, telle que l'emprisonnement. Pour établir un parallèle, le modèle genevois est similaire au contrôle systématique des titres de transport pratiqué aux CFF dans les trains intervilles. Le modèle opposé est le système des TPG où le contrôle se fait aléatoirement et où l'amende en cas de fraude dépasse nettement le prix du billet.

Imposition à la source

Une grande partie des pays européens parmi lesquels l'Angleterre, l'Allemagne et le Luxembourg pratiquent l'imposition à la source des salariés. Genève a une longue tradition d'imposition à la source pour les travailleurs étrangers non titulaires du permis C et les frontaliers.

La perception de l'impôt à la source est une procédure suivant laquelle l'impôt sur un revenu imposable n'est pas versé directement au fisc par le contribuable, mais est déduit de son salaire (ou d'autres prestations imposables déterminées par la loi) par son employeur ou par toute autre instance chargée par la loi¹². Ces derniers reversent obligatoirement la somme perçue aux autorités fiscales. A moins qu'il y ait des revenus importants provenant d'autres sources (ex.: rendement de la fortune mobilière ou immobilière) ou des déductions spéciales (ex.: intérêts hypothécaires), le contribuable n'a pas besoin de remplir de formulaires. Ainsi

¹² L'**annexe 6** présente concrètement le fonctionnement du système genevois d'imposition à la source.

en Angleterre, moins de 10% de la population adulte doit remplir une déclaration chaque année¹³. Ce pourcentage a tendance à croître vu l'augmentation du nombre d'indépendants.

Par rapport à la situation genevoise actuelle en matière fiscale, ce système comporte les principaux avantages suivants pour l'Etat: rapidité et sécurité de la perception (moins de débiteurs qui ne paient pas¹⁴), moins de travail du fait qu'il y a moins de débiteurs. Pour la majorité des contribuables: rapide prise en compte des modifications de leur situation financière ou familiale, suppression ou diminution de travail administratif de déclaration des revenus, simplicité dans le calcul des déductions, salaire disponible net d'impôt. En contrepartie, il faut signaler une augmentation du travail administratif pour les entreprises dont les frais sont cependant remboursés par l'Etat, par exemple à raison de 3% du montant de l'impôt prélevé selon le système genevois de l'impôt à la source pour les étrangers¹⁵.

Dans un premier temps, une extension de l'impôt à la source à l'ensemble des salariés pourrait être envisagée, en tous les cas à ceux qui utilisent actuellement la déclaration simplifiée. La mise en oeuvre du système impliquerait une importante réflexion préalable notamment sur les conséquences intercantionales et intercommunales, sur la nécessité ou non de modifier la législation fédérale et bien entendu sur l'ampleur de la diminution des tâches administratives pour l'AFC, comme pour le contribuable (nombre de contribuables concernés, méthode de taxation complémentaire, etc.).

Lors du sondage, une question a été posée concernant le passage à une imposition à la source¹⁶. Si 36% des contribuables se disent défavorables ou plutôt défavorables à un tel système, 54% y seraient favorables (10% ne se prononcent pas). Les indépendants qui, pour certains d'entre eux, seraient astreints à prélever directement l'impôt auprès de leur personnel sont également favorables. Seuls, les retraités semblent plus partagés. Ce système trouve plus de faveurs auprès des contribuables qui, déjà actuellement, ne remplissent pas leur déclaration de même qu'auprès des contribuables qui semblent avoir le

¹³ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH COUNCIL (1997), A Short Survey of the British Tax System, Institute for Fiscal Studies, London.

¹⁴ Selon les estimations du Département des finances, environ 250 millions de francs de créances douteuses vieilles de plus de deux ans devraient figurer en provision.

¹⁵ Selon une étude anglaise, les coûts de taxation (compliance) pour les entreprises varient fortement en fonction de leur grandeur passant de 3,66% par contribuable pour une entreprise ayant un chiffre d'affaires inférieur à 100'000£ à 0,17% pour une entreprise ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1'000'000 £. SANDFORD C. et Al (1989), Administrative and Compliance Costs of Taxation, Bath: Fiscal Publications.

¹⁶ Le libellé exact de la question était le suivant: " Un autre système consisterait à mettre en place un impôt à la source, c'est-à-dire que l'impôt serait déduit directement de votre salaire. Vous n'auriez plus la charge de payer vous-même l'impôt. Il n'y aurait une déclaration qu'en cas de revenus et de déductions spéciales. Seriez-vous favorables à un tel système?"

plus de difficultés avec leur déclaration (contribuables âgés de 40 à 60 ans, familles monoparentales, etc.).

Auto-taxation

Aux Etats-Unis, de même qu'en Italie, chaque personne calcule elle-même, sur la base de sa propre déclaration, l'impôt dont elle doit s'acquitter. L'administration fiscale procède par sondage à des audits formels et de plausibilité des déclarations.

Le contribuable doit verser des acomptes et solder son compte à une date fixe. Il peut demander à son employeur de retenir l'impôt à la source. Il n'encourt pas de pénalités s'il n'effectue pas de versements avant la date d'échéance. Il devra alors s'acquitter d'un intérêt moratoire. Certains contribuables utilisent légalement cette possibilité pour se procurer des fonds à des conditions plus avantageuses que sur le marché.

Ce type de taxation est basé sur le principe de la confiance, garanti par un contrôle efficace et une répression des fraudes s'appuyant sur des sanctions pénales très fortes. Il implique un barème fiscal d'application aisée. Il permet de diminuer le coût de l'administration, les goulets d'étranglement dans le travail et la masse d'impayés en fin d'exercice. Ce système est appliqué en Suisse pour la perception de la TVA¹⁷ et l'impôt anticipé.

Entre le système d'auto-taxation et l'imposition à la source, il convient de mentionner le système de la perception à source. Le contribuable continue à être astreint à remplir une déclaration. Il doit ensuite calculer le montant de l'impôt et le communiquer à son employeur qui le déduit directement de son salaire. Les Etats-Unis donnent le choix au contribuable de s'acquitter lui-même de l'impôt ou de le faire déduire de son salaire.

Taxation par les mandataires

Un autre système imaginable consisterait à attribuer la taxation au mandataire lorsque le contribuable lui délègue cette tâche. Dans ce cas, le mandataire, en général une fiduciaire, doit être reconnu par l'Etat qui se borne ensuite à contrôler son travail. Ce système se pratique en Suisse notamment pour les cotisations AVS/AI qui sont attribuées à des caisses en général indépendantes du secteur public. La France connaît également un système de mandataires fiscaux agréés. Avantages: le système permet de renforcer les tâches de contrôle au sein de l'AFC et responsabilise les fiduciaires. Par contre, les fiduciaires

¹⁷ Dans un souci d'exhaustivité quant aux autres solutions possibles, il ne faut pas oublier la solution "extrême" d'une TVA cantonale qui se substituerait à l'impôt cantonal direct!

assument une double casquette, celle de défendre les intérêts de leurs clients et celle de taxer le plus correctement possible de manière à assurer les rentrées fiscales de l'Etat.

Comparaison générale des différents systèmes

Le tableau synoptique ci-après présente de manière résumée les avantages et les inconvénients des différents systèmes.

Tableau 17: brève description des principaux avantages et inconvénients de différents systèmes de taxation

	Système genevois (prépondérance du taxateur)	Imposition à la source (délégation à l'employeur)	Auto-taxation (délégation au contribuable)	Taxation par les mandataires (délégation aux fiduciaires)
Avantages pour le contribuable	Meilleure adéquation des déductions à la situation du contribuable	Pas de déclaration pour une grande partie des contribuables Rapide prise en compte des modifications de la situation du contribuable Disponibilité d'un salaire net d'impôts	Possibilité d'établir sa propre taxation	Possibilité de choisir son taxateur
Avantages pour l'Etat		Pas de vérification systématique de toutes les taxations Moins d'interlocuteurs à renseigner Moins de risques de fraude Encaissements plus sûrs et plus réguliers (responsabilité de l'employeur engagée, moins de débiteurs insolubles). Coûts de perception moins élevés (moins de débiteurs, moins de contentieux)	Pas de vérification systématique de toutes les taxations. Moins de frais administratifs de perception	Moins de travail de taxation Plus de temps pour des contrôles Moins de fraudes en raison de la responsabilisation des fiduciaires
Inconvénients pour le contribuable	Complexité Imposition sur la base d'une situation passée (inconvénient qui disparaîtrait en cas de passage au système postnumérando)	Déductions forfaitaires pas forcément adaptées à la situation du contribuable Nécessité d'une taxation complémentaire en cas d'autres sources de revenus et de déductions spéciales	Complexité: en plus du remplissage de la déclaration, le contribuable doit calculer le montant fiscal dû. Fortes sanctions en cas d'erreurs ou de fraudes	

(suite)	Système genevois	Imposition à la source	Auto-taxation	Taxation par les mandataires
Inconvénients pour l'Etat	Coûts élevés Vérification systématique de toutes les déclarations Nécessité de disposer d'un grand nombre de taxateurs bien formés Lourde tâche de renseignement au contribuable	Coûts de perception à verser à l'employeur Calculs supplémentaires en cas de taxation complémentaire Pour les entreprises: charges administratives supplémentaires, particulièrement pour les petites entreprises Ne prend pas en compte l'impôt sur la fortune	Lourde tâche de renseignement au contribuable Contrôle des fraudes de type policier	Taxateur "juge et partie"
Coûts pour l'Etat				
Coûts de taxation	élevés	élevés (attribués aux entreprises)	faibles	moyens
Coûts de perception				
frais de perception	élevés	moyens	faibles	élevés
frais de contentieux	élevés	faibles	élevés	élevés
Coûts insolvabilité	élevés	faibles	élevés	élevés
Problèmes		Idée de base: généralisation de l'impôt à la source pour les salariés. Etudier notamment quels seraient les problèmes de coordination intercantonale et intercommunale pour mettre en oeuvre le système et les législations à modifier	Nécessité de disposer de barèmes fiscaux d'application aisée	Fiduciaires hésitantes à jouer un double rôle Comment choisir les fiduciaires à homologuer?

Système praenumérando sur deux ans ou postnumérando sur une année?

Cette question est actuelle puisque la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale enjoint les cantons de passer soit au système praenumérando sur deux ans ou au postnumérando sur un an. Le système genevois (praenumérando sur une année) doit donc forcément changer.

Concrètement, le système genevois actuel calcule l'impôt sur la base des données de l'année précédente. D'autres cantons connaissent le même système, mais le plus souvent sur deux ans et donc une seule déclaration tous les deux ans.

Dans son projet de loi sur l'imposition des personnes physiques (PL 7532), le Conseil d'Etat propose de passer au système postnumérando sur un an. Ainsi, l'impôt serait calculé après la fin de l'année sur la base du revenu ou du bénéfice effectivement réalisé. L'exécutif cantonal motive son choix par "la longue tradition d'imposition annuelle ancrée dans les habitudes genevoises" et la possibilité d'obtenir des recettes fiscales plus en rapport avec

l'évolution des revenus. Un grand nombre de cantons ont d'ailleurs l'intention de renoncer au système praenumérando bisannuel, vu les problèmes qu'il engendre pour les contribuables dont les revenus ont baissé lors des deux années précédant la taxation.

Les résultats de l'évaluation révèlent toutefois la lourdeur de la déclaration annuelle aussi bien pour le contribuable que pour l'AFC dont les taxateurs se plaignent constamment d'être surchargés. Une taxation tous les deux ans donne plus de temps pour approfondir les déclarations, lorsque le système fiscal n'admet des déclarations intermédiaires que dans des cas de changements importants dans la situation du contribuable. Dans le canton de Vaud qui connaît le système sur deux ans et où la question a été posée lors du sondage, les contribuables préfèrent leur système actuel (58%) au passage à un système sur une année (42%).

Il convient de relever que la population zurichoise, dans le cadre d'une importante réforme de la fiscalité du canton, a récemment voté le passage d'un système praenumérando sur deux ans à un système postnumérando sur un an.

7. Recommandations

7.1 Les principaux points à améliorer

Selon l'art. 29 al. 2 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, les rapports de la CEPP contiennent "des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre". Dans cette septième partie du rapport, nous présentons donc ces mesures, ainsi que nos propositions.

Les principaux éléments que le CEPP retient pour établir ses recommandations sont les suivants:

1. Une déclaration fiscale trop compliquée.
2. Un sentiment d'inégalité de traitement parmi les contribuables.
3. Une administration fiscale cantonale qui devrait être plus rapide.
4. La multiplicité des services spécialisés qui entraînent des problèmes de coordination.
5. Une taxation dont le pourcentage d'erreurs devrait diminuer.

Notre commission a la conviction que les problèmes constatés ne proviennent pas des collaborateurs de l'AFC, mais de son organisation et de sa politique de communication.

7.2 Mesures correctives déjà adoptées ou en cours de réalisation

A ce sujet, on peut mentionner les points suivants (par ordre chronologique):

- Mise au point il y a environ trois ans d'une déclaration sous forme de disquette.
- Etablissement d'une déclaration simplifiée pour les salariés ainsi que pour les pensionnés et sans activité lucrative.
- Propositions en cours de réalisation visant à améliorer l'accueil du contribuable au guichet faisant suite à l'analyse des guichets de l'Administration fiscale¹⁸: diminuer les demandes aux guichets et améliorer l'orientation, le temps d'attente et le confort des contribuables (heures d'ouverture, signalisation, réception centrale, distributeurs de documents, salles d'attentes, ergonomie des guichets, confidentialité des salons de

¹⁸ Voir ARTHUR ANDERSEN (1996), Audit global de l'Etat de Genève, Guichet de l'administration fiscale cantonale, Analyse détaillée no 15.

réception). Des brochures d'information et des traductions sont prévues, de même que des informations par Internet et un séminaire de formation pour les collaborateurs de l'AFC sur les contacts avec les contribuables.

- Amélioration du programme informatique IAO.
- Projet d'amélioration du processus de perception au moyen d'une informatisation (un crédit de Fr. 494'000.- pour une étude préalable a été soumis au Grand Conseil).
- Efforts entrepris dans le cadre de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs cantonaux, pour adopter une déclaration similaire pour chaque canton et, si possible, plus simple à remplir.
- 14 nouveaux postes de taxateurs ont été créés récemment.

7.3 Cinq recommandations

De manière générale et sur la base des résultats de l'évaluation, la CEPP juge nécessaire de tout mettre en oeuvre pour faciliter la tâche du contribuable. Dans cette optique, mais également dans un souci d'efficacité, le système fiscal genevois doit être simplifié et l'AFC réorganisée.

Après avoir comparé les différents systèmes de taxation et de perception (voir chapitre 6.3), notre commission retient deux directions principales:

- ◆ **la mise à l'étude d'une généralisation de l'impôt à la source à tous les salariés** (recommandation 1),
- ◆ **des adaptations majeures au système actuel**; notre commission est consciente du fait qu'une généralisation de l'imposition à la source demanderait, le cas échéant, plusieurs années avant d'être opérationnelle; c'est pourquoi, dans cette attente et au cas où une telle solution ne serait pas retenue, la CEPP propose plusieurs adaptations majeures concernant le système actuel:
 - une réorganisation de l'AFC (recommandation 2),
 - une analyse de la qualité de la taxation (recommandation 3),
 - une simplification de la déclaration fiscale (recommandation 4),
 - une amélioration des relations avec les contribuables (recommandation 5).

Recommandation 1 - mise à l'étude d'une généralisation de l'impôt à la source

La généralisation de l'imposition à la source pour les salariés implique des enjeux politiques et économiques importants tant pour le canton que sur le plan fédéral. De multiples questions doivent encore être éclaircies avant de retenir une telle option.

La CEPP recommande donc au Conseil d'Etat de faire faire, dans un délai rapproché, une étude technique analysant la faisabilité d'une imposition à la source généralisée à l'ensemble ou à une partie des salariés à Genève. Il s'agit notamment de déterminer:

- dans quelle mesure une adaptation de la législation fédérale et cantonale serait nécessaire;
- quelles seraient les variantes possibles en ce qui concerne les barèmes;
- quelle serait la proportion des contribuables qui n'auraient ainsi plus de déclarations ou de formulaires fiscaux à remplir;
- quelles seraient les retombées économiques et financières pour l'Etat en comparaison avec le système actuel.

Recommandation 2 - réorganisation de l'AFC

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'attribuer à chaque taxateur un portefeuille "contribuables". Cette recommandation a des conséquences considérables sur l'organisation actuelle de l'AFC:

- chaque taxateur se voit confier durant trois ou quatre ans la taxation d'une série de contribuables et en assume la responsabilité **depuis la saisie de la déclaration jusqu'à l'envoi des rappels**; c'est lui qui maîtrise l'ensemble des contacts avec le contribuable durant ce laps de temps; il suit notamment les réclamations et les recours en collaboration avec le responsable du service;
- possibilité pour chaque taxateur de se référer à des spécialistes en cas de problème technique compliqué ou inhabituel (ex. titres, assurances, etc.);
- suppression de certains services spécialisés; il s'agit d'adapter l'organisation de l'AFC aux caractéristiques professionnelles des contribuables et non aux rubriques contenues dans la déclaration;
- formation intensive des taxateurs de manière à ce qu'ils deviennent généralistes et plus polyvalents (ceux qui ne sont pas suffisamment formés sont considérés comme des taxateurs assistants).

Traduisant une certaine méfiance par rapport à la compétence des taxateurs, l'organisation actuelle de l'AFC est en effet extrêmement compartimentée et spécialisée, ce qui entraîne des problèmes à la fois pour le contribuable et pour le taxateur.

Le contribuable n'a pas en face de lui une personne de référence, capable de traiter l'ensemble de ses problèmes et qui a la responsabilité de tout son dossier. Il doit souvent

passer dans plusieurs services différents pour obtenir une réponse à ses questions. Les dossiers, éparpillés entre les services, sont parfois difficiles à retrouver. Par ailleurs, il y a des retards en raison de goulets d'étranglement dans certains services spécialisés ou au sein même des services de taxation dont les responsables sont souvent surchargés (ex. les réclamations).

De manière générale, il s'agit 1) d'organiser l'AFC en fonction des caractéristiques de ses publics-cibles et non des éléments contenus dans la déclaration et 2) de responsabiliser ses taxateurs en leur octroyant de réelles compétences de décision.

Recommandation 3 - analyse de la qualité de la taxation

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de confier un mandat externe analysant la qualité de la taxation de ces deux dernières années et proposant des moyens pour, le cas échéant, l'améliorer. Cette recommandation va dans le sens de la motion (M 1130) concernant la diminution des recettes fiscales, motion qui a été adoptée le 24 avril 1997 par le Grand Conseil.

De manière générale, il s'agit d'examiner s'il convient de renforcer le contrôle de qualité et, le cas échéant, sous quelle forme.

Recommandation 4 - simplification de la déclaration fiscale

- A. La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'envoyer à chaque contribuable une déclaration adaptée à sa situation (salarié, indépendant, rentier, propriétaire immobilier, etc.) et dont les rubriques stables d'une année à l'autre serait pré-remplie avec l'aide de l'informatique.
- B. Par ailleurs, notre commission propose de simplifier radicalement la forme de la déclaration fiscale. Cette recommandation implique notamment

Sur le plan matériel

- une forfaitisation plus importante des déductions;
- la suppression de la colonne fédérale; l'impôt fédéral serait calculé automatiquement par l'AFC.

Sur le plan formel (avec l'aide d'un professionnel de la communication)

- une amélioration de la présentation et du graphisme de la déclaration;
- l'adjonction de couleurs pour simplifier la tâche du contribuable;

- l'utilisation d'une terminologie à la portée de tous les contribuables ayant terminé leur scolarité obligatoire;
- l'adaptation du guide pour remplir la déclaration (en analysant préalablement et de manière systématique l'ensemble des renseignements demandés à l'AFC par les contribuables).

L'**annexe 5**, dans son chapitre 3, donne quelques pistes en ce qui concerne la présentation des formulaires fiscaux (expérience en Grande-Bretagne).

Recommandation 5 - amélioration des relations avec le contribuable

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de:

- A. Etablir un délai de réponse de 60 jours au-delà duquel la plupart des requêtes du contribuable sont considérées comme acceptées. Il s'agit principalement de lutter contre la lenteur de l'AFC qui a également des effets pervers pour ses propres services. D'autre part le système permet une certaine égalité de traitement et devrait renforcer l'image d'une AFC compétente et rapide.
- B. Examiner systématiquement quelles sont les possibilités existantes pour résoudre un maximum de cas par téléphone plutôt que par écrit (en incluant, le cas échéant, des révisions législatives).
- C. Mettre sur pied une ligne téléphonique permanente lors de la période de remplissage de la déclaration fiscale et lors de l'envoi de la taxation. Cette ligne fonctionnerait en dehors des heures de travail habituelles et devrait être prise en charge par du personnel ayant une formation et une expérience suffisantes. Elle permettrait aux contribuables de demander des renseignements lorsqu'ils remplissent leur déclaration aussi bien pendant les heures ouvrables qu'en soirée ou durant le week-end.
- D. Diffuser systématiquement et gratuitement les circulaires auprès de l'ensemble des personnes, organismes et sociétés intéressées.
- E. Introduire un avis de situation concernant les paiements.
- F. Expliquer précisément les raisons pour lesquelles l'AFC rectifie une déclaration.
- G. Instituer une mensualisation de l'impôt fédéral direct (ce que la législation fédérale autorise déjà depuis quelques années) en établissant un bordereau commun impôt fédéral direct et impôts cantonaux et communaux.
- H. Renouveler régulièrement le sondage effectué dans le cadre de la présente étude pour apprécier l'évolution de la qualité des prestations de l'AFC.

L'**annexe 5** (p.13) évoque les actions entreprises par l'administration fiscale américaine (Internal Revenue Service) pour améliorer ses relations avec le contribuable.

7.4 La mise en oeuvre des recommandations

Notre commission juge qu'il faut tenir compte d'un grand nombre de facteurs:

1. De manière générale, des efforts considérables sont nécessaires ces prochaines années pour mener à bien les restructurations nécessaires. En parallèle, les collaborateurs doivent continuer à assurer le travail courant de taxation et de perception. Les changements sont inéluctables et vont bouleverser des habitudes de travail qui fondamentalement ont peu évolué depuis plus de cinquante ans, si on excepte le regroupement des services gérant l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux et communaux.
2. Jusqu'à maintenant, l'informatique a toujours été plaquée sur l'organisation préexistante, ce qui explique la majeure partie des problèmes évoqués. Avant que les modalités d'une réorganisation générale de l'AFC responsabilisant davantage ses collaborateurs ne soient adoptées, il n'est donc pas opportun de poursuivre les efforts actuels devant aboutir à de nouveaux concepts de gestion informatique. Des projets informatiques importants impliquent forcément une réflexion préalable et une adaptation de l'organisation. La priorité absolue à donner à ces projets est l'amélioration des prestations de l'AFC par rapport au contribuable et à la qualité de la taxation et de la perception. Dans ce sens, un découplage préalable des multiples services et niveaux hiérarchiques préexistants est indispensable.
3. L'AFC est-elle prête à des changements? Nous avons rencontré des taxateurs très touchés par les problèmes de ces deux dernières années en relation avec le projet d'informatisation IAO. L'introduction prématurée du système informatique IAO et la mauvaise adaptation du projet à leur besoin a été très mal vécue. Ayant une haute image de leur métier et de leurs responsabilités, ils ont un besoin légitime d'être suffisamment consultés tout au long des projets de restructuration et d'informatisation, de même que lors de la mise au point des publications de l'AFC à l'intention d'un grand nombre de contribuables.

De l'avis de la commission, pour qu'une telle opération réussisse, il est indispensable:

- 1) de consulter intensivement les collaborateurs de l'AFC car ils sont au centre de l'opération,
- 2) d'établir des priorités claires parmi tous les changements nécessaires,

- 3) de découper le processus de changement en étapes bien délimitées et de fixer un calendrier de réalisation,
- 4) de développer des indicateurs de gestion, nécessaires notamment pour apprécier la qualité du travail effectué par les collaborateurs de l'AFC,
- 5) d'instaurer une direction unique, notamment en vue d'assumer la responsabilité de la mise en oeuvre des recommandations proposées. La CEPP juge en effet que cette solution facilite un management par objectif et favorise le décloisonnement des services. Il est nécessaire qu'au moins une personne ait une vision générale de l'ensemble des problèmes de l'AFC. D'autre part, dans une période d'instabilité et de mutation, un directeur unique simplifie la formation d'une identité propre pour l'ensemble du personnel et assure la cohérence du message par rapport à l'extérieur.

7.5 Analyse de la politique cantonale en matière de déductions fiscales

L'inégalité de traitement devant le fisc perçue par la grande majorité des Genevois, ainsi que le manque de transparence, les problèmes d'équité et la multiplicité des déductions spécifiques admises par l'AFC ont interpellé notre commission.

C'est pourquoi, la CEPP estime que la **politique cantonale en matière de déductions fiscales** mérite de faire l'objet d'une évaluation approfondie.