

Les institutions de contrôle externe et l'audit des recettes publiques

Présentation de l'inspection cantonale des finances de Genève

Séminaire international EURORAI à Alicante

Mandat de contrôle

- L'Inspection cantonale des finances est l'organe de contrôle externe de l'Etat de Genève selon la *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF)* :

LSGAF Art. 13 **Révision des comptes annuels de l'Etat**

L'inspection vérifie si la comptabilité, le compte administratif et le bilan de l'Etat sont conformes à la loi.

Objectifs, types et étendue de l'activité de contrôle

- Les comptes de l'Etat de Genève sont soumis aux directives d'application des normes IPSAS (DiCO-GE).
- Le but du contrôle est de nous assurer que les comptes respectent ces directives et par conséquent les normes IPSAS.
- Actuellement, le périmètre du contrôle concerne uniquement l'Etat de Genève. Il est prévu pour 2010 un contrôle des comptes consolidés.

ACTIF		Bilan au 31.12.2008	Bilan au 31.12.2007
ACTIF COURANT	Trésorerie et équivalents de trésorerie	104.2	241.6
	Créances fiscales	1'985.1	2'714.4
	Autres créances à court terme	974.0	749.6
	Placements financiers à court terme	5.9	6.8
	Instruments dérivés actifs	1.8	39.1
	Actifs transitoires	290.0	263.4
	Stocks	12.0	11.0
	Actif courant	3'372.9	4'025.8
ACTIF NON COURANT	Prêts et créances à long terme	420.4	406.4
	Placements financiers à long terme	304.9	321.7
	Immobilisations corporelles	10'804.7	11'335.2
	Immobilisations incorporelles	40.4	0.3
	Prêts du patrimoine administratif	39.4	64.5
	Créances de location-financement	1'758.4	1'863.4
	Participations du patrimoine administratif	774.2	783.5
	Subv. d'investissement accordées	397.2	370.9
	Actif non courant	14'539.6	15'146.0
TOTAL DE L'ACTIF	17'912.5	19'171.8	

PASSIF		Bilan au 31.12.2008	Bilan au 31.12.2007
PASSIF COURANT	Fournisseurs et autres créanciers	249.0	212.9
	Autres engagements courants	2'588.5	3'096.4
	Passifs transitoires	323.4	396.6
	Instruments dérivés passifs	65.7	91.3
	Emprunts à court terme	994.6	719.9
	Part à court terme des emprunts à long terme	1'214.3	1'523.3
	Passifs courants	5'435.5	6'040.5
PASSIF NON COURANT	Emprunts à moyen et long terme	9'160.9	9'962.0
	Provisions pour risques et charges	660.2	846.4
	Fonds alloués par des tiers avec conditions	35.8	38.3
	Passifs non courants	9'857.0	10'846.8
Total des fonds étrangers	15'292.4	16'887.3	
FONDS PROPRES	Fonds propres affectés	204.4	230.4
	Réserve conjoncturelle	743.7	495.7
	Réserve de réévaluation	63.0	171.2
	Fonds propres reportés	1'609.0	1'387.2
	Total des fonds propres	2'620.1	2'284.6
TOTAL DU PASSIF	17'912.5	19'171.8	



Compte de fonctionnement

en millions de CHF

		Compte 2008	Compte 2007
REVENUS	Impôts	6'157.2	5'970.9
	Amendes, patentes et concessions	57.3	67.1
	Revenus des biens du patrimoine administratif	321.2	365.1
	Revenus provenant de contreprestations	349.5	404.9
	Subventions, dédommagements et transferts	565.2	400.0
	Utilisation et dissolution de provision	334.8	271.4
	Produits différés de subventions d'investissement	0.7	0.5
	Autres revenus	16.2	10.1
	Revenus Fondation de valorisation	232.7	203.5
Revenus d'exploitation a		8'034.7	7'693.6
CHARGES	Charges de personnel	1'990.6	1'942.9
	Dépenses générales	384.5	416.4
	Subventions accordées	3'277.9	3'266.7
	Charges de dédommagements et de transferts	662.5	338.7
	Amortissements du patrimoine administratif	279.3	336.5
	Constitution de provisions	251.0	397.6
	Autres charges	354.9	130.1
	Charges Fondation de valorisation	73.2	60.5
	Charges d'exploitation b		7'273.7
Résultat d'exploitation c=a-b		761.0	804.2
	Revenus financiers d	198.9	170.3
	Charges financières e	464.1	381.9
RESULTAT NET f=c+d-e		495.9	592.6



Méthodologie du contrôle

- Programme de contrôle basé sur les normes d'audit suisses (tirées des ISA) :
 - Analyse des risques inhérents et inventaire des processus financiers importants;
 - Analyse du système de contrôle interne (SCI) des processus financiers importants (dont les constats font l'objet d'un rapport séparé).
 - Définition du risque résiduel.
 - Contrôle des comptes par échantillon (5,7 millions d'écritures passées en 2009)
 - Taille dépend du niveau de risque constaté lors du contrôle SCI.
 - Critères de matérialité globaux et par nature de comptes.
 - Extractions informatisées des données (requêtes SQL).

Impact du contrôle

- Les conclusions du contrôle font l'objet d'un rapport qui est publié avec les états financiers en date du 31 mars. Ce rapport contient l'opinion d'audit et la recommandation d'approbation (ou de renvoi) des comptes :

LSGAF Art. 20 Rapport relatif à la révision des comptes annuels

L'ICF présente au Grand Conseil un rapport écrit sur le résultat de sa vérification. Elle recommande l'approbation des comptes annuels avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

- Le rapport est présenté en Commission parlementaire. Il est composé d'une annexe pour chaque ministère (département).

Impact du contrôle

- Recommandations sont obligatoires de par la loi:

LSGAF Art. 22 Mesures correctives et autorités de recours

1. Les mesures correctives relevant de la tenue des comptes et de l'adéquation du système de contrôle interne aux missions et à la structure de chaque entité sont obligatoires.
2. Le délai de mise en œuvre est fixé par l'inspection après consultation du département auquel, ou de l'autorité à laquelle, l'entité contrôlée est rattachée.
3. En cas de désaccord entre l'inspection et le département auquel, ou de l'autorité à laquelle, l'entité contrôlée est rattachée au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion.

Cas de l'analyse de la comptabilisation des impôts

- Objectif : S'assurer que les recettes fiscales sont comptabilisées en respect des principes comptables notamment des principes :
 - d'échéance,
 - d'exhaustivité,
 - d'image fidèle.

Les rubriques comptables concernées par les impôts

- Revenus fiscaux
- Pertes sur débiteurs
- Intérêts (recettes et charges)
- Débiteurs fiscaux (taxés + estimations)
- Provisions (estimations)
- Créanciers (redistribution aux autres entités, avances)

Le système fiscal suisse

- L'Etat suisse est composé de trois niveaux qui chacun se finance par des impôts
 - Les impôts fédéraux (TVA, IFD, taxes fédérales sur les carburants).
 - Les impôts cantonaux (impôts fortune, revenus, capital, bénéfiques, successions, immobilier, enregistrement) et les taxes.
 - Les impôts communaux (idem).
- Genève gère les impôts sur le canton pour les trois niveaux. Une partie des montants récoltés retourne aux communes et à la Confédération.

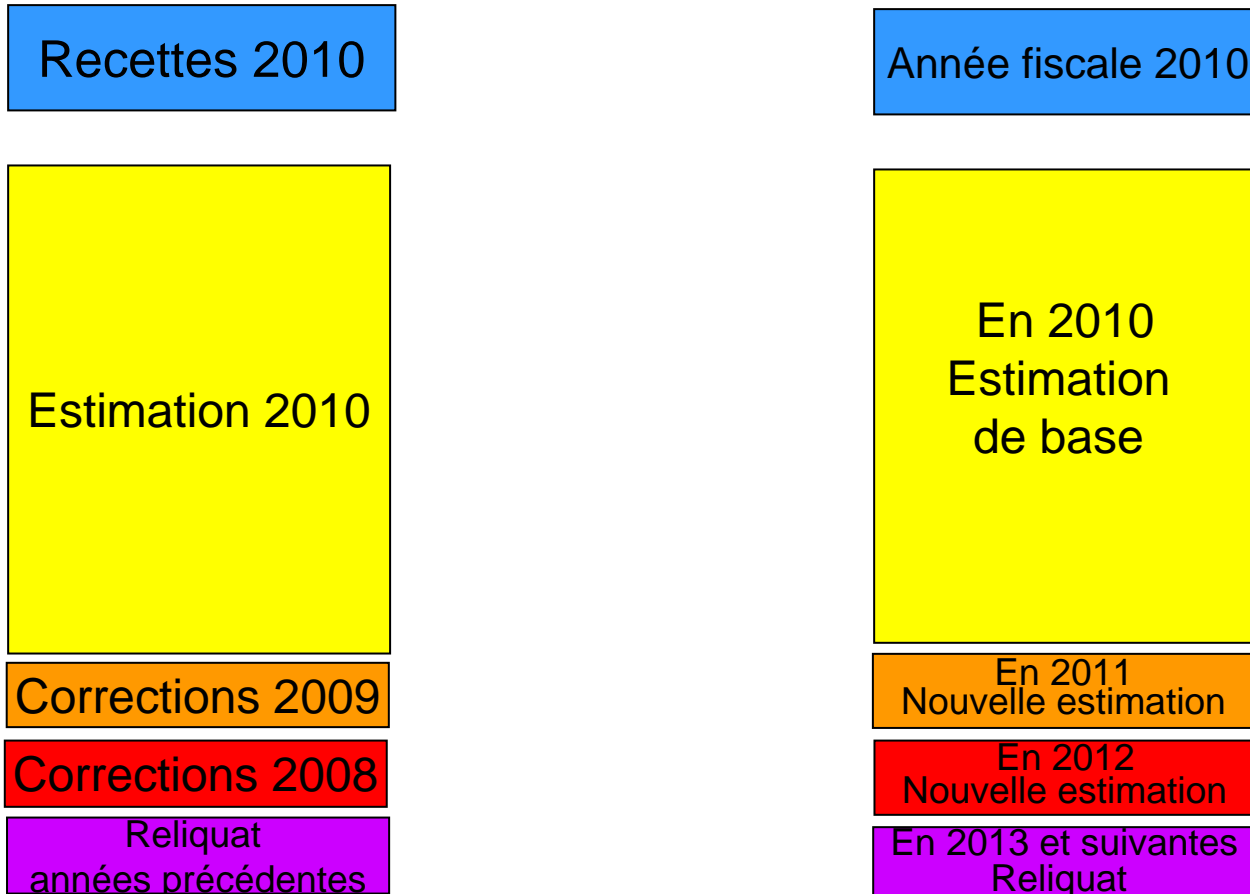
Le système fiscal suisse

- Imposition basée sur le système du postnumerando annuel. L'exercice fiscal N se base sur les revenus de l'année économique N. La taxation a lieu pour la majorité en N+1 sauf retards. La perception a lieu pendant l'année N (acomptes provisionnels) et N+1.

Respect du principe d'échéance

- Exigences des normes IPSAS :
 - IPSAS 23 exige que les recettes fiscales soient comptabilisées selon le principe d'échéance. Cela signifie dans le cas du système postnumerando que l'on doit calculer les recettes à la fin de l'année N alors qu'elles seront taxées seulement à partir de N+1.
 - Les normes IPSAS exigent par conséquent la comptabilisation d'une estimation des recettes si l'estimation peut être calculée de manière fiable.
- A Genève, les estimations des recettes fiscales représentent un peu moins de F 6 milliards.

Comptabilisation selon le principe d'échéance



Principe d'échéance (exemples)

- Impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques (PP)
 - L'impôt est dû lorsque la personne est domiciliée dans le canton au 31.12. Des économètres ont mis en place un modèle d'estimation basé sur le lien (élasticité) entre l'impôt et le PIB du canton.
- Impôt sur le bénéfice et le capital des entreprises (PM)
 - L'impôt est dû lorsque l'entreprise est domiciliée dans le canton au 31.12. L'estimation se base sur un questionnaire sondage des plus grosses sociétés du canton de Genève.
- Impôt sur les successions
 - L'impôt est dû 90 jours après le décès selon la loi. Le notaire verse le montant qu'il estime à l'Administration fiscale. C'est ce montant qui est considéré comme une estimation fiable.

Le contrôle des estimations

- **Analyse**

- du processus (SCI)
- de la fiabilité des hypothèses;
- de la qualité du modèle d'estimation;
- des résultats obtenus;
- comparaison des estimations des périodes précédentes avec les résultats réels de ces périodes.

- **Résultat des estimations est acceptable (fiabilité moyenne d'environ 5 %)**

Le résultat des estimations pour les entreprises est toutefois l'objet de beaucoup d'attention car la volatilité des bénéfices, et par conséquent des impôts, est importante.

Respect du principe d'exhaustivité

- Ce contrôle cherche à s'assurer que l'ensemble des recettes fiscales ont été comptabilisées.
- La difficulté du contrôle réside dans le nombre important d'évènements fiscaux chaque année. A Genève, il y a plus de 250'000 personnes physiques et 50'000 entreprises à taxer annuellement en sus des autres impôts.
- Analyse du processus de taxation afin de vérifier que les contrôles sont en place qui permettent de s'assurer que :
 - la liste des contribuables est complète;
 - toutes les déclarations ont été envoyées;
 - toutes les déclarations complétées ont été reçues des contribuables;
 - toutes les déclarations ont fait l'objet d'une taxation;
 - les factures sont toutes envoyées;
 - toutes les factures ont été comptabilisées.

Respect du principe d'image fidèle

- Contrôle que :
 - les taxations et estimations ont été comptabilisées dans les bonnes natures de compte (rubriques);
 - les revenus sont correctement et intégralement comptabilisés;
 - les provisions pour débiteurs douteux sont suffisantes (couvrent les risques effectifs);
 - les montants taxés pour le compte des communes et de la Confédération figurent en créanciers;
 - les avances des contribuables sont présentées dans les rubriques adéquates au passif du bilan;
 - les intérêts moratoires et rémunérateurs sont comptabilisés respectivement dans les produits et les charges de l'exercice.

Constats généraux

- Le passage aux nouvelles règles comptables en 2002 (principe d'échéance) a causé beaucoup de problèmes (différences inexplicables dans les comptes de F 180 millions).
- La qualité du SCI des impôts a fortement progressé ces dernières années. Il est toutefois encore peu efficient (lourdeur des contrôles).
- Jusqu'en 2008, l'enregistrement des paiements ne se faisait pas de la même manière (date de comptabilisation différente) entre la trésorerie générale et les comptes des contribuables.
- Les estimations des PM et PP sont considérées comme fiables; les estimations pour l'année 2007 n'ont cependant pas été très précises, d'où un changement de méthode.
- Constat 2010 : Le calcul des intérêts sur les créances fiscales (calcul automatique) est erroné.