

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation du groupe libéral – ACI, administration centralisée ou de proximité ?

Rappel de l'interpellation

On constate que depuis plusieurs années l'Administration cantonale des impôts a fait l'objet de changements au niveau de son organisation, respectivement de sa structure. De plus, selon des renseignements provenant de personnes bien informées, d'autres remaniements sont actuellement en cours ou envisagés.

Nous tenons à préciser qu'aujourd'hui le canton est divisé en quatre régions qui représentent 19 sites. Selon mes renseignements, M. le conseiller d'Etat Pascal Broulis prône un "service de proximité". Néanmoins, ces cinq dernières années, les changements suivants, qui ne vont pas forcément dans ce sens, ont pu être constatés :

Effectifs

L'effectif de la structure lausannoise a doublé, au détriment de celui des structures régionales, sans que l'effectif global de l'ACI augmente.

Constat

– Affaiblissement de l'efficacité des régions, respectivement d'un service de proximité, au vu de la centralisation à Lausanne.

Services

Plusieurs services ont été transférés des régions au siège de Lausanne, notamment :

- Impôts à la source*
- Impôts spéciaux (successions)*
- Droits de mutations*
- Contrôle des habitants (registre)*

Constats

- Ces transferts n'ont pas amené une amélioration de la qualité du service rendu aux contribuables.*
- Lenteur concernant le traitement des dossiers "successions".*
- Disparition du rôle des contribuables depuis 2006 dans les communes.*
- Augmentation importante des anomalies : multiplication par 5 à 6 entre le début et la fin de l'année 2007.*
- Pour les contribuables, plusieurs appels téléphoniques sont nécessaires pour obtenir des renseignements. Raison : la connaissance des dossiers fait défaut, suite à leur transfert des régions vers le siège lausannois.*

Durant le 1er semestre 2008, une nouvelle distribution des dossiers entre les quatre régions est nécessaire. Cela fait suite à la réorganisation des districts, respectivement des communes. De plus,

selon M. Maillard, responsable de l'ACI, une segmentation des dossiers est prévue pour fin 2008. Ainsi, les dossiers seront fractionnés comme suit : "automatisation" - "complexités1" - "complexités2" - "semi manuel".

Cette opération aura pour effet une nouvelle distribution des dossiers. Un certain nombre d'entre eux sera à nouveau transféré des régions vers le siège de Lausanne (nouvelle centralisation).

On constate qu'un service centralisé s'installe aux dépens du service de proximité.

Un dernier constat est que l'Harmonisation des registres (LHR) auprès de l'ACI est difficile à comprendre.

Au vu de ce qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

– Quelles sont les études et analyses menées préalablement à ces changements ? Quels ont été les buts fixés ?

– Quel service veut le Conseil d'Etat : de proximité ou centralisé ?

– Quelles sont les raisons et motivations justifiant d'avoir accordé à l'ACI la responsabilité de l'Harmonisation des registres ? Est-ce compatible avec le rôle et la fonction de l'ACI ?

– Quelle est la situation actuelle du système informatique en ce qui concerne les investissements, l'organisation, les perspectives ?

Réponse du Conseil d'Etat

1 Introduction

L'Administration cantonale des impôts a dû faire face à d'importants changements ces dernières années.

En particulier, le passage à la taxation annuelle a nécessité d'importantes modifications dans l'organisation du travail afin de pouvoir traiter les 400'000 dossiers des contribuables vaudois chaque année au lieu de tous les deux ans avec des ressources en personnel sans changement, sous réserve de postes accordés temporairement durant la phase de transition et entièrement restitués depuis cette année.

Ainsi, un centre cantonal d'enregistrement des déclarations d'impôt (CEDI) a été créé à Yverdon. Une fois scannées, les déclarations d'impôt peuvent être traitées directement sur ordinateur dans les offices d'impôt de district. Afin de faciliter la compréhension du nouveau système d'imposition annuelle et de répondre aux multiples questions des contribuables, une centrale d'appels téléphoniques (CAT) a été créée en 2003 et répond à plus de 200'000 téléphones par année. En outre, de nouveaux développements informatiques ont permis de traiter un certain pourcentage de dossiers sans intervention humaine et un autre pourcentage de dossiers avec une intervention humaine réduite ; ce processus va se poursuivre. Il convient encore de mentionner la fusion des deux offices d'impôt de Lausanne (Lausanne ville et Lausanne district) qui a permis de rationaliser et d'économiser des postes de travail.

Pour ce qui est des impôts spéciaux (droit de mutation, impôt sur les successions et donations) il avait déjà été constaté depuis de nombreuses années que la masse critique n'était plus atteinte dans de nombreux offices en sorte qu'il était difficile pour des collaborateurs ne consacrant qu'une petite partie de leur temps de travail à ces matières de traiter des dossiers complexes. Pour l'impôt sur les successions et donations, cette évolution s'est accélérée en 2005 avec la diminution du nombre des dossiers à traiter en raison de l'exonération des conjoints et de l'augmentation de la franchise pour les descendants en ligne directe. Il n'était donc plus rationnel de maintenir un traitement décentralisé.

A relever encore que ces changements ne vont pas forcément dans le sens d'une centralisation à Lausanne : si le CAT a été implanté au siège de l'administration centrale, le CEDI se trouve à Yverdon, tout comme l'Office d'impôt des personnes morales (OIPM), déplacé dans cette localité il y a bientôt 5 ans.

S'agissant de l'impôt à la source, il convient de relever qu'il n'est pas implanté au siège central mais dans les locaux de l'Office d'impôt de Lausanne. Sa centralisation, liée aux progrès de l'informatisation, permet des gains de productivité puisque plus de 650 employeurs communiquent les décomptes mensuels ou trimestriels d'impôt à la source par voie électronique.

2 Constats faits dans l'interpellation

Avant de poser différentes questions au Conseil d'Etat, les auteurs de l'interpellation font divers constats sur les effectifs et les branches d'activité de l'Administration cantonale des impôts.

Ces constats amènent les remarques suivantes du Conseil d'Etat.

a) Effectifs

Tout d'abord, l'interpellation soutient que les effectifs de la structure lausannoise ont doublé au détriment des structures régionales sans que l'effectif global de l'ACI augmente.

S'il est juste que l'effectif de l'administration centrale à Vennes a presque doublé, ce n'est pas dans les cinq mais les dix dernières années (+ 59% depuis 2003) mais durant les dix dernières années. Par ailleurs le tableau ci-dessous montre que l'augmentation est bien moindre si l'on considère l'ensemble des bureaux lausannois et surtout que l'augmentation des effectifs à Vennes n'a que peu touché les autres structures régionales :

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ACI Vennes	129	143	187	194	200	205
Lsne ville	103	103	91	90	83	109
Lsne district	58	58	51	53	43	0
Total	290	305	329	337	326	314

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2208
Région Est	118	118	110	112	112	108
Région Nord	83	82	80	81	78	77
La Côte	118	118	108	108	105	103
Total	319	318	298	301	295	288

OIPM	37	39	41	42	42	42
-------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Total général	646	662	668	680	663	644
----------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Il résulte de ces chiffres que les régions n'ont vu leur effectif que légèrement diminuer (moins de 10% entre 2002 et 2008) et que l'augmentation des postes au siège de Vennes a été principalement compensée par la diminution des postes des autres offices lausannois.

Le constat "*d'affaiblissement de l'efficacité des régions, respectivement d'un service de proximité*" fait dans l'interpellation repose ainsi sur des prémisses en grande partie erronées.

a) Services

- L'interpellation rappelle que l'impôt sur les successions et donations a été centralisé et soutient qu'il en résulte un retard dans le traitement des dossiers.

Comme mentionné dans l'introduction, la centralisation du traitement de cet impôt se justifiait du fait que la masse critique n'était plus atteinte au niveau des districts, notamment en raison de l'exonération des conjoints et de l'augmentation des franchises pour les héritiers en ligne directe. Simultanément, la procédure a été modifiée dans le cadre de la réforme des justices de paix puisque l'inventaire fiscal a été transféré à l'Administration cantonale des impôts. Cette réforme s'est accompagnée de retards importants dans le traitement des successions auprès de certains offices de paix en sorte que le stock de

dossiers à traiter par le fisc était relativement élevé une fois le retard rattrapé. Toutefois, le nombre de dossiers a fortement diminué comme le montre le tableau suivant :

Date	Stock de dossiers
-------------	--------------------------

30.06.2005	4191
31.12.2005	4552
30.06.2006	3778
31.12.2006	3448
30.06.2007	3327
31.12.2007	2680

L'on constate ainsi une forte diminution du stock et donc du temps de traitement des dossiers ces deux dernières années. Ce stock de dossiers apparaît raisonnable lorsqu'on le compare au nombre de décès, qui est de 5'500 à 6'000 par année.

- Les auteurs de l'interpellation soutiennent que le rôle des contribuables a disparu dans les communes depuis 2006.

Il s'agit manifestement d'une erreur. L'interpellation fait sans doute allusion à la liste récapitulative des contribuables que l'ACI envoie aux communes. Cette liste continue à être envoyée même s'il est vrai qu'il y a eu du retard dans l'envoi des listes 2007 et surtout 2006. La liste 2008 sera cependant envoyée dans les délais usuels, soit à la fin du 1^{er} trimestre 2009.

- L'interpellation mentionne par ailleurs la centralisation " *du contrôle des habitants* " et constate une importante augmentation des anomalies, d'un facteur de 5 à 6 entre le début et la fin de 2007.

Il convient de relever que le contrôle des habitants n'a pas été centralisé et qu'il reste tenu par les communes. Les modifications dans ce domaine sont de deux ordres : tout d'abord, l'ancien rôle des contribuables a été remplacé en été 2006 par un registre fiscal des personnes dans lequel figurent toutes les personnes et non seulement les contribuables. Ainsi, un couple marié avec deux enfants donne lieu à 4 inscriptions au lieu d'une seule dans l'ancien rôle. D'autre part, les mutations (changement d'état civil, départs, décès etc..) sont communiquées par les communes non plus manuellement mais informatiquement.

Comme le relève l'interpellation, ces changements ont entraîné un certain nombre "d'anomalies" (erreurs) dans les mutations. En revanche, c'est à tort que l'interpellation prétend que ces anomalies se sont multipliées par un facteur de 5 ou 6 en 2007. En effet, le stock des mutations à traiter ou en erreur a passé de 68'000 en septembre 2007 à 50'000 en juillet 2008.

Ces chiffres sont, d'une part, à mettre en rapport avec les quelque 300'000 mutations enregistrées par année, à savoir près de 600'000 depuis l'introduction du nouveau système. D'autre part, le chiffre de 50'000 ne signifie pas que 50'000 personnes sont concernées car souvent, une même personne fait l'objet de plusieurs mutations, toutes en erreur.

- Enfin, l'interpellation relève que les contribuables doivent procéder à de multiples téléphones pour obtenir des renseignements car " *la connaissance des dossiers fait défaut, suite à leur transfert des régions vers le siège lausannois*".

Le Conseil d'Etat ne peut que contester cette affirmation. Tout d'abord, à l'exception du traitement des successions, il n'y a pas de transfert de dossiers supplémentaires vers le siège lausannois. Au contraire, de récentes directives aux offices d'impôt et aux régions tendent à faire diminuer le nombre de dossiers en réclamation transmis au siège de Vennes. Or, c'est précisément pour ces dossiers que le problème évoqué par l'interpellation peut se poser puisqu'ils sont successivement traités dans les offices et à Vennes. En revanche, pour les successions, le nombre d'appels téléphoniques tend à diminuer puisque la question du lieu du traitement du dossier (OID, région, Vennes) ne se pose plus.

3 Réponse aux questions posées par l'interpellation

a) *Quelles sont les études et analyses menées préalablement à ces changements ? Quels ont été les buts fixés ?*

Réponse

Comme relevé dans la partie introductive, l'ACI a dû faire face à l'harmonisation de sa loi fiscale et au passage à la taxation annuelle en 2003 avec un effectif qui n'a que légèrement augmenté.

Ensuite, l'ACI a mené une réflexion sur l'évolution nécessaire de son activité et des outils dont elle avait besoin pour satisfaire les attentes des autorités politiques et celles du public, qu'il s'agisse de l'amélioration des prestations par un rapprochement de l'Etat avec le contribuable, d'un renforcement de la collaboration avec les communes, les autres cantons, les milieux économiques et divers organismes sociaux ainsi qu'une diminution du coût de fonctionnement du service. Cette réflexion a conduit à l'élaboration du schéma directeur "Vision 2010", document qui fixe les axes de développement de l'ACI jusqu'en 2010 et leurs priorités.

L'élaboration du schéma directeur "Vision 2010 repose sur les éléments suivants :

- Analyse des missions, objectifs de l'ACI, des processus métiers et des évolutions attendues.
- Recensement des modifications légales planifiées ou envisagées.
- Analyse des forces et faiblesses du système d'information actuel tant du point de vue métier que technique.
- Recensement des axes d'amélioration et de leur impact sur le système informatique fiscal.
- Identification des projets avec impact sur l'existant.
- Planification en fonction des délais impératifs, des recherches d'économie et des possibilités de financement.
- Analyse des risques métiers et des projets de façon à prendre les mesures correctives nécessaires.

"Vision 2010" vise à atteindre les 3 objectifs suivants :

Mieux percevoir l'impôt :

- en améliorant la qualité des prestations
- en absorbant l'augmentation de la population
- en diminuant les coûts de fonctionnement
- en renforçant l'encadrement.

Mieux gérer les finances publiques :

- en adaptant les compétences à l'évolution des métiers
- En améliorant la visibilité financière.

Mieux communiquer et coordonner :

- en rapprochant l'Etat des contribuables et de leurs représentants
- en renforçant la collaboration avec les autres cantons, les communes, les autres milieux économiques et organisations
- en améliorant la communication interne et vers l'extérieur
- en organisant un appui et support à l'intention des autres départements et services
- en assurant la continuité du service pendant la mise en œuvre des projets.

b) *Quel service veut le Conseil d'Etat : de proximité ou centralisé ?*

Réponse

En vertu des articles 152 à 154 LI, il y a en principe un office d'impôt par district, compétent pour taxer les personnes physiques le Conseil d'Etat peut, selon les besoins, créer deux ou plusieurs offices d'impôt dans le même district ou étendre à deux ou plusieurs districts la compétence territoriale d'un office d'impôt. La loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer) a ramené le nombre de

district de 19 à 10. Cette diminution du nombre était de nature à entraîner une diminution des offices d'impôt et, de ce fait, une plus grande concentration.

Or le Conseil d'Etat avait annoncé, dans l'exposé des motifs 329, que les offices d'impôt en place seraient en principe maintenus avec, le cas échéant, une nouvelle attribution des communes aux offices, dans le respect du découpage territorial.

Il a concrétisé cette intention dans une décision du 28 mars 2007 : sous réserve de la fusion des offices de Lausanne, tous les offices ont été maintenus (étant rappelé que les offices de Rolle et d'Aubonne avaient été réunis au printemps 2005 déjà). Les communes changeant de district selon le nouveau découpage territorial l'ont également fait sur le plan fiscal. Ainsi, à titre d'exemple, la Commune de Pully a passé de l'ancien office de Lausanne district à celui de Lavaux-Oron.

S'agissant de l'organisation du travail, il convient de préciser que la segmentation des dossiers selon leur complexité, évoquée par l'interpellation, va effectivement se poursuivre et se développer, mais que cela n'implique pas un déplacement des dossiers complexes vers le siège de Vennes, comme mentionné à tort, mais bien plutôt des petits offices d'impôt vers les régions.

Enfin, la centralisation des impôts spéciaux ne remet pas en cause la politique voulue par le Conseil d'Etat mais répond à des exigences de rationalité et de masse critique, comme relevé dans la partie introductive : si chaque contribuable remplit sa déclaration d'impôt, paie des acomptes et reçoit un décompte d'impôt chaque année, il n'en va manifestement pas de même pour les successions, donations et acquisitions d'immeubles.

c) Quelles sont les raisons et motivations justifiant d'avoir accordé à l'ACI la responsabilité de l'harmonisation des registres ? Est-ce compatible avec le rôle et la fonction de l'ACI ?

Réponse :

La loi fédérale du 23 juin 2006 prévoit que les modalités de tenue des registres, en particulier des registres des personnes, ainsi que de la transmission des données doivent être harmonisées dans toute la Suisse.

L'interpellation semble laisser entendre qu'octroyer une compétence à l'ACI dans ce domaine ne se justifie pas vu son rôle et sa fonction.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant que l'essentiel des mutations dans les registres des personnes ont des incidences fiscales. A titre d'exemples, le déménagement dans une autre commune va toucher l'impôt communal, celui dans un autre canton va toucher l'IFD, l'impôt communal et l'impôt cantonal, une naissance ou une adoption modifieront le quotient familial, un mariage, une séparation ou un divorce auront des effets sur le mode d'imposition des époux ou ex-époux, un décès aura des impacts tant au niveau des impôts directs que de l'impôt successoral

Or, il a été vu sous chiffre 2 que les mutations concernant le registre fiscal des personnes se montait à près 300'000 par année et que le passage du rôle des contribuables au registre fiscal des personnes, accompagné d'une informatisation du processus, générerait des erreurs ou d'anomalies dont le nombre, bien qu'en diminution, demeure important.

Enfin, l'ACI mène depuis plusieurs années différents projets informatiques en relation avec le processus de modernisation "Vision 2010" et dispose également d'une expérience dans la gestion du registre fiscal des personnes. Il convient de souligner que le schéma directeur "Vision 2010" fait suite au schéma directeur "Harmonie 2006", dans le cadre duquel le Grand Conseil avait accordé des ressources financières aux communes pour informatiser leurs applications en relation avec le nouveau registre fiscal des personnes.

Il a dès lors semblé important au Conseil d'Etat que l'ACI joue les premiers rôles dans l'harmonisation des registres prévue par la LHR, à tout le moins jusqu'à l'achèvement des travaux informatiques. Il est essentiel que cette harmonisation se déroule bien afin de ne pas créer de lacunes dans l'assujettissement à l'impôt des contribuables, ce qui aurait des conséquences néfastes sur le recouvrement des impôts.

d) *Quelle est la situation actuelle du système informatique en ce qui concerne les investissements, l'organisation, les perspectives ?*

Réponse

Comme vu dans la réponse à la question a), les développements de l'ACI se fondent sur le schéma directeur "Vision 2010". Ce schéma directeur est échelonné sur plusieurs années et le montant total des investissements qu'il couvre se monte à quelque 60 millions francs.

A ce jour, le Grand Conseil a adopté 4 EMPD pour un montant total de quelque 38 millions de francs répartis comme suit :

EMPD no 318 de janvier 2006 :	8,1 millions
EMPD no319 de janvier 2006 :	3,6 millions
EMPD no 380 de novembre 2006 :	17,9 millions
EMPD no 21 d'août 2007 :	9,0 millions
Total	38,6 millions

Le premier de ces EMPD a permis de financer les projets relatifs à l'automatisation des procédures internes de l'ACI et à l'automatisation des procédures de communication avec les tiers : contribuables, collectivités publiques, AVS, employeurs. Ces projets concernaient principalement :

- l'amélioration des données avec le contrôle des habitants
- les adaptations annuelles liées à la déclaration d'impôt 2006
- la poursuite de l'automatisation des procédures de taxation
- l'intégration des impôts spéciaux de IT dans TAO
- la gestion du nouveau certificat de salaire
- l'intégration de l'impôt source (transfert électronique des décisions de taxation aux employeurs et liens avec le registre)
- les outils de pilotage de l'ACI
- l'automatisation des communications aux tiers

Le deuxième EMPD a été accordé pour financer la phase d'étude du remplacement de la chaîne de perception de l'impôt des personnes physiques (IT), dont la conception remonte à la fin des années 70.

Le troisième EMPD a permis de financer la réalisation de la nouvelle chaîne de perception et la mise en œuvre du remplacement de l'application actuelle (Projet SIPF).

Ce remplacement sera effectué au cours de ces prochains mois.

Le quatrième EMPD finance la création d'automatismes inter domaines à l'ACI ainsi que les liens informatiques avec le Registre foncier.

L'achèvement de ces quatre étapes apportera les principaux avantages suivants, mentionnés dans l'EMPL d'août 2007 :

- Modernisation de la chaîne de scannage du CEDI permettant de lire les certificats de salaire transmis par les employeurs directement à l'ACI
- Introduction du nouveau numéro AVS dans les communications du logiciel de taxation (TAO)
- Développement de la base de connaissance (jurisprudence, circulaires, etc..) à disposition tant du personnel de l'ACI que des contribuables et mandataires
- Automatisation du chargement initial des données dans le registre des immeubles vaudois à partir du Registre foncier
- Automatisation du traitement des droits de mutation et de l'impôt foncier en lien avec le Registre foncier
- Chaîne complète du traitement des impôts sur les gains immobiliers, droits de mutation et impôt sur les successions et donations

- Liaison automatique du registre des personnes avec les opérations de taxation
- Notification aux mandataires des documents de perception de l'impôt (en particulier : décompte final)
- Automatisation de la taxation des revenus imposés séparément (prestations en capital de la prévoyance)
- Intégration de l'impôt à la source au système général de l'ACI

Quant aux perspectives, on peut mentionner pour l'essentiel les éléments suivants :

- Etudes d'harmonisation des éléments déclarés par les personnes morales afin d'automatiser les éléments de saisie et de contrôle
- Spécifications générales pour un outil de taxation pour les personnes morales
- Etude d'archivages des applications fiscales visant à permettre de retrouver rapidement des anciennes informations
- Ajout du paramètre "Evolution de fortune" dans la comparaison informatique de deux déclarations d'impôt du même contribuable
- Etude et développement pilote d'un portail fiscal dans le domaine de la Cyberadministration.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 septembre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean