



Administration fédérale des finances

Analyse de la fiabilité de la dotation
globale et des instruments de la
nouvelle péréquation financière

**Y compris follow-up du rapport du CDF N° 1.6369.601 .00189.02
du 27 septembre 2006**

Table des matières

1	TABLE DES ABRÉVIATIONS	3
2	RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION	4
3	MISSION ET VÉRIFICATIONS	13
3.1	Objectif de l'audit	13
3.2	Renvoi à l'audit en cours sur la surveillance de l'IFD	13
3.3	Bases légales de la nouvelle péréquation financière	14
3.4	Bases légales de référence	15
3.5	Etendue et principes des contrôles	15
3.6	Documentation et entretiens	15
3.7	Priorité des recommandations de CDF	16
4	FOLLOW-UP DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT CDF 2006	17
4.1	Suivi général des recommandations et suspens	17
4.2	Mise en œuvre des recommandations	18
5	VOLET DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES	21
5.1	La péréquation des ressources 2008	21
5.2	Les données de base cantonales	22
5.3	Processus en matière de collecte et de traitement des données	23
5.4	Contrôles formels par l'AFC des fichiers fournis par les cantons	24
5.5	Processus d'assurance-qualité des données de la péréquation des ressources	29
6	VOLET DE LA COMPENSATION DES CHARGES	31
6.1	Travaux et opinion du CDF	31
6.2	Les données 2008 de la compensation des charges	31
6.3	Données statistiques de l'Office fédéral de la statistique	33
6.4	Assurance-qualité sur les données de la compensation des charges	34
6.5	Documentation du processus de récolte et de traitement des données	34
7	DOTATION GLOBALE ET DES INSTRUMENTS DE LA NOUVELLE PEREQUATION FINANCIERE	34
7.1	Les données 2008 de la nouvelle péréquation financière	34
7.2	Traitement des données 2008 de la nouvelle péréquation financière	35
7.3	Consultation des cantons	38

Annexes :

1. Extrait du Rapport du 10 juillet 2007 « Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2008
2. Flux des données pour la RPT
3. Schéma de synthèse établi par la Dir. Projet RPT
4. Extrait du rapport de l'OFS du 26 septembre 2007
5. Résumé des recommandations

1 TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance invalidité
BPM	Bénéfices déterminants des personnes morales
BPMSP	Bénéfices déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier
CCF	Contrôles cantonaux des finances
CCG	Compensation des charges liée aux facteurs géo-topographiques
CCS	Compensation des charges liée aux facteurs socio-démographiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
Dir. RPT	Direction de projet RPT
Division SC	Division « Surveillance des cantons » de la Division principale « Impôt fédéral direct, impôt anticipé et droits de timbre » de l'AFC
Division S+D	Division « Statistiques fiscales et documentation » de l'AFC
FDK	Conférence des directeurs cantonaux des finances
FPP	Fortune déterminante des personnes physiques
IFD	Impôt fédéral direct
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LPFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
Nv	Nouveau
NPF	Nouvelle péréquation financière
OFC	Ordonnance fédérale du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	Projet d'ordonnance du 10 juillet 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (= FiLaV)
Rapp. CDF 2006	Rapport du CDF du 27 septembre 2006 intitulé « Analyse de la fiabilité de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière - Dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT dont l'entrée est prévue le 1 ^{er} janvier 2008 »
RPP	Revenus déterminants des personnes physiques
RPPS	Revenus déterminants des personnes physiques assujettis à la source
RF	Répartitions fiscales déterminantes de l'IFD
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches

2 RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION

Les travaux d'audit du CDF n'ont révélé aucune erreur ou faiblesse grave dans le dispositif de récolte, de traitement et de calcul des données 2008 de la nouvelle péréquation financière. Le CDF estime que les mesures de contrôle interne mises en place par l'organisation de projet RPT donnent une assurance raisonnable quant à la fiabilité du calcul des montants alloués aux cantons pour l'exercice 2008 au titre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges, ainsi que de la compensation des cas de rigueur.

Pour 2008, la dotation globale s'élève à 3'738 millions de francs. Elle se répartit entre les volets de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, à hauteurs respectives de 3'058 millions et de 680 millions de francs. Allouée au titre de la compensation des cas de rigueur, une somme de 430 millions complète ces montants.

Constats du CDF relatifs au suivi de la révision effectuée en 2006

La Direction de projet RPT a mis en œuvre la quasi-totalité des mesures recommandées dans le rapport du CDF du 27 septembre 2006¹. Elle a cependant décidé de maintenir une architecture de tableaux Excel pour le traitement et la production des données de la nouvelle péréquation financière. Elle a établi en 2007 un concept de gestion des données, un schéma de leur récolte et de leur traitement, ainsi qu'un manuel d'utilisation à usage interne permettant de réduire significativement les risques d'intégrité et de traçabilité des données 2008 de la nouvelle péréquation financière. En regard des enjeux financiers et politiques de la RPT, le CDF est cependant d'avis que ces mesures restent insuffisantes. Il a recommandé à l'organisation permanente, qui verra le jour au 1^{er} janvier 2008, de reconsidérer dès que possible une migration dans un environnement informatique mieux adapté.

Dans sa prise de position, l'AFF a mentionné qu'une expertise sur les risques liés au recours à une architecture de tableaux Excel serait réalisée d'ici à 2009 et que, à la lumière d'une analyse coûts/utilité, elle se déciderait ensuite sur la mise en œuvre éventuelle d'une nouvelle solution informatique.

Constats du CDF relatifs aux données 2008 de la péréquation des ressources

Environ 87% du potentiel de ressources est déterminé par les données individuelles statistiques de l'Impôt fédéral direct (IFD). La Division « Statistiques et documentation » (Division S+D) de l'Administration fédérale des contributions (AFC) opère un contrôle de plausibilité sur ces données en les comparant avec les décomptes trimestriels de l'IFD livrés par les cantons à la Division « Surveillance cantons » (Division SC) de ce même office. La mise en œuvre par cette dernière de sa mission de surveillance a fait également l'objet d'un audit du CDF dont les résultats seront transmis à la Délégation des finances pour sa deuxième séance ordinaire 2008.²

Le dispositif d'assurance-qualité mis en place par l'organisation de projet RPT ne couvre qu'une partie réduite du potentiel de ressources (environ 8% du montant total). En effet, les interventions sur site diligentées par le groupe d'assurance-qualité de l'organisation de projet RPT ont traité des deux indicateurs non directement liés à l'IFD, soit l'indicateur des bénéficiaires déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier (en 2006) et celui des fortunes déterminantes des

¹ N°1.6369.601.00189.02

² N°1.7022.605.00203.02

personnes physiques (en 2007). Le CDF constate que les contrôles menés sur ce dernier n'ont porté que sur un échantillon non représentatif des cantons suisses.

Le CDF constate la mise en œuvre trop approximative du calendrier de récolte des données cantonales établi par la Division S+D, ainsi que l'existence d'écarts significatifs en ce qui concerne leurs dates de référence. Il relève également l'absence d'une procédure formalisée d'attestation, par les administrations cantonales des impôts (ACI), de l'intégralité et de la conformité des données ainsi transmises.

En regard de ces constats, le CDF a recommandé la mise en œuvre d'une série de mesures dans les domaines de l'extraction et de la transmission des données cantonales ainsi que des procédures de contrôle et de leur documentation. Il a notamment insisté sur les mesures suivantes :

- Assurer le strict respect des dates de remise des données cantonales, ainsi que la référence pour tous les cantons, si possible, à une même date d'extraction, et ceci pour chaque indicateur.
- Créer des synergies entre les Divisions S+D et SC de l'AFC afin d'assurer la détection d'erreurs significatives ainsi que l'identification des risques pouvant altérer la qualité des données statistiques IFD récoltées.

L'AFC a indiqué qu'elle prendrait les mesures adéquates afin de combler ces lacunes d'ici au 30 juin 2008. S'agissant de la première recommandation, l'AFC a toutefois relevé la nécessité, dans l'intérêt d'une meilleure qualité des données, de maintenir certaines exceptions au principe de la date d'extraction unique.

Constats du CDF relatifs aux données 2008 de la compensation des charges

Le CDF considère que la fiabilité et la traçabilité des données produites par l'Office fédéral de la statistique (OFS) sont suffisantes pour garantir l'intégralité et l'exactitude des chiffres 2008 de la compensation des charges. Il a remarqué que l'indicateur de la pauvreté avait cependant été déterminé en partie sur la base de données agrégées des cantons. Toutefois, le CDF a pris acte que ces données avaient fait l'objet d'un contrôle de plausibilité adéquat.

Le CDF a recommandé à l'OFS d'établir un descriptif du flux des données, des logiciels utilisés et des banques de données. *Ce dernier a confirmé son intention de prendre les mesures adéquates d'ici au 30 juin 2009.*

Constats du CDF relatifs aux données 2008 de la nouvelle péréquation financière

De manière générale, le CDF a recommandé à l'organisation permanente RPT de garantir l'établissement d'instructions complètes concernant la collecte et la remise par les cantons des données requises et leur traitement par les offices fédéraux,

- pour la péréquation des ressources (art. 22 OPFCC), et
- pour la compensation des charges (art. 28 OPFCC).

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations ayant une échéance au 30 juin 2008 sera effectué par le CDF au cours du 2^{ème} semestre 2008. Les autres recommandations feront l'objet d'un suivi à l'occasion des futurs audits annuels opérés conformément à l'art. 6 let. j de la Loi sur le Contrôle fédéral des finances qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

La mise en œuvre de la Nouvelle péréquation financière (NPF) fait partie des thèmes prioritaires de la Délégation des finances

Lors de la 1^{ère} séance ordinaire de janvier 2008, la Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance des résultats de cet audit et pris note que ce dernier aura lieu annuellement, le CDF s'étant vu confié le mandat légal relatif à l'assurance qualité des données et des indices relevant de la NPF. Un contrôle approprié doit avoir lieu afin de s'assurer de la conformité des importants montants prélevés, respectivement redistribués entre les cantons avec ce nouveau système péréquatif.

Les prises de position des offices concernés figurent en italique après chaque recommandation formulée dans ce rapport.

Das Wichtigste in Kürze

Die ermittelten Beträge an die Kantone für das Rechnungsjahr 2008 sind zuverlässig

Die Prüfungen der EFK deckten im Dispositiv zur Erhebung, Bearbeitung und Berechnung der Daten 2008 für den neuen Finanzausgleich weder schwerwiegende Fehler noch Lücken auf. Die EFK stellt fest, dass die internen Kontrollmassnahmen der NFA-Projektorganisation in Bezug auf die Zuverlässigkeit, mit der die Beträge an die Kantone für den Ressourcen-, den Lasten- sowie den Härteausgleich im Rechnungsjahr 2008 ermittelt wurden, eine angemessene Sicherheit bieten.

Die gesamte Mittelausstattung beläuft sich für 2008 auf 3'738 Millionen Franken. Sie verteilt sich zum einen auf den Ressourcenausgleich (3'058 Mio) und zum andern auf den Lastenausgleich (680 Mio). Ergänzt werden diese Beträge durch die 430 Millionen Franken des Härteausgleichs.

Befunde der EFK zur Nachkontrolle der 2006 durchgeführten Prüfung

Die NFA-Projektleitung hat praktisch alle Empfehlungen aus dem Bericht der EFK vom 27. September 2006³ umgesetzt. Sie beschloss jedoch, im Hinblick auf die Verarbeitung und Erhebung der Daten für den neuen Finanzausgleich eine Exceltabellen-Architektur beizubehalten. 2007 erarbeitete die NFA-Projektleitung ein Konzept für das Datenmanagement, ein Schema für die Datenerhebung und –verarbeitung sowie ein Handbuch für den internen Gebrauch, das eine signifikante Reduktion der Integritäts- und Nachverfolgbarkeitsrisiken der Daten 2008 des neuen Finanzausgleichs ermöglichte. Die EFK erachtet diese Massnahmen, gemessen an der finanziellen und politischen Bedeutung des NFA, jedoch als unzureichend. Sie empfahl der seit 1. Januar 2008 operativen ständigen Organisation, möglichst bald eine Migration in eine besser angepasste Informatikumgebung zu erwägen.

Die EFV erwähnte in ihrer Stellungnahme, dass sie bis 2009 eine Expertise über die Risiken der Verwendung einer Exceltabellen-Architektur in Auftrag geben und danach, gestützt auf eine Kosten-/Nutzen-Analyse, über die allfällige Umsetzung einer neuen Informatiklösung entscheiden werde.

Befunde der EFK zu den Ressourcenausgleichsdaten für 2008

Rund 87 Prozent des Ressourcenpotenzials wird durch die individuellen statistischen Daten zur direkten Bundessteuer (DBST) bestimmt. Die Abteilung « Steuerstatistik und Dokumentation » (Abteilung S+D) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) führt eine Plausibilitätskontrolle dieser Daten durch, indem sie sie mit den Quartalsabrechnungen der DBST, die der Abteilung « Aufsicht Kantone » (Abteilung AK) von den Kantonen geliefert werden, vergleicht. Die EFK prüfte zudem, wie die Abteilung AK ihre Aufsichtsaufgabe wahrnimmt und leitete die Prüfbefunde an die Finanzdelegation weiter, welche sie an ihrer zweiten ordentlichen Sitzung des Jahres 2008⁴ besprechen wird.

³ Nr. 1.6369.601.00189.02

⁴ Nr. 1.7022.605.00203.02

Das von der NFA-Projektorganisation errichtete Qualitätssicherungsdispositiv deckt nur einen beschränkten Teil (rund 8%) des gesamten Ressourcenpotenzials ab. Die Interventionen vor Ort der Gruppe Qualitätssicherung der NFA-Projektorganisation befassten sich mit beiden Indikatoren, die nicht direkt mit der DBST zusammenhängen, nämlich mit dem Indikator der massgebenden Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus (im Jahr 2006) und mit dem Indikator der massgebenden Vermögen der natürlichen Personen (im Jahr 2007). Die EFK stellt fest, dass der zuletzt genannte Indikator nur stichprobenweise und in einer für die Schweizer Kantone nicht repräsentativen Art und Weise kontrolliert wurde.

Die EFK bemängelt des Weiteren, dass der Terminkalender der Abteilung S+D für die kantonale Datenerfassung nicht präzise genug eingehalten wurde und die Stichdaten signifikant voneinander abweichen. Sie stellt ferner fest, dass kein formalisiertes Verfahren existiert, mit dem die kantonalen Steuerverwaltungen (KSTV) die Vollständigkeit und Richtigkeit der übermittelten Daten bestätigen.

Die EFK empfahl aufgrund dieser Befunde die Umsetzung einer Reihe von Massnahmen in den Bereichen Erhebung und Übermittlung der kantonalen Daten sowie Kontrollverfahren und ihre Dokumentation. Als besonders wichtig hob sie die Umsetzung folgender Massnahmen hervor:

- strikte Einhaltung der Abgabefristen für die kantonalen Daten sowie, wenn möglich, einheitliches Erhebungsdatum für alle Kantone und Indikatoren.
- Erzielen von Synergien zwischen den Abteilungen S+D und AK der ESTV, um sicherzustellen, dass signifikante Fehler aufgedeckt und Risiken, welche die Qualität der statistischen Datenextraktion im Bereich DBST beeinträchtigen können, erfasst werden.

Die ESTV liess verlauten, sie werde die erforderlichen Massnahmen zur Schliessung der festgestellten Lücken bis zum 30. Juni 2008 treffen. Was die erste Empfehlung angeht, betonte die ESTV jedoch die Notwendigkeit, im Interesse einer besseren Datenqualität weiterhin gewisse Ausnahmen vom Grundsatz des einheitlichen Erhebungsdatums zulassen zu können.

Befunde der EFK zu den Lastenausgleichsdaten für das Jahr 2008

Nach Auffassung der EFK sind die Datenerhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) genügend zuverlässig und nachweisbar, um die Vollständigkeit und Richtigkeit der Zahlen 2008 für den Lastenausgleich sicherzustellen. Sie wies jedoch darauf hin, dass der Armutsindikator zum Teil auf Grund aggregierter kantonalen Daten ermittelt worden war. Die EFK nahm Kenntnis, dass diese Daten Gegenstand einer adäquaten Plausibilitätskontrolle gewesen waren.

Die EFK empfahl dem BFS, eine Beschreibung der Datenflüsse, der verwendeten Software und der Datenbanken zu erstellen. *Das BFS versicherte, die geeigneten Massnahmen bis zum 30. Juni 2009 einzuleiten.*

Befunde der EFK zu den Neuen Finanzausgleichsdaten für 2008

Generell empfahl die EFK der ständigen NFA-Projektorganisation, dafür zu sorgen, dass umfassende Weisungen für die erforderlichen Datenerhebungen und –lieferungen durch die Kantone sowie für deren Verarbeitung durch die Bundesämter erlassen werden, und zwar

- für den Ressourcenausgleich (Art. 22 FiLaV) sowie
- für den Lastenausgleich (Art. 28 FiLaV).

Die EFK wird im zweiten Halbjahr 2008 eine Nachkontrolle der Empfehlungen vornehmen, deren Umsetzung auf den 30. Juni 2008 terminiert wurde. Die übrigen Empfehlungen werden anlässlich der zukünftigen jährlichen Prüfungen nach Artikel 6 Buchstabe j des per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Finanzkontrollgesetzes Gegenstand einer Nachkontrolle sein.

Umsetzung des Neuen Finanzausgleichs (NFA): Eine der Prioritäten der Finanzdelegation

An ihrer ersten ordentlichen Sitzung vom Januar 2008 nahm die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte die Befunde dieser Prüfung zur Kenntnis, ebenso, dass die Prüfung neu jedes Jahr durchgeführt werden wird, nachdem die EFK den gesetzlichen Auftrag zur Qualitätssicherung der Daten und Indikatoren im Zusammenhang mit dem NFA erhalten hat. Es braucht eine angemessene Kontrolle, um die Konformität der hohen Beträge, die erhoben beziehungsweise zwischen den Kantonen umverteilt werden, mit dem neuen Ausgleichssystem sicherzustellen.

Die Stellungnahmen der betroffenen Bundesämter stehen in Kursivschrift neben den einzelnen Empfehlungen dieses Berichts.

Originaltext auf Französisch

Key points

The amounts calculated for allocation to the cantons in 2008 are accurate

The audit conducted by the SFAO did not identify any material weaknesses or errors in the process of collecting, processing and calculating the 2008 data to the new financial equalization system. According to the SFAO, the internal control measures set up by the Reform of Financial Equalization and of the Task Allocation (RET) project organization give a reasonable assurance of the accuracy of the amounts calculated for allocation to the cantons in 2008 with respect to resource levelling, compensation of burdens and hardship relief.

The overall budget for 2008 amounts to CHF 3,738 million. Of this, CHF 3,058 million is allocated to resource levelling and CHF 680 million to the compensation of burdens. A further CHF 430 million has been earmarked for hardship relief.

The SFAO's observations on its follow-up to the 2006 audit

The management of the RET project has implemented practically all of the recommendations made in the SFAO's report of 27 September 2006⁵. However, it chose to keep its system of Excel tables for processing and generating data in the new financial equalization system. In 2007, it introduced a data management concept, a data collection and processing plan and a user manual for in-house use, significantly reducing the risks in terms of the integrity and traceability of the 2008 data for the new financial equalization system. Given the financial and political stakes of the RET project, however, the SFAO regards these measures as insufficient. It recommends that the permanent organization, which is due to come into being on 1 January 2008, should reconsider migrating to a more suitable IT environment as soon as possible.

In its response, the Federal Finance Administration (FFA) stated that an assessment of the risks associated with using a system of Excel tables would be carried out by 2009 and that, based on a cost/benefit analysis, it would subsequently decide on whether to implement a new IT solution.

The SFAO's observations on the 2008 data for resource levelling

Some 87% of the resource potential is determined by the federal direct tax (FDT) statistics. The Statistics and Documentation Division (S+D Division) of the Federal Tax Administration (FTA) performs a plausibility check on these data, comparing them with the quarterly FDT statements submitted by the cantons to the Canton Supervision Division (CS Division) within the same office. The implementation of the latter's supervisory function was also subject to an SFAO audit, the results of which will be forwarded to the Finance Delegation for its second ordinary session of 2008.⁶

The quality assurance system put in place by the RET project organization covers only a portion of the resource potential (around 8% of the total). As a matter of fact, the on-site investigations by the quality assurance group of the RET project organization dealt with two indexes not directly linked to FDT, i.e. that of the taxable earnings of legal entities with a special fiscal status (in 2006) and that

⁵ No. 1.6369.601.00189.02

⁶ No. 1.7022.605.00203.02

of the taxable assets of natural persons (in 2007). The SFAO notes that the checks conducted on the latter covered only a non-representative sample of Swiss cantons.

The SFAO notes the overly approximate implementation of the schedule for collecting cantonal data drawn up by the S+D Division, as well as the existence of significant discrepancies with respect to their reference dates. It also notes that the Cantonal Tax Administrations do not have any formal procedure for certifying the integrity and compliance of the data thus transmitted.

In view of these observations, the SFAO has recommended implementation of a series of measures with respect to the mining and transmission of cantonal data as well as procedures for their control and documentation. In particular, it insisted on the following measures:

- Ensure strict observation of the deadlines for submitting cantonal data and, if possible, use the same cut-off date for all cantons, and for each index.
- Generate synergies between the S+D and CS Divisions of the FTA to ensure detection of any material errors and identification of any risks that could affect the quality of the FDT statistical data collected.

The FTA has indicated its intention to take appropriate measures to address these shortcomings by 30 June 2008. As regards the first recommendation, however, the FTA noted the need for certain exceptions to the principle of a single cut-off date, in the interests of improving data quality.

The SFAO's observations on the 2008 data for the compensation of burdens

The SFAO regards the reliability and traceability of the data produced by the Swiss Federal Statistics Office (SFSO) as sufficient for guaranteeing the integrity and accuracy of the 2008 figures for the compensation of burdens. It noted, however, that the poverty index was partly determined on the basis of the cantons' aggregate data. Nonetheless, the SFAO acknowledged that these data had undergone an appropriate plausibility check.

The SFAO recommended that the SFSO should draw up a description of the data flow, the software used and the databases. *The SFSO confirmed its intention to take appropriate measures by 30 June 2009.*

The SFAO's observations on the 2008 data for the new financial equalization system

In general, the SFAO recommended that the RET permanent organization should draw up comprehensive instructions on the cantons' collection and submission of the required data and their processing by the federal offices for:

- resource levelling (Art. 22 Ordinance on Financial Equalization and the Compensation of Burdens), and
- compensation of burdens (Art. 28 Ordinance on Financial Equalization and the Compensation of Burdens).

For those recommendations with a deadline of 30 June 2008, the SFAO will check their implementation in the second half of 2008. The other recommendations will be followed up on in the course of future annual audits conducted under Art. 6 (j) of the Federal Auditing Act coming into force on 1 January 2008.

The implementation of the new financial equalization system is a matter of priority for the Finance Delegation

At its first ordinary session of January 2008, the Finance Delegation of the Federal Chambers read the results of this audit and took note of the fact that it will be carried out on an annual basis, the SFAO being given the legal mandate concerning quality assurance of the data and indexes under the new financial equalization system. An appropriate control should be performed to ensure that the substantial sums charged or redistributed among the cantons comply with the new equalization system.

The responses given by the offices in question are shown in italics after each recommendation in this report.

Original text in French

3 MISSION ET VÉRIFICATIONS

3.1 Objectif de l'audit

Se fondant sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une analyse de la fiabilité de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière en vue de l'entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 2008 de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT).

L'examen a porté sur les données calculées par la Direction de projet RPT (Dir. RPT) pour l'exercice 2008, telles que publiées dans un rapport que cette dernière a soumis en date du 10 juillet 2007 à la consultation des cantons.⁷ En référence à ces données et à leur traitement, respectivement par l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Office fédéral de la statistique (OFS) et l'Administration fédérale des finances (AFF), le CDF a vérifié le respect des exigences d'intégralité (ou *universalité*), d'exactitude (ou *véracité*) et de traçabilité définies aux articles 38 et 39 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC).

Le CDF a d'abord analysé les mesures prises par la Dir. RPT en regard des recommandations émises dans le rapport du CDF du 27 septembre 2006 (Chapitre 4).⁸ Dans une deuxième phase, il a examiné les données de base des différents indicateurs de la nouvelle péréquation financière, l'organisation mise en place pour en assurer la saisie et le traitement, ainsi que les mesures prises pour en garantir la qualité, respectivement pour la péréquation des ressources (Chapitre 5) et pour la compensation des charges (Chapitre 6). Finalement, le CDF a analysé le dispositif établi au sein de la Dir. RPT pour garantir la traçabilité et l'intégrité des opérations de traitement et d'estimations des données (Chapitre 7).

3.2 Renvoi à l'audit en cours sur la surveillance de l'IFD

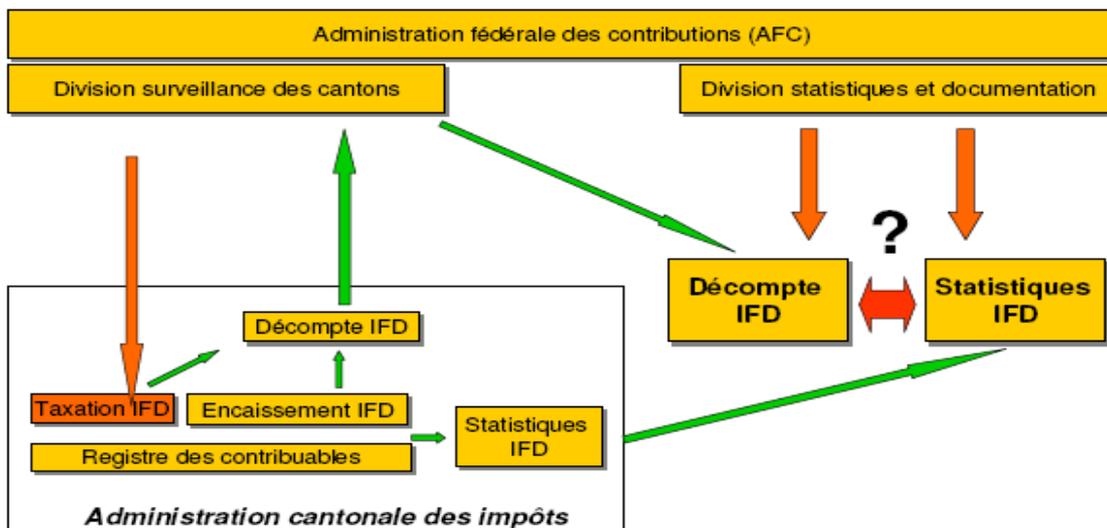
L'art. 41 al. 1^{er} OPFCC⁹ prévoit l'existence d'un contrôle de plausibilité par l'office « {...} chargé de collecter les données {...} ». S'agissant des indicateurs liés à l'IFD, soit les revenus déterminants des personnes physiques (RPP) et les bénéfices déterminants des personnes morales (BPM), la Division S+D procède à un contrôle de concordance entre les données statistiques cantonales et les décomptes trimestriels d'IFD que la Division SC de l'AFC obtient pour chaque canton, en référence à la même année fiscale. Si les écarts identifiés pour un indicateur et un canton donnés dépassent 3%, la Division S+D demande des explications à l'ACI concernée.

Tableau n°1 : Surveillance des cantons et statistiques fiscales

⁷ Rapport du 10 juillet 2007 de la direction de projet RPT à l'attention de la Conférence des directeurs financiers cantonaux (CDF/FDK) intitulé « *Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2008* ».

⁸ Rapport du CDF du 27 septembre 2006 intitulé « *Analyse de la fiabilité de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière - Dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT dont l'entrée est prévue le 1^{er} janvier 2008* ».

⁹ OPFCC = Projet d'ordonnance du 10 juillet 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (= FiLaV)



La fiabilité de ce contrôle de plausibilité repose également sur la portée effective de la surveillance de la Division SC sur les volets de la taxation et de la perception de l'IFD (notamment registres des contribuables et décomptes). Cette question fait l'objet actuellement d'un audit du CDF.¹⁰ Le CDF a déjà pu constater que les activités de la Division SC consistent essentiellement à mettre à la disposition des ACI un appui technique en matière de taxation (formation, directives, aides pour les cas difficiles). Dans le cadre des travaux du 3^{ème} Message RPT, l'AFC a précisé que, s'agissant de la perception, la Division SC s'appuyait avant tout sur les travaux opérés par les contrôles cantonaux des finances (CCF). Or, en l'absence d'une obligation de contrôle stipulée par la LIFD, les révisions menées par les différents cantons dans le domaine de l'IFD ne peuvent être considérées comme étant représentatives et suffisantes, vu qu'elles ne sont ni systématiques, ni comparables. De plus, les résultats des audits des CCF ne sont, pour une minorité de cantons, pas transmis à l'organe de surveillance.

3.3 Bases légales de la nouvelle péréquation financière

Les 1^{er} et 3^{ème} Messages sur la réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière (RPT) contiennent les bases normatives déterminant la dotation globale ainsi que les montants alloués aux différents cantons au titre de la nouvelle péréquation financière.¹¹ Leur entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2008. La Dir. RPT a cependant pris l'initiative de s'y conformer explicitement et intégralement dans le cadre de la récolte, du traitement et de l'établissement des données 2008. Elle s'est notamment référée à la version du 10 juillet 2007 du projet d'ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). A l'inverse, les travaux de surveillance du CDF ont été menés selon les dispositions actuelles de la LCF, et non en référence aux nouvelles dispositions en la matière (art. 6 let. j nouveau LCF).

Le dispositif légal de la nouvelle péréquation financière se présente comme suit :

- Articles 128 al. 4, 132 al. 2 et 138 de la Constitution fédérale selon les modifications constitutionnelles du 3 octobre 2003 approuvées par le peuple et les cantons le 25 novembre 2004

¹⁰ N° 1.7022.605.00203.02

¹¹ 1^{er} Message du 14 novembre 2001, FF2002 p.2291 et 3^{ème} Message du 7 septembre 2006, FF 2007 p. 597.

- Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2 - LPFCC)
- Loi fédérale du 22 juin 2007 concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 2007, pages 4447 et suivantes), en particulier :
- Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédérale des finances (RS 614.0 - LCF)
- Art. 6 [tâches] let. j [nouveau] :

Examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges au sein de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges et les données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés.
- Arrêtés fédéraux du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges ainsi que sur la compensation des cas de rigueur¹²
- Projet d'ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 5 juillet 2007 (OPFCC)

3.4 Bases légales de référence

- Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11 - LIFD)
- Loi fédérale du 1980 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14 - LHID)
- Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0 - LFC)
- Ordonnance fédérale du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01 - OFC)

3.5 Etendue et principes des contrôles

L'analyse a été effectuée par MM. Werner Tschopp, Claude Courbat, Massimo Magnini et Grégoire Demaurex, sous la conduite de ce dernier. Entre le 28 mai et le 9 octobre 2007, ceux-ci ont procédé sporadiquement au suivi des recommandations émises dans le rapport du CDF N°1.6369.601.00189.02 du 27 septembre 2006 ainsi qu'à l'analyse de la récolte et du traitement par l'organisation de projet RPT des données produites le 5 juillet 2007 à l'attention des cantons pour l'exercice 2008.

3.6 Documentation et entretiens

Dans le cadre de son analyse, le CDF s'est entretenu avec les personnes suivantes :

Administration fédérale :

Administration fédérale des finances :

Groupe de projet « Nouvelle péréquation financière » :

M. Gérard Wettstein, chef de projet

M. Roland Fischer, chef de projet suppléant, responsable du volet de la péréquation financière ;

M. Fred Bangerter, collaborateur

M. Antonio Iadarola, collaborateur

Section Informatique

¹² FF 2007 p. 4487, soumis à référendum facultatif jusqu'au 11 octobre 2007.

M. Raymond Bouschbacher, responsable

Administration fédérale des contributions

Division « Statistiques fiscales et documentation » (Division S+D)

M. Kurt Dütschler, chef de division

M. Hans Schneider, chef des statistiques fiscales jusqu'au 30 avril 2007

M. Roger Ammann, chef des statistiques fiscales depuis le 1^{er} juin 2007

M. Daniel Schrag, collaborateur

M. Bruno Schneeberger, collaborateur

Office fédéral de la statistique :

Mme Ruth Meier, cheffe de la division « Economie, Etat et société »

M. Rainer Humbel, chef de la section « Géodonnées »

M. Thomas Ruch, collaborateur à la section « Sécurité sociale »

Les responsables et collaborateurs des offices mentionnés ont donné avec diligence toutes les informations souhaitées. Les renseignements ont été aimablement et rapidement fournis. Le CDF exprime ici ses vifs remerciements aux personnes concernées.

3.7 Priorité des recommandations de CDF

Du point de vue du mandat de révision, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur **risque** [par exemple, volume des conséquences financières, respectivement importance des constatations; probabilité de survenance d'un dommage; fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et répétition; etc.] que le facteur **urgence de la mise en œuvre** (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

4 FOLLOW-UP DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT CDF 2006

4.1 Suivi général des recommandations et suspens

Lors de son audit 2006¹³, le CDF a axé ses travaux sur l'analyse de la fiabilité du dispositif mis en place par les trois offices fédéraux impliqués dans le projet en émettant une première opinion sur la qualité des données produites sur la base des données disponibles à ce moment-là.¹⁴

En automne 2006, le CDF a proposé l'introduction de deux articles relatifs à la collecte des données et à la traçabilité de leur traitement. Ceux-ci ont été repris dans l'OPFCC :

Art. 22 Le DFF [Département fédéral des finances] édicte des instructions concernant la collecte et la remise par les cantons des données requises et leur traitement par les offices fédéraux. Il demande à cet effet l'avis des cantons et du Contrôle fédéral des finances.

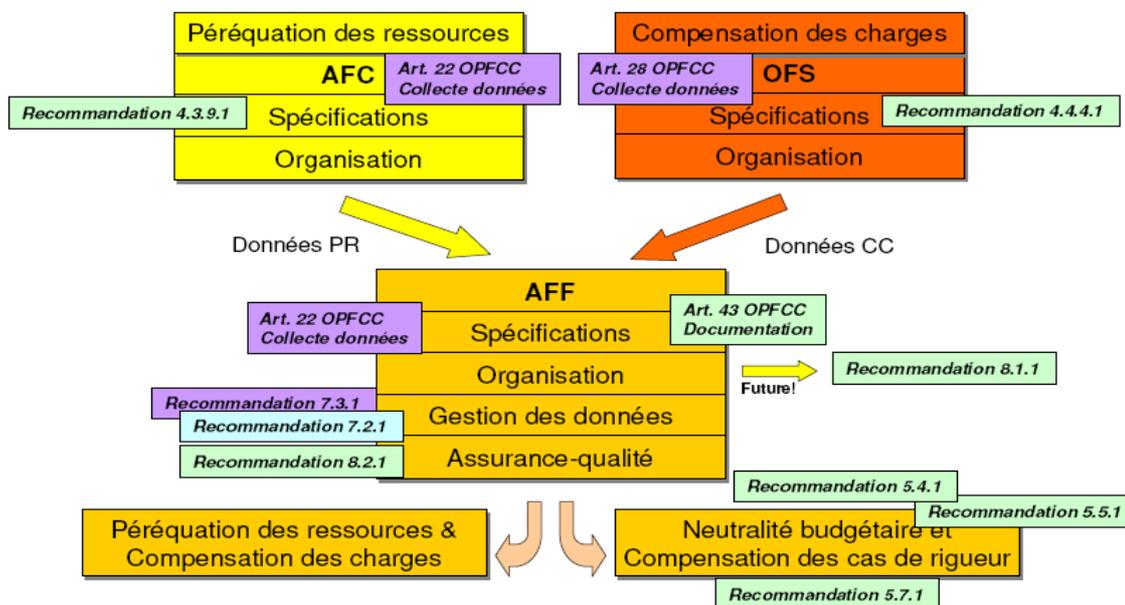
Art. 43 Documentation

Les corrections des chiffres et les estimations doivent être documentées. La traçabilité doit être garantie.

S'agissant de la compensation des charges, l'article 28 OPFCC stipule notamment que « le Département fédéral de l'intérieur [DFI] édicte des instructions sur la collecte et la fourniture des données par les cantons » et qu' « il demande au préalable l'avis des cantons ».

Tableau n2 : Suivi des recommandations du rapport 2006 du CDF et suspens

[Les recommandations/ dispositions de l'OPFCC mentionnées en bleu ont effectivement été mises en œuvre par l'organisation de projet]



¹³ Rapport CDF du rapport du CDF N° 1.6369.601.00189.0 2 du 27 septembre 2006.

¹⁴ S'agissant du volet de la péréquation des ressources, les données incluses dans cette « simulation 2006 » se réfèrent aux années fiscales 2000 à 2002, soit avant la mise en place des relevés statistiques pour les indicateurs des RPPS, de la FPP et des BPMSP.

4.2 Mise en œuvre des recommandations

Toutes les recommandations émises dans le rapport du 27 septembre 2006 ont été mises en œuvre, à l'exception de la recommandation 7.3.1 qui n'a pas été suivie. Le suivi de la mise en œuvre des instructions du DFF et du DFI, respectivement pour les volets de la péréquation des ressources (art. 22 OPFCC) et de la compensation des charges (art. 28 OPFCC) sera opéré durant l'exercice 2008.

Rapport CDF 2006	Mise en œuvre
<p>Rec. 4.3.9.1 : Le CDF recommande le maintien de la disposition transitoire de l'article 51 OPFCC, qui stipule le recours aux seules années de calcul 2003 et 2004 pour le calcul du potentiel de ressources de l'année prévue pour l'entrée en vigueur de la RPT.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> En conformité avec l'article 51 OPFCC, les années 2003 et 2004 ont servi d'années de calcul pour la détermination du potentiel de ressources 2008.</p>
<p>Rec. 4.4.4.1 : Le CDF recommande à l'organisation de projet RPT de veiller à ce que les données récoltées portant, d'un côté, sur la péréquation des ressources et, de l'autre côté, sur la compensation des charges se réfèrent, pour une année de référence donnée, à des années de calcul proches voire identiques. Le CDF recommande en particulier que les statistiques du recensement fédéral intervenant dans le calcul de l'indicateur de la densité démographique soient celles de 2000, et non celles de 1990.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Les années de calcul des indicateurs de la péréquation des ressources, d'un côté, et de la compensation des charges, de l'autre côté, sont proches voire identiques. Les statistiques du recensement fédéral utilisées pour l'indicateur de la structure de l'habitat ne sont plus celles de 1990, comme dans le 3^{ème} Message RPT, mais celles de 2000.</p>
<p>Rec. 5.4.1 : Le CDF recommande à l'organisation de projet RPT de prendre connaissance, au moment de l'adoption par le Conseil fédéral du 3^{ème} Message RPT, des éventuels amendements apportés par l'Assemblée fédérale aux modifications législatives prévues dans le 2^{ème} Message RPT. En fonction de l'impact financier de ceux-ci, l'organisation de projet RPT devrait, le cas échéant, décider de procéder à une nouvelle procédure d'établissement du bilan global 2004/2005.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> L'Assemblée fédérale (AF) n'a procédé à aucune modification du 2^{ème} Message qui impacte financièrement le bilan global. En juin 2007, elle a amendé une disposition transitoire de la loi fédérale du 19 juin 1958 sur l'assurance-invalidité (AI) qui fixe les participations à fonds perdus de la Confédération et des cantons au montant des prestations collectives d'AI dues a posteriori pour les années 2008 à 2010. L'AF a réduit de moitié le montant mis initialement à la charge du Fonds de compensation AI et porté la participation cantonale à hauteur de la moitié de celle de la Confédération.</p> <p>=> Cette mesure transitoire ne porte cependant pas atteinte au principe de la neutralité budgétaire !</p>

<p>Rec. 5.5.1 : Le CDF recommande l'institution d'un organe externe indépendant, au sens du Projet de 3ème Message RPT soumis à consultation le 5 juillet 2006, pour attester de la fiabilité des montants estimés au titre des engagements pris dans le domaine de l'AI sous l'empire du droit actuel et qui impactent les années 2008 et suivantes.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> En date du 17 novembre 2006, un organe externe indépendant a validé l'estimation opérée par l'AFF dans le cadre de la planification financière du montant des prestations collectives d'AI dues conjointement par le Fonds de compensation AI, la Confédération et les cantons durant les années 2008 à 2010 en relation avec les engagements pris sous l'empire du droit actuel.</p>
<p>Rec. 5.7.1 : En référence à l'article 51 OPFCC, dans sa version soumise à consultation, le CDF recommande au groupe de projet RPT d'étudier la possibilité d'une reformulation de l'article 55 OPFCC, de manière à assurer la prise en considération, en lieu et place des années de calcul 1998 à 2001, des données des seules années 2003 et 2004 dans la détermination des montants alloués aux cantons au titre de la compensation des cas de rigueur.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Les données 2003 et 2004 ont effectivement été prises en considération dans le calcul du fonds de compensation des cas de rigueur. L'actualisation des montants du bilan global s'est faite selon la méthode d'estimation définie à l'annexe 16 OPFCC. Les dernières statistiques disponibles pour le volet de compensation des charges ont également été prises en compte.</p> <p>=> La qualité et la transparence des montants de compensations des cas de rigueur sont garanties !</p>
<p>Rec. 7.2.1 : Le CDF recommande à l'AFF d'établir tous les documents de synthèse nécessaires (concept, schémas généraux, dénominations et gestion des fichiers), ceci afin de garantir, au travers d'une description figurant dans le 3ème Message RPT, une plus grande transparence sur le concept et la structure de base de données adoptés par le groupe de projet RPT pour produire les montants alloués à la nouvelle péréquation financière pour l'année de son entrée en vigueur.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> La Dir. RPT a établi un concept, un schéma général du flux des données ainsi qu'un manuel d'utilisation.</p> <p>=> Le principe de transparence du traitement interne des données de la nouvelle péréquation financière est respecté.</p> <p>=> Pour assurer une meilleure traçabilité des données produites, le CDF est d'avis que le concept et le schéma général devraient être rendus disponibles aux cantons au travers du site internet (www.nfa.ch)</p>

<p>Rec. 7.3.1 : Le CDF recommande à l’AFF de migrer dès que possible le processus de détermination des instruments de péréquation financière dans un environnement informatique adapté aux enjeux financiers et politiques. Cet environnement doit permettre une protection et une gestion des données et des programmes répondant aux exigences de la LFC et de l’OFC.</p>	<p> La Dir. RPT a décidé de conserver son architecture de tableaux Excel.</p> <p>=> Du fait des risques d’intégrité inhérents à l’utilisation d’une telle solution, le CDF recommande à l’organisation permanente de reconsidérer sa position dès que possible !</p> <p>Voir pour le surplus sous pt. 7.2.7 du présent rapport (y compris recommandation 7.2.7)</p>
<p>Rec. 8.1.1 : Le CDF recommande que le 3^{ème} Message RPT précise et développe les grandes lignes de l’organisation permanente de gestion de la nouvelle péréquation financière, en particulier les instructions techniques prévues pour assurer le respect des critères de qualité, ainsi que le calendrier de la récolte, le traitement (notamment l’architecture informatique) et le contrôle des données.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> A partir du 1^{er} janvier 2008, une nouvelle division intitulée « questions fondamentales RPT » de l’AFF assurera la saisie, le traitement et le contrôle des données de la nouvelle péréquation financière. Les spécifications techniques y relatives figurent dans l’OPFCC.</p>
<p>Rec. 8.2.1 : Le CDF recommande à l’AFF d’étudier la possibilité d’élargir le mandat octroyé au groupe technique d’assurance-qualité à l’examen de la qualité des données alimentant le volet de la compensation des charges ainsi qu’à celui du traitement de toutes les données par l’organisation permanente RPT.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Les art. 44 et 45 OPFCC stipulent l’institution d’un groupe technique d’accompagnement chargé d’assurer la qualité des données sources et des bases de calcul du potentiel des ressources et des indices de charges.</p>

5 VOLET DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES

5.1 La péréquation des ressources 2008

L'Arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges fixe à 3'058 millions de francs le montant des fonds annuellement attribués à la péréquation des ressources pendant quatre ans à compter de 2008. La somme ainsi allouée constitue le 82% de la dotation globale, qui s'élève à 3'740 millions de francs.

Tableau n°3 : Tableau de l'importance pondérée des différents indicateurs en référence aux années fiscales 2003 et 2004

Indicateurs	Impact financier relatif		
	Données 2008		Simulation 2006 ¹⁵
	Année fiscale 2003	Année fiscale 2004	Année fiscale 2002
Revenus déterminants des personnes physiques (RPP)	70 %	68 %	70 %
Bénéfices déterminants des personnes morales (BPM)	20 %	22 %	19 %
<i>Dont bénéfiques déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier (BPMSP)</i>	1.5%*	2.2%*	2.5%*
Sous-total des indicateurs liés à l'IFD (RPP + BPM - BPMSP)	88.5%	87.8%	86.5%
Revenus déterminants des personnes physiques assujettis à la source (RPPS)	4.1%	4.0%	4.2%
Fortune déterminante des personnes physiques (FPP)	6.6%	6.3%	6.8%
Répartitions fiscales déterminantes IFD (RF) Valeurs maximale et minimale	0.0 % -1.9%/ 2.0%	0.0 % - 2.2%/2.1%	<i>Non considéré</i>
Total	100 %	100 %	100 %

Les indicateurs alimentés par les données statistiques de l'IFD constituent la part prépondérante du potentiel de ressources, en occupant environ 87% du potentiel de ressources (déduction faite des pourcentages accompagnés d'un *)

¹⁵ Voir Rapport n° 1.6369.601.00189.02 du CDF 2006, p. 19.

5.2 Les données de base cantonales

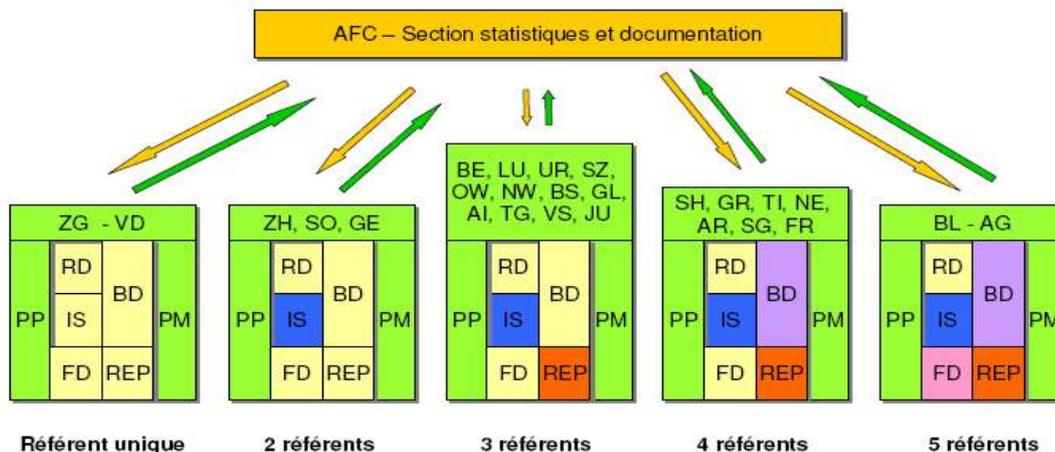
5.2.1 Spécifications de la Division S+D de l'AFC pour la collecte des données de base cantonales

En charge de l'établissement des statistiques fiscales de l'IFD, la Division S+D émettait depuis plusieurs années des « spécifications » destinées aux cantons en vue d'obtenir les données individuelles des personnes physiques et morales assujettis à l'IFD. Chargée à partir de l'année fiscale 2003 de récolter et traiter les données statistiques pour la péréquation des ressources, cette division de l'AFC a établi de nouvelles spécifications pour couvrir les indicateurs RPPS, FPP et BPMS. Les éventuelles décisions prises dans le cadre de la FDK font l'objet, le cas échéant, de dispositions particulières dans les spécifications. La prise en compte des montants de réductions d'IFD octroyées en application de l'Arrêté Bonny dans le potentiel de ressources est notamment mentionnée. Toutes les spécifications prévoient une formule d'enregistrement pour chaque indicateur à remplir de manière électronique par chaque canton.

5.2.2 Autonomie organisationnelle cantonale

Les cantons disposent d'une large autonomie organisationnelle en matière de taxation et de perception de l'IFD. La seule contrainte qu'ils subissent réside en leur obligation d'instituer un service cantonal central pour la taxation des personnes morales (art. 102 al. 3 LIFD). Les cantons jouissent d'une grande autonomie pour assurer le traitement et la transmission des données RPT à la Division S+D. Les organisations mises en place au sein de chaque canton en regard des cinq indicateurs de la péréquation des ressources diffèrent ainsi grandement.

Tableau n°4 : Diversité des dispositifs cantonaux mis en place pour la statistique RPT



Légende

- PP Personnes physiques
- RD Revenus déterminants des personnes physiques (RPP)
- IS Revenus déterminants des personnes physiques soumis à la source (RPPS)
- FD Fortunes déterminantes des personnes physiques (FPP)
- PM Personnes morales
- BD Bénéfices déterminants des personnes morales (BPM)
- REP Répartition fiscale déterminante de l'IFD (RF)

L'absence fréquente d'une procédure de contrôle préalable au sein des cantons à la transmission par ces derniers des données à la Confédération a été constatée par l'entreprise Ecoplan (voir pt. 5.5.2). Cette observation a d'ailleurs conduit à l'insertion d'un chapitre spécifique dans les spécifications de l'AFC relatives au contrôle-qualité des données de l'indicateur BDPM. Le CDF salue cette démarche et recommande d'étendre ces principes à tous les indicateurs. Pour le surplus, il renvoie à la recommandation 5.4.7.1. du présent rapport.

5.3 Processus en matière de collecte et de traitement des données

5.3.1 Organisation au sein de la Division S+D de l'AFC

Les contrôles de l'AFC s'inscrivent dans le cadre des dispositions relatives à l'assurance-qualité des données, telles qu'elles figurent en l'état actuel aux art. 41 à 42 de l'OPFCC.

La récolte des données 2003 et 2004 s'est faite au travers de deux collaborateurs de la Division S+D, sous la supervision du chef de secteur. Ce dernier a défini un calendrier de récolte pour les deux années de référence et en a ainsi informé les référents cantonaux.

Tableau n°5 : Délais de remise des données statistiques cantonales

Indicateurs	Délais de remise des données statistiques cantonales	
	Données 2003	Données 2004
Répartitions fiscales intercantionales IFD (RF)	30.09.2004	30.09.2005
Revenu déterminant des personnes physiques (RPP)	30.11.2005	30.11.2006
Revenu déterminant des personnes physiques assujettis à la source (RPPS)	30.11.2005	30.11.2006
Fortune déterminante des personnes physiques (FPP)	15.02.2006	15.02.2007
Bénéfice déterminant des personnes morales (BPM)	28.02.2006	28.02.2007

Le CDF a constaté que les dates effectives de remise des données par les cantons dépassaient fréquemment les délais de remise fixés par la Division S+D. Pour l'année fiscale 2004, les retards les plus significatifs ont été constatés pour les indicateurs RPP et RPPS, allant jusqu'à trois mois de retard pour les RPP. Le CDF a en outre remarqué que les fichiers individuels obtenus par la Division S+D ne constituaient pas la copie conforme de fichiers contenus à une date donnée dans un registre, mais le résultat d'un extrait de registre établi à un moment donné de la période de collecte. Il observe l'absence de consistance entre les cantons en termes de dates d'extraction des fichiers individuels. Les périodes prises en considération pour déterminer les données des indicateurs RPT, respectivement les montants de taxation, peuvent ainsi varier d'une manière significative d'un canton à l'autre.

Recommandation 5.3.1 (Priorité: 1)

Le CDF recommande au Département fédéral des finances (DFF) de mettre en œuvre des mesures visant à assurer le strict respect des dates de remise des données cantonales ainsi que, dans la mesure du possible, la référence pour tous les cantons à une même date d'extraction, et ceci pour chaque indicateur. Il demande au DFF d'intégrer ces exigences dans les instructions stipulées par l'art. 22 OPFCC.

Die ESTV gibt regelmässig den Kant. Steuerverwaltungen (KSTV) die Lieferdaten bekannt. Bei den Lieferungen der Daten der veranlagten natürlichen und juristischen Personen ist die ESTV aber wegen des Datenumfangs (beim Kanton Zürich zB über 770'000 Einzel-Records) nicht in der Lage, allen KSTV sofort Feedback zu geben. Die ESTV toleriert deshalb oder vereinbart auf Anfrage einzelner KSTV kurze Verzögerungen, wenn dadurch die Produktion nicht gestört wird. Die Forderung nach dem gleichen Auswertungsstand ("même date d'extraction") in allen KSTV ist zwar verständlich, doch sollten Ausnahmen im Interesse einer besseren Qualität vorgesehen werden, namentlich dann, wenn sich eine Datenlieferung einer KSTV im ersten Anlauf als zu fehlerhaft erweist. An dieser Praxis, welche den Austausch mit den KSTV sehr erleichtert, sollte im Interesse einer besseren Qualität festgehalten werden. Deshalb wird das EFD die beiden Forderungen der EFK in seine Weisungen einbauen, allerdings nur in der Form von Grundsätzen, welche bei begründetem Bedarf Ausnahmen zulassen.

5.3.2 Ecart avec les dates des décomptes trimestriels

Le CDF remarque que les dates fixées dans le calendrier des délais de remise des données statistiques cantonales ne coïncident pas avec les échéances trimestrielles des décomptes utilisés aux fins de contrôle de plausibilité (voir sous pt. 5.4.2). Compte tenu de la pertinence relative de tels contrôles constatée dans le présent rapport (voir sous pts. 3.2 et 5.1), le CDF renonce cependant à recommander la redéfinition par la Division S+D du calendrier de récolte. Il est cependant d'avis qu'une réflexion à ce sujet devra être entreprise par cette dernière.

5.4 Contrôles formels par l'AFC des fichiers fournis par les cantons

5.4.1 Récolte des données fiscales cantonales

Les données fiscales provenant des administrations cantonales des impôts parviennent à l'AFC soit à la Division SC, soit à la Division S+D (voir tableau n°1 sous pt. 3.2. ci-dessus).

Données reçues à la Division SC :

- Les décomptes des montants d'IFD facturés, y compris les amendes et les intérêts de retard (formulaire 57) parviennent mensuellement (par exemple Zurich) ou trimestriellement (la plupart des cantons) à la Division SC, où ils sont saisis sur des tableaux Excel pour l'année fiscale en question. Ils sont ensuite transmis à la Division S+D où ils sont utilisés pour la plausibilisation des données cantonales en vue de leur traitement pour la RPT ainsi que pour les besoins de la trésorerie et de la planification budgétaire à l'attention de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Données reçues à la Division S+D:

- Les données fiscales des personnes physiques (RPP) et morales (BPM, BPMSP) établies sur la base des registres de l'IFD parviennent sous forme de fichiers texte (« txt »).
- La statistique sur les revenus déterminants des personnes physiques imposés à la source (RPPS) est fournie sur des tableaux Excel.
- La statistique sur les fortunes déterminantes des personnes physiques (FPP) est délivrée sur des tableaux Excel.
- La répartition fiscale intercantonale de l'IFD est fournie sur des tableaux Excel.

Certains cantons livrent les données avec un bulletin de livraison indiquant ou non le nombre des enregistrements par fichier et le total des champs numériques. Ces indications sont nécessaires pour le contrôle d'intégrité des fichiers reçus.

Pour les RPP et les BPM, les administrations cantonales des impôts (ACI) adressent à la Division S+D des fichiers individuels incluant un extrait des données personnelles des registres de l'IFD des contribuables. Ces extraits de fichiers n'incluent que les personnes domiciliées dans le canton et les personnes domiciliées hors de la Suisse disposant d'un rattachement économique dans ledit canton (par ex. au travers d'une maison de vacances). La partie de l'IFD concernant les biens-fonds appartenant à des personnes domiciliées dans un autre canton, ainsi que des filiales d'entreprises dont la maison mère se trouve dans un autre canton, est déterminée au travers de répartitions intercantionales de l'IFD établies par chaque canton sur une base comptable.

La Division S+D agit comme détecteur d'erreurs. La correction de celles-ci est de la compétence des ACI, qui sont chargées de fournir des données exactes lors de la période fiscale suivante. La division S +D s'assurera, l'année suivante, de l'amélioration effective de la qualité des données.

Recommandation 5.4.1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'AFC d'exiger des cantons la transmission, pour la récolte des données de l'année fiscale 2005, d'un bulletin de livraison standard faisant mention du nombre d'enregistrements fournis ainsi que des totaux des champs numériques. Une attestation confirmant l'intégralité et l'exactitude des données fiscales transmises pour le compte de la RPT devra en outre être produite par les administrations cantonales des impôts.

Die ESTV wird diese Empfehlung umsetzen, indem sie ihren Detailspezifikationen Liefer-Bulletins mit Feldern beilegen wird, welche von den Referenten in den KSTV obligatorisch ausgefüllt und von einem autorisierten KSTV-Vertreter unterschrieben werden müssen. Mit der Unterschrift können diese KSTV-Vertreter indessen bloss bezeugen, dass in ihrem Kanton die nötigen Kontrollen bezüglich Vollständigkeit und Richtigkeit der gelieferten Daten veranlasst wurden.

5.4.2 Procédure de contrôle des fichiers livrés sur la base des extraits de registres

Pour les données fiscales des personnes physiques (RPP) et morales (BPM et BPMSP), il existe une procédure de contrôle similaire décrite en détail dans une documentation établie par la Division S+D. Celle-ci s'articule en deux phases : au contrôle d'entrée et d'acceptation des données (phase 1) succède un contrôle de plausibilité (phase 2).

Phase 1 : contrôle d'entrée et d'acceptation des données

Transmises par les ACI, les données individuelles de taxation sont converties en des tableaux Excel, puis chargées dans une banque de données du type Oracle localisée à l'OFIT. La Division S+D procède ensuite à un contrôle sommaire sur la qualité des données. Celui-ci porte sur le nombre d'enregistrements livrés, la somme des revenus, le numéro des communes, le nombre de codes spéciaux, les déductions et les tarifs. Ces données sont comparées à celles de l'année précédente. Si des différences absolues dépassent 10%, la Division S+D demande une explication à l'ACI concernée. Dans un second temps, les totaux par indicateur et par canton sont comparés avec ceux ressortant des décomptes trimestriels, en principe les derniers décomptes disponibles (en principe ceux au 30 septembre). A l'identification de toute différence supérieure à un seuil fixé arbitrairement à 3 %, la Division S+D demande une explication au canton concerné. Si après

consultation, le fichier s'avère erroné ou d'une qualité insuffisante, elle requiert du canton la livraison d'un nouveau fichier revu et corrigé. Une fois accepté par la Division S+D, le fichier est enregistré dans une banque de donnée Oracle.

Mentionnons que pour des raisons historiques (livraisons de bandes magnétiques), la Division S+D demandait à l'OFIT, outre la sauvegarde des données, un contrôle similaire. Ce dernier continue occasionnellement d'intervenir sur les données de la RPT, mais uniquement pour résoudre des problèmes techniques.

Recommandation 5.4.2.1 (Priorité: 2) :

Le CDF recommande à l'AFC de veiller à obtenir de tous les cantons la livraison des données sur des supports informatiques du type CD-ROM/DVD ou à travers le protocole FTP (réseau KOMBV-KTV) et à garantir que les contrôles opérés au sein de la Division S+D soient documentés. Dès que la mise en œuvre de telles mesures sera garantie, les contrôles de qualité opérés par l'OFIT pourront être abandonnés.

Die ESTV begrüsst diese Empfehlung nach einer Einschränkung der Möglichkeiten der Datenlieferung für die KSTV. Insbesondere durch den Wegfall der bisher möglichen Lieferung auf Magnetband oder Magnetkassette fällt die zusätzliche Kontrollarbeit im BIT weg, auf welche sonst die ESTV nicht verzichten könnte. Die Abteilung S+D wird auch ihre ohnehin schon umfangreiche Dokumentation über ihre Kontrolltätigkeit dort noch ausbauen, wo damit Zusatznutzen generiert wird. Bei Datenlieferungen über KOM-BV, aber auch bei allgemeinen technischen Problemen im Informatikbereich, wird die ESTV weiterhin auf die Hilfe des BIT von Fall zu Fall angewiesen bleiben.

Phase 2 : contrôle de plausibilité

Le contrôle de plausibilité est opéré sur des supports informatiques. Ce processus est initialisé par la production de plusieurs listes de contrôle et d'erreurs (erreurs, avertissements, « records » doubles) par des programmes (SQL, respectivement « Business Objects ») opérant sur une base de données de type Oracle. Puis, l'opérateur de la Division S+D y corrige les erreurs de nature statistique (enregistrements à double, numéros de communes invalides, codes d'état civil invalides, etc.). Les données revues et corrigées sont enregistrées dans la même base de données et rendues disponibles pour l'établissement des statistiques fiscales. Les erreurs identifiées sont portées à la connaissance du canton concerné, qui est prié de les corriger pour l'année suivante. Mentionnons toutefois que certaines d'entre elles, telles que la correction des déductions fiscales erronées en regard des codes d'état civil concernés n'ont aucune influence sur le revenu déterminant, respectivement le bénéfice déterminant. Dans tous les cas, le CDF remarque que la Division S+D ne procède à aucune correction sur les données fiscales entrant dans le calcul des différents indicateurs de la péréquation des ressources (revenus déterminants, bénéfices imposables).

Documentation des contrôles

Un protocole établi pour chaque canton documente à quelles dates les activités de contrôle ont lieu, les cas spéciaux détectés, ainsi que le nombre d'erreurs identifiées lors du contrôle de qualité. Pour chaque fichier cantonal contrôlé, une feuille de contrôle enregistre les contrôles faits. Les feuilles ainsi utilisées sont ensuite classées et mises à disposition sur le serveur de l'AFC. Une feuille de synthèse contient le sommaire des résultats des contrôles de plausibilité pour tous les

cantons. Sur recommandation du CDF, elle a été complétée par l'ajout de colonnes portant sur l'évaluation en pourcents des erreurs de plausibilité constatées afin d'en déterminer systématiquement les sources.

Finalement, le CDF remarque l'absence d'un descriptif complet de synthèse et graphique des flux de données, des étapes de contrôle, des programmes informatiques utilisés, des banques de données, ainsi que des fichiers produits. A signaler que les programmes de contrôles développés par la Division S+D n'ont pas fait l'objet d'un examen par le CDF.

Recommandation 5.4.2.2 (Priorité: 2)

Un descriptif des flux de données, des étapes de contrôle, des logiciels utilisés, des banques de données, ainsi que des fichiers produits est à établir.

Die zuständige Abteilung nimmt diese Aufgabe, welche ermöglichen soll, ihren gesamten Produktionsprozess einfach zu überblicken, in Angriff, möchte jedoch den Aufwand nur so weit treiben, dass er ihren Bedürfnissen dient.

Recommandation 5.4.2.3 (Priorité: 1)

Les résultats de contrôle sont à compléter par une évaluation systématique des taux d'erreurs – notamment sur la base d'une comparaison avec l'année précédente.

Die zuständige Abteilung hat schon bis anhin eine umfangreiche Kontrolltätigkeit ausgeübt, welche auch Vorperiodenvergleiche einschliesst. Verbesserungen bei der Darstellung der Kontrollergebnisse werden angestrebt, sofern damit Zusatznutzen generiert wird.

5.4.3 Impôt à la source

Selon une décision du 14 mars 2003 du comité de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, les cantons sont tenus de saisir le nombre de contribuables taxés à la source et leurs revenus bruts et de les communiquer à l'AFC. Ceci nécessite un traitement détaillé en fonction des catégories des frontaliers et des différents accords de double imposition conclus avec les pays frontaliers. Dans l'éventualité où aucune imposition à la source n'a lieu dans le canton où l'activité lucrative du frontalier s'exerce, ledit canton reçoit alors une compensation du pays de domicile du frontalier.

Les cantons fournissent les données sur un tableau Excel (ou papier) fournis par la Division S+D, ventilées par catégorie de frontaliers en indiquant le nombre de frontaliers par catégorie et les salaires bruts en francs. Cette dernière compare ces données avec l'année précédente puis les agrège dans un tableau Excel et transmet le résultat à la Dir. RPT.

5.4.4 Fortune déterminante des personnes physiques

Vu que l'imposition sur la fortune ressort de la compétence exclusive des cantons, ces derniers envoient deux « statistiques » portant sur la fortune déterminante des personnes physiques : l'une avec les personnes domiciliée dans le canton, l'autre avec les personnes domiciliées hors canton possédant un bien-fonds dans le canton. Les statistiques distinguent douze tranches de fortunes, le total des fortunes nettes par tranche ainsi que le nombre de contribuables par tranche. Le responsable au sein de la Division S+D saisit les données pour chaque canton et calcule la fortune

moyenne par tranche. De plus, il établit la statistique pour la Suisse. À noter le double comptage des contribuables ayant un rattachement économique dans plusieurs cantons. Le contrôle consiste à opérer une comparaison avec les années précédentes. Le résultat est envoyé à l'AFF sous forme d'un tableau Excel.

5.4.5 Répartitions fiscales déterminantes de l'IFD

Pour les personnes physiques et morales, le canton de domicile est responsable pour l'encaissement de l'IFD. De ce fait, il doit rembourser aux cantons concernés la part de l'impôt due pour des revenus générés hors canton (par exemple les biens-fonds). Il établit une répartition fiscale intercantonale de l'IFD pour chaque personne physique et morale possédant des revenus de bien-fonds dans un autre canton et cumule ces montants pour chaque canton. Il remet à la Division S+D un tableau Excel avec les montants dus aux autres cantons. Ces montants sont saisis pour chaque canton dans une feuille Excel contenant les montants payés par chaque canton aux autres cantons. La feuille calcule ainsi le total des montants reçus pour chaque canton.

Sur cette base, la Direction de projet RPT établit une tablelle contenant les montants reçus, respectivement les montants payés aux autres cantons, ainsi que la différence entre les montants reçus et payés. Les différences d'IFD payées et reçues entrent comme facteur de correction dans le calcul de la RPT.

5.4.6 Double contrôle

Les fiches de contrôle interne décrivent les étapes et les résultats des contrôles. Les collaborateurs concernés indiquent procéder régulièrement à un double contrôle. Cependant ce contrôle interne n'est pas documenté.

Recommandation 5.4.6 (Priorité: 1)

Ces contrôles devraient faire l'objet d'un double visa, respectivement du collaborateur ayant établi le document et de celui qui en atteste la qualité.

Das Vier-Augen-Prinzip gilt in der ESTV, und somit auch in der für die NFA zuständigen Abteilung für interne Finanzprozesse. Die formelle doppelte Visierung darf aus Gründen eines überbordenden Formalismus nicht derart umfassend umgesetzt werden, dass sie bei jedem noch so kleinen Produktionsschritt verlangt wird. Die ESTV hat hingegen nichts dagegen einzuwenden, dass bei wichtigen Etappen oder Meilensteinen im Produktionsprozess die Dokumente auch formell doppelt visiert werden sollen.

5.4.7 Processus d'échange d'informations entre les cantons et l'AFC

Le CDF constate que la qualité des données dépend largement des données fournies par les cantons :

- Les décomptes des montants de l'IFD facturés (formulaire 57) sont saisis à la Division SC. Ils ne font l'objet d'aucun contrôle de plausibilité par les inspecteurs de cette division notamment au niveau des systèmes informatisés des cantons.
- Il n'existe pas d'échange ciblé d'informations entre les deux divisions SC et S+D orienté sur leurs besoins respectifs. Par exemple un haut pourcentage d'erreurs dans certains cantons pour certains paramètres fiscaux pourrait donner des pistes aux inspecteurs pour

d'éventuels contrôles sur sites. Inversement les constats d'audit des dits inspecteurs seraient de nature à améliorer la pertinence des contrôles de plausibilité de la Division S+D.

- De plus il n'existe pas de processus complet décrivant les fonctions et les tâches à accomplir par ces deux divisions en matière de RPT.

Recommandation 5.4.7 (Priorité: 1)

Le CDF recommande à l'AFC de définir les flux d'information existants et les tâches respectives des Divisions « Statistiques et documentation » et « Surveillance cantons » en matière de RPT.

Einer Beschreibung des Informationsflusses zwischen den beiden Abteilungen "Steuerstatistik und Dokumentation" und "Aufsicht Kantone" im Hinblick auf die Produktion und die Qualitätskontrolle der NFA-Grundlagen steht nichts im Wege. Der Aufwand muss jedoch klein gehalten und auf die Bedürfnisse der beiden Abteilungen ausgerichtet werden.

5.5 Processus d'assurance-qualité des données de la péréquation des ressources

5.5.1 Généralités

Composé d'une douzaine de représentants des ACI, de l'AFC, de l'OFS, de la Dir. RPT et du CDF (à titre d'observateur), le groupe de travail « assurance-qualité » s'est réuni onze fois entre juin 2005 et juin 2007. Il a notamment examiné les données récoltées par la Division S+D pour les années fiscales 2003 et 2004, de manière à en assurer l'intégralité et leur acceptation par les cantons. Achevés en juin 2007, les travaux ont permis de traiter de problématiques importantes, telles que celles de la prise en compte de données provisoires de taxation.

5.5.2 Contrôle sur site des données 2003 et 2004

Le groupe de travail a décidé de mandater l'entreprise Ecoplan pour améliorer la qualité des données récoltées via une intervention systématique sur site. Postulant une fiabilité suffisante des indicateurs RPP et BPM (voir pt. 3.2.1), il a opté pour les deux indicateurs pour lesquels les incohérences les plus significatives avaient été constatées. Les indicateurs BPMSP et FPP ont été en conséquence retenus au détriment de l'indicateur RPPS.

L'intervention d'Ecoplan en 2006 sur l'indicateur BPMSP a eu lieu auprès de tous les cantons. Elle a permis une amélioration de la qualité des données, ainsi qu'une prise de conscience générale des ACI sur l'importance des données de la RPT. Les résultats de l'intervention ont permis de compléter les spécifications pour l'indicateur BPM. Le groupe de travail a limité l'intervention d'Ecoplan en 2007 à l'indicateur FPP et aux cantons pour lesquels des écarts significatifs et inexplicables entre les données 2003 et 2004 avaient été constatés. Sur les trois cantons visités par Ecoplan, seul un canton a pu fournir les données explicatives permettant de les exploiter telles quelles. Les deux autres ont fait l'objet de corrections (voir 5.5.4 ci-dessous).

Le CDF constate, qu'au final, les interventions sur site n'ont couvert que 8% du potentiel de ressources et que, s'agissant de l'indicateur FPP, la portée limitée des contrôles effectués ne permet pas de tirer des conclusions sur la qualité générale des données dans les cantons.

5.5.3 Dispositif légal prévu en matière de corrections et d'estimations

Le dispositif en matière de corrections et d'estimation des données est défini par l'art. 42 OPFCC

Art. 42

1. Si les données relatives au potentiel de ressources sont erronées, manquantes ou inexploitable, l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'AFF prennent les mesures suivantes :

- a. si les données sont de qualité insuffisante mais exploitables : correction appropriée par l'AFC des données remises ;
- b. si les données sont manquantes ou inexploitable : estimation du potentiel de ressources par l'AFF, conformément à l'annexe 16.

5.5.4 Corrections

Conformément à l'art. 42 al. 1^{er} let. a OPFCC, les données de qualité insuffisante mais exploitables révélées par les différents contrôles menés au titre de l'assurance-qualité ont fait l'objet de corrections. S'agissant des cas détectés directement par la Division S+D, les méthodes utilisées pour déterminer les nouvelles valeurs ont été présentées au groupe de travail. Les cantons concernés ont été avisés des corrections opérées. Pour les données de qualité insuffisante identifiées par Ecoplan (indicateur FPP), les méthodes choisies et les données corrigées ont été établies dans son rapport définitif. Une communication parallèle avec les ACI concernées a été effectuée. Le CDF constate que la traçabilité des corrections des données opérées selon l'art. 42 al.1^{er} let. a OPFCC est garantie.

5.5.5 Transmission à l'AFF des données corrigées et des données à estimer

Au terme de la procédure d'assurance-qualité, la Division S+D intègre les données corrigées aux autres données de la péréquation des ressources et les transmet à la Dir. projet RPT. La Division S+D convient avec la Dir. Projet RPT des données identifiées comme étant *manquantes ou inexploitable* selon l'art. 42 al. 1^{er} let. b OPFCC.

Tableau n°6 : Tableau des corrections et des estimations apportées

	Revenu déterminant des personnes physiques en 2008		Revenus déterminants pour l'imposition à la source en 2008		Fortune déterminante des personnes physiques en 2008		Bénéfices des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial en 2008	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Année de calcul								
LU					Correction	Correction		
AG			Estimation	Estimation				
TI							Correction	
VD	Correction	Correction			Estimation	Correction		
GE							Correction	Correction

Le tableau n°6 présente les résultats par indicateur de l'assurance-qualité menée sur les données des années fiscales 2003 et 2004.

6 VOILET DE LA COMPENSATION DES CHARGES

6.1 Travaux et opinion du CDF

Le CDF a constaté que l'OFS disposait d'un dispositif d'assurance-qualité dans le cadre de sa production de statistiques. Il a pris acte que les statistiques utilisées aux fins de calcul des indicateurs de la compensation des charges y étaient soumises. Le CDF a ainsi procédé à une prise de processus ("walk through") pour comprendre l'origine des différents indicateurs de la compensation des charges. Cet examen pas-à-pas des chiffres produits par l'OFS n'a mis en lumière aucune erreur ou anomalie significative.

6.2 Les données 2008 de la compensation des charges

L'Arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges fixe à 682 millions le montant des fonds annuellement attribués à la compensation des charges pendant quatre ans à compter de 2008. Environ 18% des montants répartis entre les différents cantons sont déterminés au travers des indicateurs de la compensation des charges. Selon l'Arrêté, les deux catégories d'indicateurs, soit celle liée aux facteurs géo-topographiques et celles relative aux facteurs socio-démographiques, reçoivent chacune une allocation de 341 millions.

Les tableaux n°7 et n°8 présentent les pondérations et les montants alloués par indicateur et catégorie d'indicateurs soumis le 5 juillet 2007 par la Dir. RPT à la consultation des cantons :

Tableau n° 7 : Compensation de charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)

OPFCC	Indicateur 1		Indicateur 2		Indicateur 3		Indicateur 4		Allocation totale	
	%	MCHF	%	MCHF	%	MCHF	%	MCHF	MCHF	
Art. 29 à 33	Altitude		Déclivité		Structure de la population		Densité démograph.		CCG	
	33,3%	113,7	33,3%	113,7	16,7%	56,9	16,7%	56,9	100%	341,1

Tableau n° 8 : Compensation de charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)

OPFCC	Indicateur 1		Indicateur 2		Indicateur 3		Allocation totale	
	%	MCHF	%	MCHF	%	MCHF	MCHF	
Art 34 & 35 Annexe 13	Pauvreté		Structure d'âge		Intégration de la population		Structure de la population	
	41,5%	94,4	22,0%	50,0	36,5%	83,0	66,7%	227,4
Art. 36 à 40 Annexe 14	Taille de la commune		Taux d'emploi		Densité de l'habitat		Villes-centres	
	35,2%	40,0	36,7%	41,7	28,1%	32,0	33,3%	113,7
Art. 34 à 40							CCS	
							100%	341,1

Conformément aux art. 29 et 30 OPFCC, les indicateurs de l'altitude, de la déclivité, de la structure de la population et de la densité démographique déterminent la répartition intercantonale de la

compensation géo-topographique. La compensation socio-démographique se décompose en deux catégories d'indicateurs, une catégorie vise à la structure de la population (art. 34 OPFCC) alors que l'autre porte sur les charges spécifiques des villes-centres (art. 36 OPFCC). Les indices de pondérations appliqués entre les différents indicateurs géo-topographiques, ainsi qu'entre les deux catégories d'indicateurs socio-démographiques et au sein de chacune d'elles sont définis dans les annexes de l'OPFCC.

6.2.1 Les indicateurs de la compensation des charges

Discutés exhaustivement dans le cadre d'un groupe de travail dédié à la compensation des charges¹⁶, les indicateurs, respectivement les spécifications y afférentes, n'ont pas fait l'objet de directives spécifiques d'application au sein de l'OFS. Outre les dispositions de l'OPFCC qui en fixent le cadre, une liste établie par la Dir. RPT précise les données de référence pour la détermination des données 2008 de la compensation des charges. Pour chacune des statistiques utilisées, les directives du Département fédéral de l'Intérieur en matière de collecte et de fourniture des données par les cantons servent de référence.

6.2.2 Volet de la compensation des charges géo-topographiques

Comme stipulé à l'art. 27 OPFCC, les statistiques utilisées pour déterminer les quatre indicateurs sont les statistiques annuelles les plus récentes. S'agissant de l'indicateur de la structure de l'habitat, le recensement fédéral 2000 sert de référence en lieu et place du recensement fédéral 1990 utilisé lors de la simulation 2006.¹⁷ Utilisées pour déterminer l'indicateur de la densité démographique, les dernières statistiques disponibles en matière de population résidente permanente sont effectivement celles relatives à l'année de référence 2005.

S'agissant des statistiques relatives à la surface, bien que les données les plus récentes en la matière datent de 2006, les dernières données consolidées portant sur les surfaces productives remontent à 1997. Les données géo-topographiques sont le fruit d'approximations méthodologiques, à l'instar du recours à la notion d'hectare pour définir l'altitude statistique ainsi que la notion de population domiciliée en dehors du territoire des agglomérations principales. Cette procédure de calcul est cependant conforme aux dispositions y afférentes de l'OPFCC.

Les mouvements les plus significatifs observés entre la simulation de 2006 et les données 2008 concernent les deux cantons de Fribourg et d'Obwald. La baisse significative du niveau des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques s'explique dans ces deux cantons d'essence rurale par une augmentation démographique significative alliée à une densification importantes des zones habitées durant les années nonante.

¹⁶ Groupe de travail 14 « SLA/GLA » - rapport final du 15 avril 2004.

¹⁷ Recommandation 4.4.4.1 du rapport CDF du 26 septembre 2006

6.2.3 Volet de la compensation des charges socio-démographiques

La statistique 2005 sur la population résidente permanente, à laquelle les différents indicateurs se réfèrent, constitue la statistique la plus à jour pour la détermination des données 2008 de la compensation des charges.

Sous l'effet de l'intégration des données de la nouvelle statistique sur l'aide sociale, la qualité des données 2008 relatives à l'indicateur de la pauvreté s'est grandement améliorée par rapport à celles incluses dans la simulation 2006. Les données relatives aux six autres types de prestations sociales considérées conformément à l'art. 34 al. 2 OPFCC sont cependant directement produites par les différents services cantonaux compétents sous une forme non individualisée. De manière à éviter une double prise en considération des bénéficiaires de prestations sociales, l'OFS a procédé à une correction des valeurs agrégées sur la base d'indices définis au travers d'une analyse opérée par un externe dans cinq cantons. Du fait de cette correction, les données 2008 de l'indicateur de la pauvreté sont de qualité suffisante. Celle-ci devrait même s'améliorer avec la prise en compte programmée des trois types de prestations sociales les plus significatifs dans la statistique d'aide sociale au sens large.¹⁸

Les évolutions les plus significatives entre la simulation de 2006 et les données 2008 sont observées dans les cantons de Vaud et de Berne. La péjoration observée dans l'évolution des montants alloués au canton de Vaud s'explique par la diminution substantielle des bénéficiaires de l'aide sociale et autres prestations sociales entre les années 2003 et 2005 du fait d'une embellie dans l'économie vaudoise. A l'inverse, l'augmentation des montants attribués à Berne s'explique par une relative stabilité démographique alliée à un accroissement significatif du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

6.3 Données statistiques de l'Office fédéral de la statistique

Conformément à l'art. 27 OPFCC, les données statistiques qui alimentent le calcul des montants de compensation de charges sont établies selon les dispositions afférentes de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale ainsi que de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement fédéral de la population et leurs ordonnances y relatives. Institué office de référence en la matière, l'Office fédéral de la statistique définit en particulier les bases méthodologiques ainsi que les conditions de réalisation des relevés statistiques.¹⁹

Les données relatives aux indicateurs de la compensation des charges sont établies au travers de trois secteurs distincts de l'OFS, soit les secteurs « Géo-information », « Démographie et migration » et « Sécurité sociale ». Les statistiques géo-topographiques nécessaires à la détermination des indicateurs de l'altitude, de la déclivité ainsi que la structure de l'habitat lui sont fournies par Swisstopo. Toutes les autres statistiques sont établies directement par l'OFS. La cheffe de la division Economie - Etat et société et membre de la direction de l'OFS assure la coordination de l'établissement ainsi que la transmission des données par indicateur.

¹⁸ Les prestations complémentaires de la Confédération au sens de l'art.34 al. 2 let. c OPFCC, les aides cantonales complétant l'AVS ou l'AI et les aides cantonales aux pensionnaires de homes (let. d), ainsi que les allocations cantonales de maternité et les allocations d'entretien pour famille avec enfants (let. f) devraient être intégrées à la statistique sur l'aide sociale à partir de l'année de référence 2009.

¹⁹ Voir art. 10 al. 1 & 2 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale.

6.4 Assurance-qualité sur les données de la compensation des charges

S'agissant de l'indicateur de la pauvreté, le dispositif s'articule en un contrôle technique sur les statistiques d'aide sociale opéré via un groupe d'accompagnement composé d'experts ainsi que par des réunions annuelles avec les cantons. Le contrôle a posteriori de la qualité des données consiste en une revue systématique par la coordinatrice des données produites par les trois secteurs impliqués ainsi que par la mise en consultation auprès des cantons des données exhaustives de la compensation des charges.

6.5 Documentation du processus de récolte et de traitement des données

Le CDF relève cependant l'absence d'un document de synthèse faisant état du processus de récolte et de traitement des données, ainsi que, notamment, des applications informatiques utilisées.

Recommandation 6.5 (Priorité: 2)

Un descriptif des flux de données, des étapes de contrôle, des logiciels utilisés, des banques de données, ainsi que des fichiers produits est à établir.

Das BfS ist mit dieser Empfehlung einverstanden.

7 DOTATION GLOBALE ET DES INSTRUMENTS DE LA NOUVELLE PEREQUATION FINANCIERE

7.1 Les données 2008 de la nouvelle péréquation financière

7.1.1 La dotation globale et la répartition intercantonale des montants

Via l'Arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, les instruments de la nouvelle péréquation financière ont été dotés d'une somme totale de 3'740 millions par an pour une période de quatre ans. L'Arrêté du même jour concernant la compensation des cas de rigueur a complété ce montant par une somme de 430 millions par an pendant huit dans.

Le 5 juillet 2007, la Dir. projet RPT a publié les résultats de la répartition intercantonale pour l'année 2008. Au travers du rapport du 10 juillet 2007 établi à l'attention de la FDK²⁰ et de tableaux de synthèse par canton publiés sur le site Web (www.nfa.ch), les données 2008 de la nouvelle péréquation financière ont été soumises à la consultation des cantons (voir Annexe 1).

7.1.2 Les effets transitoires du passage à la nouvelle péréquation financière

Estimé à 1'950 millions de francs par le plan financier, l'impact financier extraordinaire du à la prise en charge a posteriori des prestations collectives AI engagées selon le droit actuel mais dues durant les années 2008 à 2010, a été validé, au niveau du montant global, par un organe externe indépendant. Cet impact ne remet cependant pas en cause le principe de la neutralité budgétaire défini pour le passage de l'ancien au nouveau système de la péréquation financière (voir sous recommandations 5.4.1 et 5.5.1 - pt. 4.2. du présent rapport).

²⁰ Rapport intitulé « Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2008 »

7.2 Traitement des données 2008 de la nouvelle péréquation financière

7.2.1 Organisation interne de la section « péréquation financière »

Conduite initialement par une seule personne, la section de la Dir. RPT en charge du volet de la péréquation financière s'est vue attribuer un collaborateur supplémentaire respectivement au cours des exercices 2006 et 2007. La nouvelle organisation a permis d'assurer la séparation des tâches dans l'établissement des données ainsi que la mise en œuvre de mesures adéquates de contrôle interne. La transmission du savoir du responsable de la section, en charge à partir du 1^{er} janvier 2008 de la section des statistiques financières, aux deux collaborateurs qui assureront le traitement des données au sein de la nouvelle section « questions fondamentales RPT » (voir recommandation 8.1.1. sous pt. 4.2 ci-dessus) est ainsi assurée.

7.2.2 Concept de gestion des données

Suivant la recommandation du CDF (recommandation 7.2.1 sous pt. 4.2 ci-dessus), la Dir. RPT a établi un schéma de synthèse de la récolte et du traitement des données de la nouvelle péréquation financière (voir Annexe 3). Ce dernier présente de manière graphique les données sources, le processus de calcul des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (géo-topographiques et socio-démographiques), ainsi que de la répartition intercantonale des montants.

7.2.3 Mise en œuvre des formules

Les données sous forme de tables Excel proviennent de trois sources :

- L'AFC livre les données relatives aux indicateurs des RPP, RPPS, FPP, BPM et BPMSP et RF (voir pt. 5.4.)
- L'OFS livre les données statistiques nécessaires pour les calculs portant sur les indicateurs géo-topographiques et socio-démographiques (voir Chapitre 6.4).
- L'AFF via la Dir. RPT fixe la dotation financière de l'année de référence et fournit la statistique des recettes fiscales standardisées, ainsi que la statistique économique et financière nécessaire à la détermination de l'augmentation moyenne de la fortune nette.²¹

Le schéma de calcul de l'Annexe 3 reflète de manière graphique le calcul des indicateurs pour aboutir aux chiffres de la nouvelle péréquation financière.

7.2.4 Contrôle des formules par l'OFS

A la demande du CDF, la Dir. RPT a donné mandat en août 2007 à l'OFS de procéder à l'assurance-qualité des tableaux Excel. L'objet du mandat consistait à contrôler la conformité des formules mathématiques utilisées avec les formules contenues dans l'OPFCC. Le CDF a constaté que les travaux avaient été conduits par la section « technologies de l'information » de l'OFS en toute indépendance, notamment en regard des données de la compensation des charges produites par elle-même. Malgré des erreurs de nature formelle identifiées par l'OFS, ce dernier a conclu en la transparence et la traçabilité de la documentation des calculs des formules au sein de la Dir. RPT.²²

²¹ Cette évolution de la fortune nette prend la forme d'un facteur alpha défini pour une période de quatre ans sur la base des parts moyennes à la fortune nette et des rendements réalisés au cours des 20 dernières années disponibles des papiers-valeurs, des comptes d'épargne, des immeubles à usage personnel et des dettes hypothécaires (voir art. 13 OPFCC).

²² Voir rapport de l'OFS du 26 septembre 2007 par ce dernier « *Überprüfung der Berechnungen zur Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA* » (voir annexe 4).

L'ordonnance introduit la pratique de l'arrondi à quatre reprises : à une décimale après la virgule pour l'indice de ressources (art. 4 et 30 OPFCC) et à trois décimales après la virgule pour les indices des charges et charges excessives déterminantes (art. 35 et 37 OPFCC). Une telle pratique conduit à n'utiliser que quatre chiffres significatifs pour le calcul de ces indices. En raison de l'importance des montants, qui se chiffrent parfois en centaines de millions et d'une allocation au franc près des sommes de péréquation aux cantons, les arrondis induisent des approximations relativement significatives.

Pour les charges de centre ville par exemple, ces écarts atteignent parfois plusieurs dizaines de milliers de francs par canton. Le montant total à distribuer entre les cantons reste cependant inchangé. La pratique d'arrondis instituée par l'OPFCC n'est pas justifiable arithmétiquement. Au travers d'Excel, les indices sont calculés avec 15 chiffres significatifs et les montants d'attribution à calculer au franc près se composent d'environ huit chiffres. En regard de cette anomalie instituée par l'Ordonnance, le CDF émet une recommandation (voir recommandation 7.3.1).

7.2.5 Documentation et sauvegarde des données

Les procédures de travail ainsi que le processus de calcul de la nouvelle péréquation sont documentés par deux manuels à usage interne à la nouvelle section « péréquation financière » :

- 1) Un **concept d'exploitation et de droit d'accès** (« Betriebs- und Berechtigungskonzept ») décrit sommairement le déroulement du processus de calcul, l'organisation de travail de la nouvelle section, les règles de droits d'accès aux tables Excel, la sauvegarde des données, ainsi que les procédures de gestion des changements.
- 2) Un **manuel pour utilisateur** (« Benutzerhandbuch ») détaillé explique le traitement des données de base, les tableaux de résultats intermédiaires, ainsi le processus de calcul pour obtenir les données de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière.

A la demande du CDF, la Dir. RPT a structuré ses manuels internes de manière à reprendre les séquences figurant dans le schéma de synthèse de la récolte et du traitement des données mentionné ci-dessus.

Tous les tableaux Excel utilisés sont gérés et sauvegardés sur des serveurs de l'OFIT. Le concept de stockage des données prévoit une zone de tableaux d'entrée (input) contenant des données protégées et inaltérables ainsi qu'une zone comportant les tableaux intermédiaires de calcul (traitement). Les tableaux de résultats sont agrégés sous la forme d'un fichier unique établi par année de référence.

Afin de garantir l'intégrité et la continuité des tableaux de calcul d'une année à l'autre, les fichiers de calcul qui vont être chargés avec les données d'entrée pour l'année en cours comportent des zones avec des formules mathématiques protégées par un mot de passe. Ces formules ne peuvent être modifiées que par une personne possédant un mot de passe. Celui-ci est détenu par les seules membres de la section « péréquation financière ».

7.2.6 Contrôle interne

Afin de sursoir au manque de traçabilité des modifications des données dans les tables de calcul Excel, le processus de calcul fait l'objet d'un protocole spécifique décrivant chaque étape de calcul. Un contrôle qualité a lieu au travers d'une démarche de calcul opérée en parallèle par l'autre collaborateur de la section « nouvelle péréquation financière » (voir également pt. 7.2.1 ci-dessus).

Les résultats obtenus sont sauvegardés, d'une part, comme tableaux « originaux » et, d'autre part, comme tableaux de sauvegarde (« backup »). En cas de différences entre les tableaux, les deux collaborateurs vérifient alors ensemble les résultats, cherchent la nature des différences et font les corrections nécessaires.

Les mesures ainsi prises par la Dir. RPT permettent de considérer comme réglée la recommandation 7.2.1 du rapport du CDF N° 1.6369.60 1.00189.02 du 27 septembre 2007.

7.2.7 Migration vers un environnement informatique adapté

Dans sa recommandation 7.3.1 (voir pt. 4.2. ci-dessus), le CDF demandait à la Dir. RPT « *de migrer dès que possible le processus de détermination des instruments de péréquation financière dans un environnement informatique adapté aux enjeux financiers et politiques* ». Afin de respecter les délais de réalisation de la nouvelle péréquation financière en privilégiant une solution souple et efficiente, la Dir. RPT a décidé de conserver son architecture de tableaux Excel. Pour réduire les risques d'erreurs au niveau de la récolte et du traitement des données, elle a mis en œuvre les mesures recommandées par le CDF, soit l'établissement d'un concept et d'un manuel d'utilisation.

Le CDF tient à saluer les mesures entreprises par la Dir. RPT. Il constate qu'à travers ces dernières, les risques les plus significatifs, soit la récolte, le traitement ainsi que la sauvegarde dans une banque de données Oracle des données cantonales, sont couverts. Le CDF reste cependant d'avis que seule une base de données intégrée permettrait de répondre aux exigences de la Loi et de l'Ordonnance fédérales sur les finances en matière d'intégrité des données.

Recommandation 7.2.7 (Priorité 2)

Du fait des risques d'intégrité inhérents à l'utilisation d'une solution basée sur des tables de calcul Excel, le CDF recommande à l'organisation permanente de reconsidérer sa position dès que possible.

Die EFV wird ein Gutachten über die Risiken der jetzigen Lösung mit Excel einholen. Gestützt auf diesen Bericht wird zu prüfen sein, ob sich eine neue Informatiklösung, namentlich unter Beachtung einer Kosten/Nutzen-Analyse, ab 2009 oder 2010 aufdrängt.

7.2.8 Estimation des données manquantes ou inexploitable de la péréquation des ressources

Conformément à l'art. 42 al. 1^{er} let. b OPFCC, la Dir. RPT a procédé à l'estimation des données de la péréquation des ressources manquantes ou inexploitable. Pour se faire, elle a mis en œuvre la méthode stipulée à l'Annexe 16 OPFCC. Ce dernier précise que « *comme valeur de remplacement pour les données manquantes à partir de l'année de calcul 2003, on utilisera la limite supérieure de l'intervalle de confiance à 95%* ». Le CDF constate que cet intervalle de confiance correspond effectivement à la pratique en la matière. En regard de l'objectif d'éviter que les cantons tirent profit d'une livraison incomplète ou inexploitable, il remarque cependant que le recours à un taux tendant vers 100% serait plus dissuasif.

Conformément à la recommandation 5.7.1 du rapport du CDF de 2006, la Dir. RPT a procédé à l'actualisation des données produites par le bilan global 2004/2005 au titre de la compensation des cas de rigueur. Le CDF a constaté que les montants de compensation des cas de rigueur nouvellement calculés ont été opérés selon la méthode d'estimation de l'Annexe 16 OPFCC. Il

relève que, s'agissant du volet de la compensation des charges, les dernières statistiques disponibles ont également été prises en compte.

7.3 Consultation des cantons

En date du 10 juillet 2007, la Dir. RPT a transmis un rapport à la FDK. Le résultat de la consultation menée auprès des cantons est résumé dans le protocole de la réunion du 28 septembre 2007 : « *Les cantons ont examiné les chiffres qui leur ont été soumis et la plupart d'entre eux prend acte de ces chiffres en les approuvant. Plusieurs cantons ont soumis des propositions visant à modifier encore partiellement les bases de calcul des chiffres présentés, mais l'assemblée plénière de la CDF les a rejetées. La Conférence des directeurs des finances accepte ainsi les chiffres de la RPT présentés début juillet pour l'année 2008.* »

La FDK relève toutefois l'évolution significative des montants versés au titre de la compensation des cas de rigueur par rapport aux chiffres ressortant du bilan global selon le calcul opéré en 2006. Pour obtenir une explication, la FDK a demandé à ce que le groupe d'évaluation de l'efficacité stipulé à l'art. 48 OPFCC soit mis en place le plus vite possible et que ses travaux s'orientent en priorité sur l'analyse des chiffres présentés dans le bilan global extrapolé pour 2008.

En saluant cette initiative, le CDF constate que les rôles respectifs du groupe d'assurance-qualité et du groupe d'évaluation de l'efficacité doivent être clairement délimités et que leurs interactions avec les autres acteurs de l'assurance-qualité (par ex. le CDF) doivent être coordonnées. Il relève que des questions telles que celles du recours à des arrondis et ou du seuil de confiance en matière d'estimations des données manquantes ou inexploitable de la péréquation des ressources pourraient, le cas échéant, être soumis par la Dir. projet RPT à l'une ou l'autre de ces entités.

Recommandation 7.3 (Priorité 3)

Le CDF recommande à la Dir. Projet RPT d'examiner la méthode des arrondis utilisés, ainsi que l'intervalle de confiance utilisé pour l'estimation des données manquantes ou inexploitable, de manière à pouvoir informer le groupe d'assurance-qualité sur leurs impacts et sur la nécessité éventuelle d'apporter des modifications pour les calculs 2009.

Die EFV ist mit dieser Empfehlung einverstanden und wird sie der Fachgruppe Qualitätssicherung unterbreiten.

8 ENTRETIEN FINAL

Les constats de contrôle relatifs à la péréquation des ressources (Chapitre 4) ont été communiqués à la Division « Statistiques et documentation » au travers d'une réunion qui s'est tenue le 9 octobre 2007. Côté AFC, MM. Kurt Dütschler, chef de la Division S+D de l'AFC et Roger Ammann, adjoint y assistaient. Côté CDF, MM. Werner Tschopp et Grégoire Demaurex y participaient.

Les constats établis sur le volet de la compensation des charges ont été adressés par courrier électronique du 31 octobre 2007 à Mme Ruth Meier, vice-directrice de l'OFS.

Les résultats de la révision, y compris ceux portant sur le traitement des données au sein de la Dir. RPT ont été discutés le 26 octobre 2007 en présence de MM. G. Wettstein, chef de la Dir. Projet RPT et de R. Fischer, responsable du volet de la péréquation financière, de M. Kurt Dütschler, chef de la Division S+D de l'AFC, ainsi que de MM. M. Huissoud, E.-S. Jeannet et G. Demaurex pour le CDF.

Finalement, ceux-ci ont été l'objet d'une discussion finale en date du 1^{er} novembre 2007 en présence de MM. P. Siegenthaler, Directeur de l'AFF, G. Wettstein, chef de la Dir. Projet RPT, R. Fischer, responsable de la péréquation financière au sein du groupe de projet RPT, K. Dütschler, chef de la Division S+D de l'AFC, ainsi que MM. M. Huissoud et G. Demaurex pour le CDF.

L'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs a facilité l'exécution des tâches et le CDF les en remercie.

Annexe 1

Extrait du Rapport du 10 juillet 2007 « Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2008

Rapport destiné à la Conférence des directeurs des finances cantonaux (FDK)

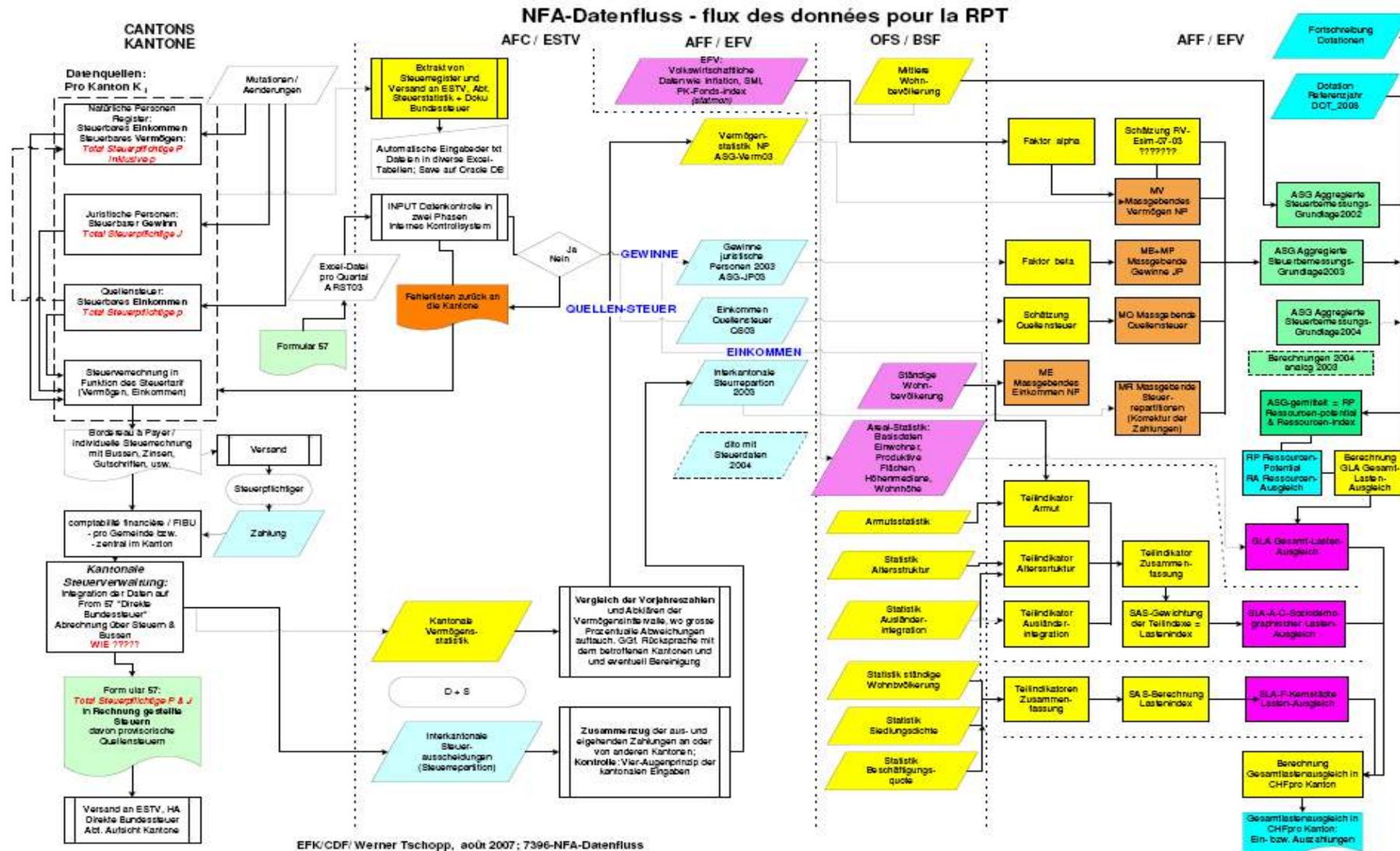
Tableau 25 Paiements compensatoires définitifs en 2008

en milliers de francs; (+) charge pour le canton; (-) allègement pour le canton

Canton	IR 2008	PR 2008				CC 2008			Total	Total des nouveaux instruments de péréquation	Compensation des cas de rigueur	Total des paiements (nets) de la péréquation en 2008	
		horizontale		verticale	Total	CCG	CCS A_C	CCS_F				en milliers de francs	par habitant (en francs) *
		Charge	Allègement										
1 ZH	126.5	505'738	0	0	505'738	0	-33'728	-59'360	-93'097	412'650	20'598	433'248	340
2 BE	77.1	0	-331'540	-473'628	-805'168	-23'439	-15'978	-376	-39'793	-844'961	-35'621	-880'582	-917
3 LU	76.7	0	-125'305	-179'008	-304'313	-8'485	0	0	-8'485	-310'798	-17'657	-328'455	-930
4 UR	61.8	0	-26'474	-37'820	-64'293	-10'549	0	0	-10'549	-74'943	584	-74'259	-2'137
5 SZ	124.1	48'454	0	0	48'454	-5'886	0	0	-5'886	42'568	2'156	44'724	333
6 OW	67.2	0	-19'880	-28'400	-48'281	-5'296	0	0	-5'296	-53'576	-8'888	-62'464	-1'891
7 NW	125.4	14'650	0	0	14'650	-1'437	0	0	-1'437	13'212	622	13'834	359
8 GL	69.6	0	-20'483	-29'282	-49'745	-4'995	-158	0	-5'151	-54'997	-7'576	-62'473	-1'632
9 ZG	214.9	178'581	0	0	178'581	0	0	0	0	178'581	1'656	180'237	1'734
10 FR	75.3	0	-97'128	-138'755	-235'883	-11'679	0	0	-11'679	-247'562	-133'205	-380'766	-1'522
11 SO	76.2	0	-90'127	-128'753	-218'880	0	0	0	0	-218'880	4'093	-214'787	-873
12 BS	139.8	113'595	0	0	113'595	0	-26'776	-20'386	-47'162	66'433	3'247	69'680	365
13 BL	103.8	14'974	0	0	14'974	0	0	0	0	14'974	4'337	19'311	73
14 SH	96.1	0	-1'658	-2'369	-4'027	0	-3'188	0	-3'188	-7'214	-5'462	-12'675	-171
15 AR	77.4	0	-17'803	-26'433	-43'236	-17'102	0	0	-17'102	-60'338	901	-59'437	-1'130
16 AI	79.6	0	-4'238	-6'054	-10'292	-7'943	0	0	-7'943	-18'235	247	-17'988	-1'226
17 SG	80.9	0	-119'621	-170'887	-290'507	-1'929	0	0	-1'929	-292'436	7'565	-284'871	-621
18 GR	81.6	0	-47'123	-67'318	-114'441	-133'174	0	0	-133'174	-247'615	3'182	-244'433	-1'277
19 AG	89.6	0	-57'170	-81'672	-138'842	0	0	0	0	-138'842	9'120	-129'722	-231
20 TG	74.0	0	-97'574	-139'391	-236'965	-3'623	0	0	-3'623	-240'588	3'837	-236'751	-1'020
21 TI	97.2	0	-4'259	-6'084	-10'343	-13'973	-17'966	0	-31'338	-41'681	5'180	-36'501	-115
22 VD	105.5	53'672	0	0	53'672	0	-48'019	-3'159	-51'178	2'494	10'598	13'092	20
23 VS	69.0	0	-157'227	-224'611	-381'838	-67'907	0	0	-67'907	-449'745	4'606	-445'139	-1'562
24 NE	96.5	0	-3'185	-4'551	-7'736	-22'183	-11'914	0	-34'096	-41'834	-106'150	-147'983	-879
25 GE	151.2	329'335	0	0	329'335	0	-69'682	-30'422	-100'104	229'231	6'888	236'119	549
26 JU	68.6	0	-38'202	-54'574	-92'776	-4'108	0	0	-4'108	-96'885	-18'248	-115'133	-1'696
Total	100.0	1'258'998	-1'258'998	-1'798'569	-1'798'569	-341'108	-227'405	-113'703	-682'216	-2'480'784	-243'389	-2'724'173	-367

IR = indice des ressources; PR = péréquation des ressources; CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, A-C = domaines pauvreté, vieillesse, intégration des étrangers, F = problématique des centres-villes; CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques; RFS = recettes fiscales standardisées

* par habitant de la population déterminante pour le potentiel des ressources (= population résidente moyenne, moyenne 2003-2004)



Annexe 4 Extrait du rapport de l'OFS du 26 septembre 2007 (sans le pt. 5 : Bemerkingen zu den einzelnen Berechnungen)

Yavuz Karagök-Martig, 26. September 2007

Bericht

Überprüfung der Berechnungen zur Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA

1 Auftrag

Der Auftrag besteht darin, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung durchgeführten Berechnungen zur Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA¹ zu überprüfen. Bei der Überprüfung geht es „lediglich“ darum, zu kontrollieren, ob die in Excel- und SAS-Programmen verwendeten Formeln mit den Formeln übereinstimmen, die in der zur Verfügung gestellten Dokumentation dargelegt sind. Die Überprüfung der Richtigkeit der Formeln in den Dokumenten ist nicht der Gegenstand dieser Kontrolle.

2 Erhaltene Dokumente und Files

Von der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurden die folgenden PDF- und Word-Dokumente sowie Excel- und SAS-Files mitgeliefert (elektronisch, per E-Mail):

PDF- und Word-Dokumente:

- **Benutzerhandbuch**
„Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA: Benutzerhandbuch zur technischen Umsetzung der Berechnungen“, Version 1.0, Bern 28.08.2007.

¹ NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben.

Bundesamt für Statistik
Yavuz Karagök-Martig
Espace de l'Europe 10, CH-2010 Neuchâtel
Tél. +41 32 71 36820, Fax +41 32 71 36864
Yavuz.Karagoek-Martig@bfs.admin.ch
www.bfs.admin.ch

- **Benutzerhandbuch_ANHANG**
„Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA: Anhang zum Benutzerhandbuch, Vorstellung sämtlicher verwendeten Files“, Version 1.0, Bern 27.08.2007.
- **Technischer_Bericht_4**
Fachbericht, „Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn“, Version 4, Bern 03.08.2007.
- **Konzept**
„Ermittlung des Ressourcenindex sowie des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der NFA: Betriebs- und Berechtigungskonzept zur technischen Umsetzung der Berechnungen“, Bern 20.08.2007.
- **Berechnung_Alpha_Def_juli07**
„Die Wertsteigerung des Reinvermögens im Ressourcenpotenzial des neuen Finanzausgleichs: Berechnung auf der Basis der Portfolio-Theorie“, Bern, 1.06.2007.
- **Bericht_neue_Schätzungen_Def**
„Neue Schätzmethoden zur Berechnung des Ressourcenpotenzials für die Globalbilanz 2004/05 und bei fehlenden oder nicht weiterverwertbaren Daten“, Bern 05.06.2007.
- **Bericht_Schätzungen_Korrekturen_RP_08_Def**
„Qualitätssicherung Ressourcenpotenzial - Korrekturen und Schätzungen zur Berechnung des Ressourcenpotenzials 2008“, Bern 29.08.2007.
- **Umsetzung_Schaetzungen_Korrekturen_RP_2008**
„Technische Umsetzung der Korrekturen und Schätzungen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials 2008“, Version 1, Bern 27.08.2007 (nicht vollständig, Word-Datei).

Ordner mit den Excel- und SAS-Files:

An dieser Stelle wird auf explizite Auflistung sämtlicher Excel-Files verzichtet. Es wird lediglich die Anzahl der Excel-Files (in Klammer) des jeweiligen Ordners angegeben.

- ASG_und_Ressourcenpotential (27 Excel-Files),
- Geotopographischer_Lastenausgleich (5 Excel-Files),
- Ressourcenausgleich (3 Excel-Files),
- SLA_Bevölkerungsstruktur (10 Excel-Files),
- SLA_Kernstaedte (8 Excel-Files),
- Korrektur_Vermögen_03 (1 Excel-File),
- Korrektur_Vermögen_04 (1 Excel-File),
- Schätzung_Quellenbest_03 (5 Excel-File, 1 SAS-File),
- Schätzung_Quellenbest_04 (5 Excel-File, 1 SAS-File),
- Schätzung_Vermögen_03 (4 Excel-File, 1 SAS-File).

3 Vorgehensweise bei der Überprüfung

Im Anhang des Benutzerhandbuches sind alle Excel-Files samt ihrer jeweiligen Arbeitsblätter Schritt für Schritt beschrieben. Die Reihenfolge der vorgestellten Files in diesem Anhang folgt dem Berechnungsprozess. Deshalb erfolgte die Überprüfung der Files gemäss der Auflistung und der Bearbeitung der Files im Anhang des Benutzerhandbuches.

Die in den Files verwendeten Formeln sind im Fachbericht, „Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn“ (PDF-Datei: Technischer_Bericht_4, Version 4) zu finden. Deswegen wurde für die Kontrolle der richtigen Implementierung der Formeln in erster Linie der erwähnte Fachbericht herangezogen. Neben dem Fachbericht und dem Anhang des Handbuches wurde ebenfalls das Benutzerhandbuch selbst verwendet. Es wurden alle sog. Vorlagefiles, die als vordefinierte Grundlage zu den Neuberechnungen dienen, geprüft. Die sog. Datenfiles wurden, mit wenigen Ausnahmen, nicht kontrolliert (gemäss der Vereinbarung mit Herrn A. Iadarola, EFV), weil diese von anderen zuständigen Ämtern geliefert werden und in der Regel als Input unverändert weiter verwendet werden. Die Gegenüberstellung der

Schätzgleichungen (Regressionsanalyse und Hauptkomponentenanalyse) erfolgten anhand des Fachberichts „Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn“ und der oben genannten drei Berichte über die Korrekturen und Schätzmethode zur Berechnung des Ressourcenpotentials.

4 Allgemeine Bemerkungen

Die Dokumentation der Berechnungen ist nachvollziehbar und ausführlich. Insbesondere können die durchgeführten einzelnen Berechnungsschritte anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen (Benutzerhandbuch, Anhang des Benutzerhandbuches, Technischer Bericht...) in jeder Hinsicht identifiziert werden. Während das Benutzerhandbuch und dessen Anhang dazu dienen, die Umsetzung der Berechnungen an einem Computer zu realisieren, sorgen die restlichen Unterlagen dafür, die hinter den Formeln und Berechnungen liegende Theorie zu verstehen.