



# **Péréquation des res- sources et compensation des charges**

Audit auprès des cantons et des  
offices fédéraux

**Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Order address</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a>
<b>Bestellnummer</b>	1.8332.601.00402.15
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Fachbereich 1, Finanzaufsicht und Finanzrevision
<b>Complément d'informations</b>	E-mail: gregoire.demaurex@efk.admin.ch
<b>Additional information</b>	Tel. +41 - 31 323 10 88
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Reproduction</b>	Authorised (please mention the source)

## **Péréquation des ressources et compensation des charges Audit auprès des cantons et des offices fédéraux**

### **L'essentiel en bref**

---

Le CDF constate une amélioration générale de la qualité des travaux. L'erreur survenue à Saint-Gall aura certainement une influence positive sur l'engagement des différents partenaires et contribuera à les sensibiliser aux risques ainsi qu'aux exigences de qualité et de contrôle interne. Les nouvelles instructions du Département fédéral des finances (DFF) adoptées en décembre 2008 permettront d'autre part de corriger une grande partie des erreurs et faiblesses relevées dans ce rapport.

L'audit du CDF a porté sur un échantillon représentatif de six cantons, l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que l'Administration fédérale des finances (AFF). Il donne une assurance raisonnable quant à l'absence d'une erreur de l'ampleur de celle du canton de Saint-Gall. Une erreur ne peut cependant être exclue, vu notamment l'absence en 2008 d'une validation formelle par les cantons des corrections apportées par l'AFC, ainsi que le recours à des tableaux Excel pour les calculs de l'AFF.

Prévu par l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC - RS 613.21), le dispositif d'assurance-qualité a fonctionné adéquatement en 2008. Seules les corrections opérées dans le cadre de la procédure de consultation auprès des cantons n'ont pas été validées par le groupe technique d'assurance-qualité. Cette lacune ne devrait pas se répéter en 2009, car une réunion supplémentaire du groupe est cette fois-ci prévue à l'issue de la consultation des cantons.

La fiabilité des données produites en 2009 pour le volet de la péréquation des ressources devrait significativement s'accroître sous l'effet de l'entrée en vigueur des nouvelles instructions du DFF.

Le CDF relève en particulier les améliorations suivantes :

- Clarification des rôles des trois offices fédéraux.
- Définition de la notion de données provisoires pour les personnes physiques.
- Avancement des délais de remise des données pour l'indicateur du bénéfice déterminant des personnes morales.
- Obligation pour les cantons de sauvegarder et de conserver pendant quatre mois les banques de données sources dans leur état au jour de l'extraction.
- Introduction d'une validation formelle par les cantons des résultats définitifs après corrections de l'AFC, mais avant leur transmission des données à l'AFF.
- Institution de la maxime d'office dans les corrections de données.
- Référence explicite aux principes et exigences en matière de contrôle interne fixées dans la législation sur les finances de la Confédération.

Le CDF regrette l'absence dans les directives d'un mécanisme de sanction à l'endroit des cantons retardataires. Le système mis en place est complexe et nécessite l'engagement de tous les

cantons. Un canton qui ne remplit pas ses obligations à temps entrave le mécanisme d'assurance-qualité et fausse éventuellement tous les résultats.

Tous les partenaires doivent être conscients que les nouvelles instructions ne concernent que les nouvelles collectes de données. La péréquation se fondera pendant encore deux ans sur les données antérieures, collectées dans un environnement de moindre qualité. La prudence reste donc de mise avec les données 2004 et 2005.

Les débats relatifs à la correction de l'erreur de Saint-Gall ont montré l'urgence de régler la question de l'éventuelle rétroactivité d'une correction. Le Conseil fédéral et la Conférence des directeurs des finances ont admis cette urgence et les travaux législatifs devraient être conduits sans délais.

Les recommandations relatives au contrôle interne restent encore en suspens au niveau de l'AFC et de l'OFS. Des mesures pour garantir la traçabilité et la documentation des contrôles sont attendues en 2009 de la part de ces derniers. La recommandation relative au remplacement de l'architecture de tableaux Excel par un environnement informatique sécurisé n'est pas réglée à ce jour. L'AFF a fait part de sa décision de procéder à de premiers tests en 2009 en vue d'une migration en 2010.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations sera effectué par le CDF dans le cadre de ses audits en 2009.

La Délégation parlementaire des finances a pris connaissance du rapport lors de sa séance des 5 et 6 février 2009.

## **Ressourcen- und Lastenausgleich Prüfung bei den Kantonen und Bundesämtern**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die EFK stellt fest, dass sich die Qualität der Arbeiten allgemein verbessert. Der im Fall des Kantons St. Gallen unterlaufene Fehler wird sich mit Sicherheit positiv auf das Engagement der verschiedenen Partner auswirken und dazu beitragen, sie für die Risiken und die Anforderungen in Bezug auf die Qualität und die interne Kontrolle zu sensibilisieren. Auf der anderen Seite werden es die im Dezember 2008 verabschiedeten neuen Weisungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) ermöglichen, einen Grossteil der Fehler und Schwächen zu beheben, auf die in diesem Bericht hingewiesen wird.

Die Prüfung der EFK fand bei einer repräsentativen Stichprobe von sechs Kantonen, der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), dem Bundesamt für Statistik (BFS) sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) statt. Sie bietet eine angemessene Sicherheit dafür, dass keine Fehler im Ausmass vorliegen wie jener im Zusammenhang mit dem Kanton St. Gallen. Fehler können jedoch nicht ganz ausgeschlossen werden, fehlt doch für das Jahr 2008 insbesondere eine formelle Bestätigung der von der ESTV vorgenommenen Korrekturen durch die Kantone und wurden für die Berechnungen der EFV Excel-Tabellen verwendet.

Das in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV - SR 613.21) vorgesehene Qualitätssicherungssystem funktionierte 2008 angemessen. Nur die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen vorgenommenen Korrekturen wurden von der Fachgruppe Qualitätssicherung nicht mehr validiert. Diese Lücke dürfte 2009 geschlossen werden, da nun am Ende der Vernehmlassung bei den Kantonen eine zusätzliche Sitzung der Fachgruppe vorgesehen ist.

Dank dem Inkrafttreten der neuen Weisungen des EFD dürfte sich die Zuverlässigkeit der 2009 für den Teil Ressourcenausgleich erhobenen Daten deutlich erhöhen.

Die EFK weist insbesondere auf folgende Verbesserungen hin:

- Klarstellung der Rollen der drei Bundesämter
- Definition des Begriffs der provisorischen Angaben für die natürlichen Personen
- Vorverlegung der Abgabefristen der Daten für den Indikator des massgebenden Gewinns der juristischen Personen
- Pflicht für die Kantone, die Quelldatenbanken während vier Monaten in der zum Extraktionszeitpunkt gültigen Version zu sichern und aufzubewahren
- Einführung einer formellen Bestätigung durch die Kantone der definitiven Ergebnisse nach Korrekturen der ESTV, aber vor Übermittlung der Ergebnisse an die EFV
- Einführung der Untersuchungsmaxime bei den Datenkorrekturen
- Expliziter Verweis auf die Grundsätze und Anforderungen im Bereich der internen Kontrolle, die in der Finanzhaushaltsgesetzgebung des Bundes festgelegt sind

Die EFK bedauert, dass in den Weisungen kein Sanktionsmechanismus für säumige Kantone vorgesehen ist. Das bestehende System ist komplex und erfordert die Mitwirkung sämtlicher Kantone. Ein Kanton, der seinen Verpflichtungen nicht rechtzeitig nachkommt, behindert den Qualitätssicherungsmechanismus und verfälscht möglicherweise alle Resultate.

Sämtliche Partner müssen sich bewusst sein, dass die neuen Weisungen nur die neuen Datenerhebungen betreffen. Während weiteren zwei Jahren wird der Ausgleich noch auf den früheren, in einer qualitativ schlechteren Umgebung erhobenen Daten beruhen. In Bezug auf die Daten 2004 und 2005 ist deshalb Zurückhaltung angebracht.

Die Diskussionen um die Korrektur des Fehlers im Fall von St. Gallen haben die Dringlichkeit aufgezeigt, mit welcher die Frage einer eventuellen rückwirkenden Anwendung einer Korrektur zu regeln ist. Der Bundesrat und die Finanzdirektorenkonferenz haben diese Dringlichkeit eingeräumt, und die Gesetzgebungsarbeiten sollten unverzüglich ausgeführt werden.

Die Empfehlungen betreffend die interne Kontrolle sind noch hängig auf Ebene der ESTV und des BFS. Von diesen werden im Jahr 2009 Massnahmen zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und Dokumentation der Kontrollen erwartet. Bisher ist die Empfehlung betreffend die Ablösung der Excel-Tabellen-Architektur durch eine sichere Informatikumgebung noch nicht geregelt. Die EFV hat angekündigt, 2009 erste Tests im Hinblick auf eine Migration im Jahr 2010 durchzuführen.

Die EFK wird die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen ihrer Prüfungen im Jahr 2009 weiterverfolgen.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat anlässlich ihrer Sitzung vom 5. und 6. Februar 2009 Kenntnis vom Bericht genommen.

## **Equalisation of Resources and Compensation of Burdens Audit of the cantons and federal administrative offices**

### **Key facts**

---

The SFAO is pleased to note a general improvement in the quality of work. The error that occurred in St. Gallen is likely to exert a positive influence on the level of commitment shown by the various parties involved and will contribute to increasing their sensitivity to risk as well as to requirements regarding quality and internal audits. Furthermore, the revised directives of the Federal Department of Finance (FDF) adopted in December 2008 will make it possible to correct a large part of the errors made and the weaknesses revealed in this report.

The SFAO's audit was carried out on a representative sample of six cantons, the Federal Tax Administration (FTA), the Federal Statistical Office (FSO), as well as the Federal Finance Administration (FFA). The audit offers a reasonable assurance that an error in the extent of the one that happened in the canton of St. Gallen should not occur. The possibility of error cannot be excluded however, particularly in view of the absence of a formal validation on the part of the cantons on the adjustments made by the FTA in 2008, as well as in view of the use of Excel spreadsheets for calculations made by the FFA.

As provided for in the Ordinance on Financial and Burdens' Equalisation (SR 613.21), the quality assurance mechanism functioned adequately in 2008. It was only the adjustments carried out within the framework of consultations with the cantons that were not validated by the Quality Assurance Technical Group. This oversight is not likely to be repeated in 2009, as an additional meeting of the group is now planned following consultations with the cantons.

The reliability of data that will be generated in 2009 should be considerably improved for the segment equalisation of resources due to the introduction and enforcement of the FDF's new directives.

The SFAO has identified the following improvements to be carried out, notably:

- Role clarification of the three federal offices involved.
- Precise definition of provisional data provided about natural persons.
- Bringing forward cut off dates for submitting data on the established profit indicator of legal entities.
- An obligation on the part of the cantons to retain and preserve source databanks for four months in their original state as of the day of data extraction.
- Introduction of a formal validation procedure on final results to be followed by the cantons after adjustments have been made by the FTA, but prior to the transfer of data to the FFA.
- Application of the principle of public office's automatic intervention in carrying out adjustments to data.
- Explicit reference to principles and requirements relating to internal control system according to the legislation covering the Confederation's finances.

The SFAO considers regrettable the absence of a sanctioning mechanism in the directives which would target cantons late in submitting data. The current system is complex and requires the commitment and involvement of all cantons. A canton that fails to meet its obligations in time hinders the quality assurance mechanism in place and could lead to inaccuracies in all the results.

All parties involved should be aware of the fact that the new directives concern only the collection of new data. For the next two years, equalisation will take place on the basis of data gathered previously, data which was collected in an environment of sub-optimal quality. Caution should therefore be applied in relation to data from the years 2004 and 2005.

Discussions revolving around correction of the St. Gallen error have demonstrated the urgency of resolving the issue of a possible retroactive adjustment to be applied. The Federal Council and the Swiss Conference of Cantonal Directors of Finance have recognised the urgency of this matter and that the necessary legislative projects must be carried out without delay.

Recommendations relating to internal control system remain suspended at the FTA and the FSO. Measures for ensuring the traceability and documentation regarding operations are expected to be introduced in 2009 by the FTA and FSO. To date the recommendation relating to replacing the Excel spreadsheet architecture with a secure IT environment has not yet been addressed. The FFA has announced its decision to proceed with initial testing in this area in 2009 in view of a data migration planned for 2010.

Monitoring the implementation of these recommendations will be carried out by the SFAO in the course of its audit activities in 2009.

The parliamentary Finance Delegation took note of this report during its meeting of February 5 and 6, 2009.

**Table des matières**

<b>1</b>	<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>MISSION ET VÉRIFICATIONS</b>	<b>14</b>
3.1	Objectif de l'audit	14
3.2	Bases légales	14
3.3	Etendue et principes des contrôles	15
3.3.1	Audit des données cantonales dans six cantons	15
3.3.2	Examen du traitement des données par les offices fédéraux	15
3.4	Documentation et entretiens	15
3.5	Priorité des recommandations de CDF	15
<b>4</b>	<b>LES DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES ET LEUR TRAITEMENT PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS</b>	<b>16</b>
4.1	La fiabilité du système repose sur la qualité des données de taxation de l'IFD	16
4.1.1	La surveillance de l'IFD doit être améliorée	16
4.1.2	Les données statistiques de l'IFD pourraient être utilisées pour la surveillance	16
4.2	Mise en place d'un système de contrôle interne	17
4.3	Comment éviter une inégalité de traitement entre les cantons ?	17
4.4	Erreurs commises par les cantons dans la sélection des données	18
4.4.1	Données omises dans les sélections cantonales	18
4.4.2	Autres erreurs	18
4.4.3	Améliorer la communication entre les responsables informatique et fiscaux	19
4.5	Des contrôles de plausibilité, mais peu de corrections des données cantonales	19
4.5.1	Un contrôle d'intégralité pas toujours formalisé	19
4.5.2	Une erreur du type Saint-Gall a-t-elle pu se reproduire pour les données de l'année fiscale 2005 ?	21
4.5.3	Les cantons ne sont pas encouragés à solliciter des corrections de données	21
4.5.4	Réconciliation	23
4.5.5	Absence de validation formelle des données corrigées	23
<b>5</b>	<b>TRAITEMENT PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE DES DONNEES DE LA COMPENSATION DES CHARGES</b>	<b>24</b>
5.1	L'essentiel des données repose sur les statistiques les plus récentes de l'OFS	24
5.2	Toutes les statistiques de l'OFS font l'objet d'une assurance de qualité	24
5.3	Des données cantonales agrégées sont utilisées pour l'indicateur de la pauvreté	24
5.4	Inclusion des données sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux	25
<b>6</b>	<b>CALCUL PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES DES MONTANTS DE LA PEREQUATION FINANCIERE</b>	<b>26</b>
6.1	Un système de contrôle interne existe à l'AFF	26
6.2	Une architecture informatique potentiellement risquée	26

6.3	Aucune erreur de cellule ou de lien erroné, mais des points d'attention	26
6.4	Corrections et estimations sur les données 2009 de la péréquation financière	27
<b>7</b>	<b>ACTIVITES DU GROUPE TECHNIQUE D'ASSURANCE-QUALITE</b>	<b>27</b>
7.1	Le groupe technique en tant que plate-forme de préavis d'assurance-qualité	27
7.2	Pas d'implication du groupe technique d'assurance-qualité sur les corrections après consultation des cantons	27
<b>8</b>	<b>LES CORRECTIONS EFFECTUEES DURANT LA PHASE DE CONSULTATION</b>	<b>28</b>
8.1	Une situation non prévue dans les processus actuels	28
8.2	Traitement des corrections	28
8.2.1	Corrections relatives au canton de Saint-Gall	28
8.2.2	Corrections relatives au canton de Fribourg	29
8.2.3	Les données 2003 et 2004 du canton de Vaud n'ont pas été corrigées	29
8.3	Inclusion des corrections dans les chiffres définitifs 2009 de la péréquation financière	29
8.4	Vers un traitement d'office des corrections effectuées en phase de consultation	29
<b>9</b>	<b>INSTRUCTIONS DEPARTEMENTALES POUR LA COLLECTE, LA REMISE ET LE TRAITEMENT DES DONNEES DE LA PEREQUATION FINANCIERE</b>	<b>30</b>
9.1	Meilleure définition des rôles et des activités des offices fédéraux au travers d'une directive cadre	30
9.2	Institution de la maxime d'office dans les corrections	30
9.3	Précisions salutaires dans les instructions du DFF en matière de collecte et de remise des données	31
<b>10</b>	<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2007</b>	<b>31</b>
<b>11</b>	<b>ENTRETIEN FINAL</b>	<b>33</b>
<b>1</b>	<b>RESUME</b>	<b>47</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTE DE CES REFLEXIONS</b>	<b>48</b>
2.1	Chronologie du cas Saint-Gall	48
2.2	La demande faite au CDF	48
<b>3</b>	<b>CONTEXTE DE LA DECISION A PRENDRE</b>	<b>48</b>
3.1	Exactitude versus sécurité juridique	48
3.2	Corriger rétroactivement, mais à quelles conditions ?	49
3.3	Le cas Saint Gall constitue-t-il un précédent ?	50
<b>4</b>	<b>RESPONSABILITES EN MATIERE D'ASSURANCE-QUALITE</b>	<b>50</b>
4.1	Selon les nouvelles dispositions légales	50
4.1.1	Au niveau des offices fédéraux	50
4.1.2	Au niveau des cantons	51
4.1.3	Le cas du CDF	51

4.2	La situation en 2007	51
<b>5</b>	<b>LES SOURCES DE L'ERREUR</b>	<b>52</b>
5.1	Des spécifications de détail pas respectées	52
5.2	Un contrôle de plausibilité ignoré par l'AFC	52
5.3	Des processus de transmission et de traitement des données pas suffisamment définis et documentés	53
5.4	Un processus de validation flou et inefficace	53
<b>6</b>	<b>PISTES POUR LA SUITE</b>	<b>53</b>
6.1	Il est urgent d'édicter les instructions prévues	53
6.2	Le traitement des erreurs devrait être défini légalement	54
6.3	Consultation sur le projet de rapport	54

#### **Annexes**

- 1a. Chiffres définitifs 2009 de la péréquation des ressources (après corrections) selon communication de l'AFF à la CDF/FDK le 19 septembre 2008
- 1b. Compensation des charges paiements effectués au titre de la péréquation pour 2009
- 1c. Contributions cantonales pour l'année 2009 et compensation des cas de rigueur 2009
2. Liste des responsables cantonaux et fédéraux avec lesquels le CDF s'est entretenu
3. Flux des données valable en 2008 pour la remise et la collecte des données cantonales aux offices fédéraux ainsi que leur traitement par ces derniers (version en allemand)
4. Rapport du CDF du 15 août 2008: « Péréquation des ressources: Réflexions sur l'erreur relative à la contribution de Saint-Gall pour 2008 »

## 1 TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
BPM	Bénéfices déterminants des personnes morales
BPMS	Bénéfices déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier
CCF	Contrôles cantonaux des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDF/FDK	Conférence des directeurs cantonaux des finances
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
FPP	Fortune déterminante des personnes physiques
GT AQ	Groupe technique chargé de l'assurance qualité
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)
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
OFC	Ordonnance fédérale du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	Projet d'ordonnance du 10 juillet 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (= FiLaV)
Rapport 2007	Rapport du CDF du 1 <sup>er</sup> novembre 2007 intitulé « 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°1.6369.601.0 0189.02 du 27 septembre 2006 »
RPP	Revenus déterminants des personnes physiques
RPS	Revenus déterminants des personnes physiques assujettis à la source
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SAS	Logiciel d'analyse statistique (Statistical Analysis Software)
Seco	Secrétariat à l'économie

## **2 RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION**

Le CDF constate une amélioration générale de la qualité des travaux. L'erreur survenue à Saint-Gall aura certainement une influence positive sur l'engagement des différents partenaires et contribuera à les sensibiliser aux risques ainsi qu'aux exigences de qualité et de contrôle interne. Les nouvelles instructions adoptées en décembre 2008 permettront d'autre part de corriger une grande partie des erreurs et faiblesses relevées dans ce rapport.

L'audit du CDF a porté sur un échantillon représentatif de six cantons, l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que l'Administration fédérale des finances (AFF). Il donne une assurance raisonnable quant à l'absence d'une erreur de l'ampleur de celle du canton de Saint-Gall. Une erreur ne peut cependant être exclue, vu notamment l'absence en 2008 d'une validation formelle par les cantons des corrections apportées par l'AFC, ainsi que le recours à des tableaux Excel pour les calculs de l'AFF.

Le dispositif d'assurance-qualité prévu a fonctionné correctement et a couvert autant la péréquation des ressources que la compensation des charges. Seules les corrections opérées suite à la procédure de consultation n'ont plus été validées par le groupe technique d'assurance-qualité.

Le CDF relève que la fiabilité des données de la péréquation des ressources s'améliorera significativement dès l'entrée en vigueur des nouvelles instructions du Département fédéral des finances. Ces règles apportent les améliorations suivantes: clarification des rôles des trois offices fédéraux; définition de la notion de données provisoires; avancement des délais de remise des données pour l'indicateur du bénéfice déterminant des personnes morales; obligation pour les cantons de sauvegarder et de conserver pendant quatre mois les banques de données sources dans leur état au jour de l'extraction ; introduction d'une validation formelle par les cantons des données avant leur transmission par l'AFC à l'AFF; institution de la maxime d'office dans les corrections et référence explicite aux exigences fixées dans le manuel comptable de la Confédération en matière de contrôle interne. Tous les partenaires doivent cependant être conscients que ces instructions concernent principalement les nouvelles collectes de données. La péréquation se fondera pendant encore deux ans sur les données antérieures, collectées dans un environnement de moindre qualité. La prudence reste donc de mise avec les données 2004 et 2005.

Le CDF regrette enfin l'absence d'un mécanisme de sanction à l'endroit des cantons retardataires. Le système mis en place est complexe et nécessite l'engagement de tous les cantons. Un canton qui ne remplit pas ses obligations à temps entrave le mécanisme d'assurance-qualité et fausse éventuellement tous les résultats.

Les débats relatifs à la correction de l'erreur de Saint-Gall ont par ailleurs montré l'urgence de régler la question de l'éventuelle rétroactivité d'une correction. Le Conseil fédéral et la Conférence des directeurs des finances ont admis cette urgence et les travaux législatifs devraient être conduits sans délais.

### 3 MISSION ET VÉRIFICATIONS

#### 3.1 Objectif de l'audit

Au terme de l'Arrêté du Conseil fédéral du 22 juin 2007, 3'740 millions de francs sont attribués chaque année à la péréquation financière : 3'058 millions sont déterminés en fonction de la péréquation des ressources et 688 millions selon la compensation des charges. Les chiffres pour la péréquation 2009 ont été soumis fin juin 2008 à la consultation des cantons.<sup>1</sup> Au terme de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a fixé le 19 novembre 2008 les valeurs définitives dans l'annexe de l'OPFCC (annexe 1).

L'audit du CDF a été effectué en application de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), en particulier de l'article 6 let. j. relatif aux données RPT. Le CDF a vérifié, à toutes les étapes du processus, le respect des exigences d'intégralité, d'exactitude et de traçabilité au sens des articles 38 et 39 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC).

Le CDF a analysé la péréquation des ressources, notamment les données cantonales pour l'année fiscale 2005 ainsi que leur traitement par la Division statistiques et documentation (Division S+D) de l'AFC (chapitre 4). Il a examiné le traitement par l'OFS des données statistiques relatives à la compensation des charges (chapitre 5). Le CDF a analysé le traitement des données remises par l'AFC et l'OFS pour la détermination des chiffres de la péréquation financière soumis à la consultation des cantons (chapitre 6). Il a examiné les activités du groupe technique chargé de l'assurance qualité (GT AQ) défini à l'art. 44 OPFCC (chapitre 7). Le traitement des corrections effectuées durant la phase de consultation ainsi que la production par l'AFF des chiffres définitifs de la péréquation financière 2009 ont été analysés (chapitre 8).

Finalement, le CDF a examiné les nouvelles instructions du Département fédéral des finances (DFF) et du Département fédéral de l'intérieur (DFI) qui entreront en vigueur en décembre 2008 (chapitre 9). Les recommandations du rapport 2007 sont traitées aux chapitres correspondants du rapport. Une vue d'ensemble de leur mise en œuvre figure au chapitre 10.

#### 3.2 Bases légales

Les bases légales de la nouvelle péréquation financière sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les principales sont les suivantes :

- Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2 - LPFCC).
- Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral 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.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport du 25 juin 2008 de l'AFF « Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2009 - Rapport destiné à la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) », disponible sur [www.efv.admin.ch/f/themen/finanzausgleich](http://www.efv.admin.ch/f/themen/finanzausgleich).

- Ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 5 juillet 2007 (RS 613.21 OPFCC 2008) adapté en date du 19 novembre 2008 pour les chiffres 2009.

### **3.3 Etendue et principes des contrôles**

#### **3.3.1 Audit des données cantonales dans six cantons**

Entre la mi-février et le début mars 2008, le CDF a procédé à une première collecte d'information dans tous les cantons auprès des responsables fiscaux et informatiques des administrations fiscales. Six cantons représentatifs des différentes solutions informatiques adoptées dans le pays ont été sélectionnés pour un audit sur site (Bâle-campagne, Lucerne, Soleure, Vaud, Valais et Zoug). Effectués entre la mi- et la fin avril 2008, ces contrôles ont été conduits via des équipes de deux auditeurs comprenant chacune un auditeur financier (MM. Daniel Aeby, Grégoire Demaurex et Dieter Lüthi) et un auditeur informatique (MM. Jack Hirschi, Markus Künzler, et Werner Tschopp). Parmi les six cantons susmentionnés, les deux présentant les charges sociales les plus importantes (Lucerne et Vaud) ont fait l'objet d'un contrôle des données agrégées cantonales de l'indicateur de la pauvreté de la compensation des charges. Ces examens ont été opérés par M. Claude Courbat.

#### **3.3.2 Examen du traitement des données par les offices fédéraux**

Le CDF a examiné la récolte et le traitement des données cantonales par l'AFC et l'OFS. Dans un second temps, il a analysé la production par l'AFF des chiffres de la péréquation financière, notamment les corrections apportées après la consultation des cantons. Dans le cadre de ses travaux, le CDF a vérifié le suivi des recommandations émises dans le rapport 2007 du CDF<sup>2</sup>.

### **3.4 Documentation et entretiens**

Le CDF s'est entretenu avec différents responsables dans les six cantons soumis à contrôle, ainsi qu'au sein des trois offices fédéraux impliqués (la liste figure à l'annexe 2).

### **3.5 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.

---

<sup>2</sup> Rapport du 1<sup>er</sup> novembre 2007 portant sur l' « Examen du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés », rapport disponible sur site [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)

## 4 LES DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES ET LEUR TRAITEMENT PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS

### 4.1 La fiabilité du système repose sur la qualité des données de taxation de l'IFD

#### 4.1.1 La surveillance de l'IFD doit être améliorée

Les données individuelles de taxation de l'IFD déterminent plus de 85% des potentiels de ressources cantonaux.

Indicateurs	Pourcentage
Revenus déterminants des personnes physiques (RPP)	70%
Bénéfices déterminants des personnes morales (BPM), sans les bénéfices déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier	18%
<i>Sous total des indicateurs liés à l'IFD</i>	<b>88%</b>
Bénéfices déterminants des personnes morales à statut fiscal particulier (BPMS)	2 %
Revenus déterminants des personnes physiques assujettis à la source (RPS)	4 %
Fortune déterminante des personnes physiques (FPP)	6%
Répartitions intercantionales	n.r.
<i>Sous total des indicateurs non-liés à l'IFD</i>	<b>12%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Tableau 1 : Importance relative des indicateurs de la péréquation des ressources**

Leur qualité dépend non seulement des administrations cantonales des impôts (ACI), mais également de la surveillance fédérale qui s'exerce sur celles-ci. Le CDF a constaté dans le cadre d'un audit<sup>3</sup>, que cette surveillance fédérale n'est pas suffisamment orientée sur les risques. L'AFC n'a par exemple pas contrôlé la concordance entre les montants dus en référence à l'année fiscale 2005 par les contribuables selon les décomptes 57 cantonaux et les comptes « débiteurs » des comptabilités auxiliaires cantonales. Le CDF a pris acte que, pour les années fiscales 2006 et suivantes, cette vérification serait entreprise via la Division « surveillance cantons », sur une base d'échantillons. Les lacunes de surveillance ont été thématiques dans une motion parlementaire sur la haute surveillance de l'IFD déposée le 7 juin 2007 dans le cadre des travaux du GT3 RPT (motion 07.3282). Le CDF a élaboré en étroite collaboration avec ses partenaires cantonaux un projet de modification législative visant à améliorer le dispositif, projet qu'il transmettra fin décembre 2008 au Conseil fédéral.

#### 4.1.2 Les données statistiques de l'IFD pourraient être utilisées pour la surveillance

Le rapport 2007 du CDF relevait l'insuffisance des échanges d'informations entre la Division « surveillance des cantons » (Division SC) et la Division S+D de l'AFC. Il recommandait de repenser ces flux d'informations (recommandation 5.4.7). Cette recommandation n'a pas été suivie. Cette situation est d'autant plus regrettable que les données RPT dont dispose la division S+D contiennent des informations utiles à la surveillance du travail des administrations cantonales.

<sup>3</sup> Rapport du 2 novembre 2007 « Surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct », disponible sous [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)

#### 4.2 Mise en place d'un système de contrôle interne

Bien qu'une démarche descriptive ait été initiée par la Division S+D en cours d'année 2008, le CDF constate que le traitement des données de la péréquation des ressources 2009 ne comprend pas de descriptif complet des flux de données, de l'environnement informatique et des contrôles-clés (recommandation 5.4.2.2). En outre, le principe du contrôle des quatre-yeux n'a pas été formalisé au sein de la Division S+D (recommandation 5.4.6). Le système de contrôle interne doit être rapidement amélioré, afin notamment d'éviter des situations du type de celle rencontrée avec le canton de Saint-Gall (voir 4.5.2 et annexe 4).

Recommandation 4.2 (Priorité 1) La Division S+D de l'AFC devrait améliorer son système de contrôle interne par la mise en œuvre de toutes les exigences du chiffre 4.8 du manuel comptable de la Confédération, en particulier celles liées à la traçabilité et à la documentation des opérations.

#### 4.3 Comment éviter une inégalité de traitement entre les cantons ?

La récolte des données de l'année fiscale 2005 a été opérée sur la base des spécifications de détails de l'AFC, car les instructions prévues par l'art. 22 OPFCC n'étaient pas encore disponibles (chapitre 9). Le CDF constate que ces spécifications présentaient des lacunes :

- Absence de définition de la notion de données provisoires de taxation
- Pas de disposition sur la manière de paramétrer les pertes des personnes physiques (indépendants) pour les besoins de la RPT
- Absence de précisions quant à la méthode d'arrondis utilisée
- Aucune date de référence pour l'extraction des données
- Pas de sanction en cas de non respect du délai de remise des données
- Aucune sauvegarde de l' (des) application(s) fiscale(s) de référence exigée du canton
- Absence de formalisation de la procédure de livraison des données cantonales
- Absence de disposition sur la sécurité de la transmission des données fiscales individuelles.

Les deux dernières lacunes ont été corrigées en cours de récolte des données. Fin novembre 2007, la Division S+D a introduit un bulletin pour la livraison de toutes les données statistiques individuelles (recommandation 5.4.1). En outre, depuis février 2008, elle oblige les cantons à transmettre les données individuelles via Files Transfer Protocol (FTP) ou, moyennant leur encryptage, via des supports informatiques du type CD-ROM/DVD (recommandation 5.4.2.1).

Les autres thèmes n'ont pas fait l'objet de démarches particulières de la Division S+D dans le cadre de la collecte 2008. Ceci peut avoir un impact sur la qualité des données, et finalement sur l'égalité de traitement entre cantons. Des retards significatifs dans la livraison ont été constatés pour la moitié des cantons, en particulier pour l'indicateur RPP. Du fait de l'absence lors de la première livraison des données provisoires de taxation pour deux cantons (Vaud et Tessin) - qui en contestaient d'ailleurs la légitimité normative - le retard pour la deuxième livraison de données a même atteint quatre mois.

Dans un des six cantons audités (Valais), le CDF a constaté une telle absence de données provisoires dans la livraison reçue (section 4.4.2). De manière générale, l'absence de définition des

« données provisoires », associée à l'existence, dans certains cantons, d'applications informatiques distinctes en matière de taxation et de perception, entraîne des doutes quant à l'intégralité des données livrées.

Le CDF constate que la quasi-totalité des lacunes identifiées seront corrigées par les instructions départementales relatives à la collecte, la remise et le traitement des données de la péréquation financière, adoptées en décembre 2008 (chapitre 9).

#### **4.4 Erreurs commises par les cantons dans la sélection des données**

L'erreur de formatage des revenus déterminants, soit leur expression en francs plutôt qu'en centaines de francs, qui s'est produite pour les données de l'année fiscale 2004 pour une catégorie d'assujettis saint gallois (annexe 4) met en évidence les risques liés à la sélection des données au sein des cantons.

##### **4.4.1 Données omises dans les sélections cantonales**

Le CDF a identifié deux cantons dans lesquels certaines données avaient été omises de la sélection des données statistiques :

- Non prise en considération des données pour une catégorie particulière d'assujettis (imposés à la dépense selon art. 14 LIFD), ceci malgré leur disponibilité dans l'application informatique cantonale.
- Non sélection d'une sous-catégorie d'assujettis à la source (les transporteurs).

Bien que non significatifs en terme financier, ces deux cas mettent en évidence le risque de non sélection de catégories particulières d'assujettis dans le cadre de la RPT

##### **4.4.2 Autres erreurs**

Le CDF a relevé quatre erreurs portant sur l'exactitude des données cantonales.

La première est systématique à tous les cantons utilisant l'application fiscale NEST :

- Le module d'extraction utilisé pour extraire les données des personnes morales de l'application fiscale a procédé à des arrondis arithmétiques au lieu des arrondis à la centaine inférieure appliqué par les autres applications fiscales.

Les trois autres erreurs sont spécifiques aux cantons concernés :

- Canton du Valais : Ni les responsables fiscaux, ni les responsables informatiques n'ont pris conscience de la nécessité d'un paramétrage ad hoc des pertes dans le logiciel d'extraction. Ceci a conduit à mentionner à tort les montants de pertes avec un signe positif plutôt qu'avec un montant zéro.
- Canton de Vaud : Les responsables métiers n'ont pas été impliqués dans le paramétrage initial de la fortune. La fortune mondiale, plutôt que la fortune cantonale, a été considérée pour les années 2003 et 2004.<sup>4</sup>
- Canton de Lucerne : Le service cantonal de la statistique est compétent pour la production de la statistique sur la fortune cantonale. Il opère en l'absence de tout contrôle qualité de

---

<sup>4</sup>Cette erreur fut découverte par le service informatique et corrigée par lui pour les données de l'année fiscale 2005.

l'ACI et sans référence aucune aux spécifications de l'AFC. Les conséquences sont multiples :

- Non prise en considération d'une catégorie de contribuables (assujettis limités - voir correction opérée par l'AFF sous 4.5.1 ci-dessous) ;
- Extraction opérée huit mois en avance par rapport au calendrier de l'AFC ;
- Estimation de caractère « statistique » pour fournir les données provisoires de la fortune pour les assujettis illimités (voir également sous pt. 4.5.1 ci-dessous) ;
- Prise en compte de la fortune mondiale, plutôt que la fortune cantonale, selon les communications de certaines communes.

#### **4.4.3 Améliorer la communication entre les responsables informatique et fiscaux**

Les erreurs susmentionnées sont pour l'essentiel occasionnées par une communication insuffisante entre les responsables informatiques et fiscaux dans la procédure de sélection des données RPT. Dans ce contexte, le CDF a émis les recommandations suivantes<sup>5</sup> :

- Mieux intégrer les applications fiscales, de manière à inclure toutes les catégories d'assujettis et d'assurer ainsi un niveau identique de contrôle-qualité sur toutes les données.
- Améliorer la communication entre les responsables informatique et fiscaux:
  - 1° Prise de conscience par tous les acteurs de l'importance des données produites.
  - 2° Implication à niveau égal des fonctions métier et informatique.
  - 3° Echange d'information constant et complet entre les deux fonctions.
  - 4° Mise en place d'un processus de validation défini.
- Documenter les opérations, afin de permettre notamment au chef de l'ACI de gagner une assurance quant à la qualité des données transmises à l'AFC, et de faciliter le traitement des propositions de corrections de l'AFC.

#### **4.5 Des contrôles de plausibilité, mais peu de corrections des données cantonales**

Aux termes de l'art. 41 al. 1er OPFCC, l'AFC vérifie la plausibilité des chiffres. Sans changement par rapport à l'année précédente, cette vérification s'articule en deux phases : au contrôle d'entrée et d'acceptation des données (phase 1) succède un contrôle de plausibilité (phase 2).

##### **4.5.1 Un contrôle d'intégralité pas toujours formalisé**

C'est au travers d'un contrôle d'intégralité, en comparant les chiffres de l'année fiscale 2005 avec ceux de l'année précédente, que la Division S+D a décelé l'erreur saint galloise (sections 4.4.2, 4.5.1 et annexe 4).

Les écarts identifiés en phase 1 comme non plausibles par la Division S+D entraînent des demandes de renseignements systématiques auprès des ACI concernées. Deux possibilités s'ouvrent alors: soit les ACI apportent les explications nécessaires, soit, à défaut, elles sont tenues de procéder à une seconde livraison de données dans un délai raisonnable (art. 41 al. 2 OPFCC).

---

<sup>5</sup> Annexe au rapport de l'AFF du 25 juin 2008 (voir note n°1)

Sur les sept cantons qui ont fait l'objet d'une demande de renseignements, cinq ont été priés de procéder à une seconde livraison.<sup>6</sup> Pour les deux autres (Zürich et Valais), l'AFC a renoncé à une correction, considérant qu'elle disposait d'explications suffisantes. Dans le cas du Valais, l'AFC a procédé à un réajustement systématique de montants d'impôts présentés à zéro en regard des revenus imposables supérieurs au minimum imposable, cela en fonction des barèmes IFD. L'écart entre les résultats statistiques et les chiffres du décompte 57 du 3<sup>ème</sup> trimestre 2007 redevenait alors plausible. L'audit ultérieur du CDF dans ce canton a révélé la véritable cause de l'écart, soit la non transmission des données provisoires, et a mis en évidence que les montants d'impôts présentés à zéros avaient été réajustés à tort. Les pertes d'exploitation d'indépendants avaient été présentées par erreur avec un signe positif, mais les montants d'impôts figuraient à juste titre à zéro (section 4.4.2).

Concernant l'indicateur du RPS, le CDF a constaté qu'une seule correction avait été apportée aux données cantonales. En l'absence de données pour une catégorie d'assujettis à la source jurassiens et conformément à la position du GT AQ, les données ont été corrigées au sens de l'art. 42 al. 1 OPFCC. La traçabilité de la correction est garantie par la mention dans le rapport présenté par l'AFC au GT AQ du détail de l'opération.

S'agissant de l'indicateur du FPP, la Division S+D a enregistré une diminution significative des montants entre les années fiscales 2004 et 2005 pour deux cantons (Lucerne et Vaud). Les explications de ces écarts lui ont été données par le CDF (sous-chapitre 4.4). La Division S+D a ainsi procédé de la manière suivante :

- Canton de Lucerne : Suite à l'intervention du CDF (section 4.4.2), elle a obtenu du service cantonal de la statistique la transmission des données provisoires pour les assujettis illimités<sup>7</sup>.
- Canton de Vaud : Ayant été informé le 13 mai 2008 de la cause de l'erreur (section 4.4.2), l'AFC n'est cependant pas intervenu considérant que cette dernière portait sur les années fiscales 2003 et 2004, et non sur l'année 2005.

S'agissant de l'indicateur du BPM, deux cantons ont été priés de procéder à une seconde livraison de données (Zürich, Tessin), ce qui a engendré un retard de près de deux mois. Les données zurichoises ont ensuite fait l'objet d'un retraitement manuel par l'AFC, de manière à réconcilier la première et la seconde livraison de données. Malgré un écart significatif observé pour le canton de Lucerne, ce dernier n'a pas fait l'objet d'une seconde livraison de données car l'AFC a pu obtenir les explications nécessaires de l'ACI lucernoise.

S'agissant finalement des sociétés à statut particulier, une correction a été opérée pour les données genevoises. En l'absence de distinction entre sociétés de domicile et sociétés mixtes, une reclassification manuelle des cent sociétés les plus importantes du canton de Genève a été

---

<sup>6</sup> Bâle-ville, Tessin, Thurgovie, Vaud et Zoug.

<sup>7</sup> En l'absence de données pour les assujettis limités lucernois, l'AFC a procédé à une correction des chiffres, de la même manière que pour les années fiscales 2003 et 2004.

opérée. Les autres ont été catégorisées comme sociétés mixtes<sup>8</sup>. Le CDF a constaté la traçabilité de l'opération auprès de la Division S+D.

#### **4.5.2 Une erreur du type Saint-Gall a-t-elle pu se reproduire pour les données de l'année fiscale 2005 ?**

A l'exception des cantons du Valais et de Zürich, le contrôle d'intégralité des données de l'indicateur RPP n'a mis en évidence aucune lacune ni erreur significative dans la livraison des données (voir ci-dessus). Selon les tableaux de contrôle établis par la Division S+D, les cantons concernés par la transmission des données pour la catégorie des agents diplomates les ont tous correctement livrées. Les tableaux indiquent également qu'en cas de deuxième livraison de données, un contrôle de l'intégralité des données à disposition de l'AFC a été systématiquement opéré<sup>9</sup>. Le CDF a cependant relevé quelques différences entre les résultats figurant dans les tableaux de contrôles individuels et ceux figurant dans le récapitulatif, et cela pour quelques cantons. Ces écarts - qui n'entraînent pas de différence matérielle - illustrent l'absence d'une formalisation du contrôle interne.

Dans ces conditions et en l'absence d'une procédure de validation formelle par les cantons des chiffres définitifs (section 4.5.5 et chapitre 9), le CDF ne peut exclure une erreur dans les données de l'année fiscale 2005. Compte tenu des contrôles de plausibilité portant sur tous les écarts entre les données récoltées par la Division S+D et celles transmises à l'AFF, le CDF exclut cependant pour les données 2005 une erreur de l'ampleur de celle du canton de Saint-Gall.

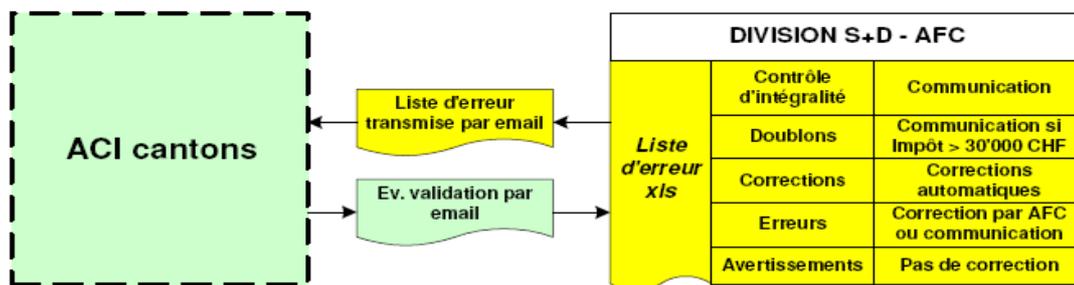
#### **4.5.3 Les cantons ne sont pas encouragés à solliciter des corrections de données**

L'AFC opère un contrôle de plausibilité (phase 2) sur des supports informatiques. Ce processus est initialisé par la production de plusieurs listes de contrôle et d'erreurs (« records » doubles erreurs, corrections, avertissements) par des programmes (SQL, respectivement « Business Objects ») opérant sur une base de données de type Oracle. Après correction préalable des erreurs de nature statistique de type enregistrements à double, la Division S+D transmet les listes de données erronées ou potentiellement erronées par courrier électronique aux ACI concernées.

---

<sup>8</sup> La liste des 100 plus grandes sociétés a été livrée par le canton de Genève avec un retard plus de deux mois par rapport au délai de remise des spécifications, soit le 16 mai 2008

<sup>9</sup> La nouvelle livraison de données par le canton de Saint-Gall avait fait l'objet d'un contrôle d'intégralité (« Grobkontrolle ») sans qu'y soient inclus les données de la catégorie des agents diplomatiques



**Illustration 2 : Traitement par la Division S+D et les ACI des erreurs et anomalies détectées lors des contrôles de plausibilité**

Une communication standardisée accompagne la livraison aux cantons. Celle-ci précise le traitement à réserver aux différentes catégories de données (erreurs, corrections et avertissements). Le CDF relève la nature contradictoire des informations transmises : d'un côté, seule une catégorie est présentée comme pouvant faire l'objet de corrections automatiques par la Division S+D (corrections); de l'autre côté, le message précise en regard des trois catégories de données que « ces données vont être corrigées et saisies par l'AFC ». En outre, il est spécifiquement précisé un cas pour lequel l'AFC corrige manuellement les données des revenus imposables, soit le cas de taxation ordinaire pour laquelle un montant d'impôt égal ou supérieur à Fr. 25.- apparaît sans qu'aucun revenu imposable ne figure (Erreur n°2 du Tableau 2 ci-dessous).

Le CDF a constaté que les cantons n'arrivaient pas toujours à distinguer si l'envoi des listes d'erreurs relevait de la simple information ou d'une mission de contrôle. Seuls quelques-uns d'entre eux ont formellement validé ces listes. La plupart des cas d'erreurs potentielles identifiables par les seuls cantons et de nature à impacter les chiffres de la péréquation des ressources n'ont ainsi pas fait l'objet d'une prise de position de la part des cantons concernés.

Les cas d'assujettis pour lesquels un impôt figure à zéro en regard d'un revenu imposable supérieur au minimum imposable (Erreur n° 1 du Tableau 2 ci-dessous) n'ont dans 75% des cas pas fait l'objet d'une confirmation du canton. Or, l'audit mené en Valais a révélé que, derrière ce cas, des erreurs impactant le potentiel RPT pouvaient exister (section 4.5.1). Concernant les cas d'avertissements, même s'il s'agit la plupart du temps d'une taxation spéciale (lorsque, par exemple, le contribuable est taxé seulement pendant une partie de la période fiscale), d'éventuelles erreurs de données ne peuvent être exclues.

Erreurs (Fehler)		CH	Erreurs validées par les cantons	Erreurs non validées	Pourcentage d'erreurs non validées
1	Impôt à zéro mais revenu imposable supérieur au minimum imposable	2799	715	2084	74%
2	Revenu imposable à zéro, mais impôt sup. à Fr. 25.-	4	<i>correction</i>	<i>par</i>	<i>l'AFC</i>
<b>Total des rubriques</b>		<b>2803</b>	<b>715</b>	<b>2088</b>	<b>74%</b>
<b>Avertissements (Warnungen)</b>					
<i>Non concordance avec le tarif IFD</i>					
1	De la relation entre le revenu imposable et le montant d'impôt (entre Fr. 1.- et Fr. 25.-)	3389	300	3089	91%
2	De la relation entre le revenu imposable et le montant d'impôt (supérieur Fr. 25.-)	40089	5713	34376	86%
3	Du code état civil	35769	6407	29362	82%
<b>Total des rubriques</b>		<b>79247</b>	<b>7441</b>	<b>71806</b>	<b>91%</b>

**Tableau 2 : Erreurs identifiées par l'AFC et état de validation par les cantons**

Cette situation conduit soit à des erreurs non corrigées, soit à des corrections effectuées unilatéralement par l'AFC sans mandat explicite des cantons. Les deux cas de figure sont à éviter.

Recommandation 4.5.3 (Priorité 1) L'AFC devrait clairement définir et communiquer aux cantons les modalités de la procédure de correction des données de la péréquation des ressources. Elle devrait informer spécifiquement les cantons sur les anomalies de nature systématique identifiées et exiger de chacun d'eux une prise de position sur les listes transmises.

#### 4.5.4 Réconciliation

Le CDF relève que les montants figurant sur certains des bulletins de livraison transmis par les ACI ne concordent pas toujours avec les données communiquées par ces derniers. Les chiffres concernés n'atteignent cependant pas un niveau significatif.

#### 4.5.5 Absence de validation formelle des données corrigées

L'absence d'une validation formelle par les cantons des corrections effectuées par l'AFC a été clairement mise en évidence par le cas « saint gallois » (annexe 4) et soulignée par les cantons lors de la séance plénière de la CDF/FDK du 19 septembre 2008<sup>10</sup>. Cette situation sera corrigée dans les instructions du DFF (chapitre 9).

<sup>10</sup> « {...} La plupart des cantons relèvent toutefois un certain manque de logique et de transparence des calculs, raison pour laquelle ils n'auront pu contrôler que leurs propres données. » (lettre de la CDF au Chef du DFF du 19 septembre 2008).

## **5 TRAITEMENT PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE DES DONNEES DE LA COMPENSATION DES CHARGES**

### **5.1 L'essentiel des données repose sur les statistiques les plus récentes de l'OFS**

Des statistiques préétablies de l'OFS sont à la base des indicateurs de la compensation des charges, à l'exception des indicateurs de la pauvreté et de l'intégration (voir ci-dessous 5.3 et 5.4). Les statistiques utilisées par l'OFS portent en principe sur l'année de référence 2006, voire sur une année plus récente<sup>11</sup>. Cette situation est conforme à l'art. 27 OPFC.

### **5.2 Toutes les statistiques de l'OFS font l'objet d'une assurance de qualité**

Les statistiques de référence à utiliser par l'OFS pour le calcul de la compensation des charges ont été déterminées début 2007. Elles sont fixées dans des instructions départementales établies en conformité avec l'art. 28 al. 2 OPFCC, entrées en vigueur en 2008. Chaque statistique utilisée pour la compensation des charges fait l'objet d'une procédure d'assurance qualité, menée le cas échéant en collaboration avec les services cantonaux compétents, ainsi que d'une publication officielle. Le système de contrôle interne ne couvre cependant pas encore la consolidation de ces listes et production des données de la compensation des charges. L'OFS prévoit de décrire les flux de données et de contrôle, ainsi que de l'environnement informatique d'ici au 2<sup>ème</sup> semestre 2009.<sup>12</sup>

### **5.3 Des données cantonales agrégées sont utilisées pour l'indicateur de la pauvreté**

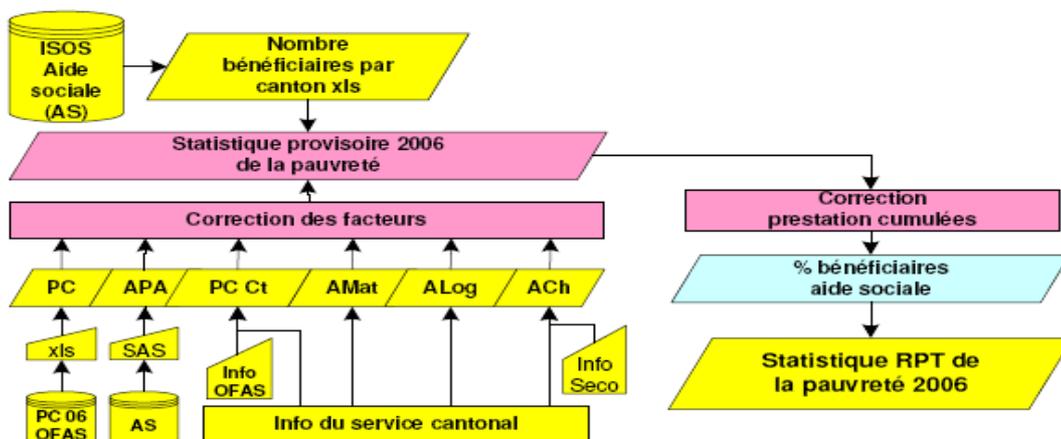
L'OFS devrait être en mesure de produire, à partir de l'année de référence 2009, une statistique de l'aide sociale couvrant les sept sous-indicateurs de la pauvreté (art. 34 al. 2 OPFCC).

D'ici là, un collaborateur de l'OFS doit collecter auprès des services cantonaux les données cantonales pour cinq sous-indicateurs dans un format agrégé : avances de pensions alimentaires (APA) ; prestations complémentaires cantonales (PCC), allocations maternités (AMat), allocations logement (Alog) et aide aux chômeurs (ACh) - voir Illustration 3). Pour les deux autres sous-indicateurs, soit l'aide sociale au sens strict et les prestations complémentaires de la Confédération (art. 34 al.2 let. a et c OPFCC), l'OFS dispose de statistiques individuelles déjà établies. Au moyen de tableurs Excel, le collaborateur de l'OFS traite et ajuste les données collectées via des facteurs de correction prédéfinis pour, ensuite, les intégrer aux données statistiques individuelles. Il s'agit finalement de procéder à l'élimination des bénéficiaires cumulant différentes prestations sociales. Pour se faire, les résultats d'une analyse menée en 2007 par un expert dans cinq cantons sont utilisés.

---

<sup>11</sup> Les statistiques sur la surface productive et l'élévation moyenne des terres portent par exemple sur l'année 2007

<sup>12</sup> Voir recommandation 6.5 du rapport 2007 et sous p.t 9 du présent rapport



**Illustration 3 : Production par l’OFS de la statistique RPT de la pauvreté**

Le CDF relève l’exactitude des facteurs de correction utilisés par l’OFS. Il souligne cependant le risque lié au traitement, sans revue par une seconde personne, des données cantonales. Selon l’OFS, une seconde personne devrait assister le collaborateur actuel dès le début de l’année prochaine. Bien que l’OFS publie ces données, le CDF regrette le manque de transparence vis-à-vis des cantons sur les corrections apportées par l’OFS.

#### 5.4 Inclusion des données sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux

Les données relatives aux diplomates et aux fonctionnaires internationaux ont été prises cette année en considération dans le calcul de l’indicateur de l’intégration (art. 34 al. 1<sup>er</sup> let. c. OPFCC). Bien que l’information sur la date d’arrivée des personnes en Suisse soit disponible dans la base de données ORDIPRO du Département fédéral des affaires étrangères, elle n’est pas incluse dans l’extrait de données transmis à l’OFS et ne se trouve donc pas dans la statistique de la population étrangère (PETRA). A la demande du canton de Genève, des démarches ont été entreprises au niveau du DFAE et un extrait actuel du registre (état mai 2008) a été livré à l’OFS, la livraison de fichiers rétrospectifs n’étant pas possible. En liant ce fichier à ceux dont il disposait pour les années 2005 à 2007, l’OFS n’a pu calculer la durée du séjour en Suisse que pour une partie des personnes concernées (plus de 40% d’observations manquantes en 2005, 26% pour 2006, moins de 10% pour 2007). L’OFS a transmis à l’AFF un tableau contenant ces données. L’AFF a utilisé les chiffres 2006 pour le calcul de l’indicateur de l’intégration.

## **6 CALCUL PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES DES MONTANTS DE LA PEREQUATION FINANCIERE**

### **6.1 Un système de contrôle interne existe à l'AFF**

Tout au long de la procédure de traitement des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, et cela jusqu'à la détermination des chiffres de la péréquation financière 2009, les règles de séparation des tâches ont été suivies au sein de la section « questions fondamentales RPT ». Le travail des deux collaborateurs s'est basé sur le concept d'exploitation et de droit d'accès ainsi que le manuel pour utilisateur, deux documents qui n'ont pas été modifiés depuis leur établissement en 2007. Sous réserve des constats relatifs à l'architecture informatique actuellement utilisée (sous-chapitre 6.2) ainsi qu'aux corrections opérées pendant la phase de consultation (voir chapitre 8), le CDF constate qu'un système de contrôle interne existe à l'AFF.

### **6.2 Une architecture informatique potentiellement risquée**

Les chiffres de la péréquation financière 2009 ont été produits, comme pour les années précédentes, sur la base d'une complexe architecture de tableaux Excel. Le CDF a pris acte du remplacement prochain de ce dispositif par une nouvelle solution informatique. L'AFF a indiqué qu'en 2009, les travaux seraient opérés de manière parallèle sur les deux environnements informatiques, puis dès 2010 de manière exclusive sur la nouvelle solution.

### **6.3 Aucune erreur de cellule ou de lien erroné, mais des points d'attention**

Le CDF a procédé à l'analyse de la conformité avec l'OPFCC des formules utilisées dans les tableaux Excel, ainsi qu'à la vérification de la concordance entre les données transmises respectivement par l'AFC et l'OFS avec celles effectivement utilisées par l'AFF.

Ce contrôle n'a pas mis en évidence des erreurs de cellule ou des liens erronés. Il a cependant permis de mettre en évidence quelques points confirmant la fragilité du système actuel

- Le facteur Gamma relatif à l'indicateur du revenu des personnes physiques assujettis à la source a été arrondi à la troisième décimale, sans que l'ordonnance ne soit explicite à ce sujet. Cette pratique conduit à des écarts dans les contributions compensatoires allant jusqu'à plusieurs milliers de CHF à la hausse ou à la baisse selon le sens de l'arrondi, pour les cantons à fort potentiel de main d'œuvre étrangère ;
- Les noms de fichier utilisés en lien dans les feuilles de calcul Excel ne sont pas standardisés. Bien que le contenu des fichiers référencés soit identique aux sources communiquées après vérification, le fait que les noms diffèrent entre le fichier source et le lien présent dans le fichier de calcul de l'AFF est un facteur de confusion et de risque.
- Certains fichiers Excel sources ne sont pas protégés contre d'éventuelles modifications par des tiers.

Recommandation 6.3 (Priorité 2) L'AFF devrait étudier, conjointement avec le groupe technique d'assurance-qualité, la question de la conformité des arrondis opérés dans les calculs du facteur Gamma pour les différentes catégories de personnes physiques assujettis à la source.

#### 6.4 Corrections et estimations sur les données 2009 de la péréquation financière

	Revenu déterminant des personnes physiques en 2009			Revenus déterminants pour l'imposition à la source en 2009			Fortune déterminante des personnes physiques en 2009			Bénéfices des personnes morales jouissant d'un statut fiscal spécial en 2009		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
LU							Correction	Correction	Correction			
AG				Estimation	Estimation	Estimation						
TI										Correction		
VD	Correction	Correction					Estimation	Correction				
GE										Correction	Correction	Correction
JU						Correction						

**Tableau 3 : Corrections et estimations 2009**

Le CDF a constaté la traçabilité des corrections et des estimations opérées par l'AFC, respectivement par l'AFF, dans le cadre de la détermination des données 2009 de la péréquation financière.

## 7 ACTIVITES DU GROUPE TECHNIQUE D'ASSURANCE-QUALITE

### 7.1 Le groupe technique en tant que plate-forme de préavis d'assurance-qualité

Composé de dix-huit représentants des cantons, de l'AFC, de l'OFS, de l'AFF et du CDF (à titre d'observateur), le groupe technique d'assurance qualité (GT AQ) s'est réuni quatre fois durant l'année 2008. Il a défini un concept et un calendrier des travaux d'assurance qualité, a pris connaissance des différents rapports émanant de l'AFC, de l'OFS, de l'AFF (analyse de sensibilité et estimation) ainsi que du CDF. Il a donné son préavis sur toutes les estimations et corrections à l'exception de celle qui concerne le canton de Genève (voir pt. 4.5.1).

Il s'est en outre prononcé sur la question de la correction rétroactive concernant le canton de Saint-Gall, ainsi que sur le projet d'instructions départementales.

### 7.2 Pas d'implication du groupe technique d'assurance-qualité sur les corrections après consultation des cantons

Les corrections opérées par l'AFF suite à la consultation des cantons n'ont pas fait l'objet de discussions, ni d'un préavis de la part du GT AQ. Ainsi, ni la justification du reclassement d'une importante société fribourgeoise en holding, ni l'étendue éventuelle d'une correction de la prise en compte à double des dossiers de fonctionnaires et diplomates internationaux à l'année fiscale 2003, n'ont fait l'objet d'un préavis du GT AQ au sens de l'OPFCC. Le CDF a pris note que la demande de Saint-Gall n'avait été reçue par l'AFF que le 27 août 2008, soit au lendemain de la dernière séance du GT AQ. Les deux demandes de correction ont été traitées lors de la séance de la CDF/FDK du 19 septembre 2008 (voir pt. 8.2.1. ci-dessous).

Recommandation 7.2 (Priorité 2) Le groupe technique d'assurance-qualité devrait également se prononcer sur les corrections proposées durant la phase de consultation des cantons et adapter son plan de travail en conséquence.

## **8 LES CORRECTIONS EFFECTUEES DURANT LA PHASE DE CONSULTATION**

### **8.1 Une situation non prévue dans les processus actuels**

Le dispositif d'assurance qualité ne règle pas les corrections d'erreurs effectuées après la procédure de consultation. Trois corrections ont ainsi été apportées aux données (deux concernent le canton de St-Gall et une le canton de Fribourg) sans être soumises formellement au groupe technique chargé de assurance qualité (voir sous-chapitre 7.3 ci-dessus).

### **8.2 Traitement des corrections**

#### **8.2.1 Corrections relatives au canton de Saint-Gall**

Découverte par l'AFC en avril 2008 dans le cadre de la vérification des données pour l'année de calcul 2005, l'erreur a fait l'objet d'une décision de principe le 13 mai 2008 du GT AQ sur la question d'une éventuelle correction rétroactive. Corrigés par l'AFF, les tableaux du potentiel de ressources 2004 ont été transmis à cette occasion aux membres du GT AQ. Devant le refus du GT AQ de revenir sur le calcul des montants compensatoires 2008, le canton de Saint-Gall a introduit une réclamation au sens de l'art. 149 de la Constitution fédérale.

A la demande de la direction de l'AFF, le CDF a procédé à une analyse détaillée de cette affaire. Le rapport spécial figure en annexe au présent rapport.

Lors de sa séance du 19 septembre 2008, la CDF/FDK a adopté une proposition de correction d'erreur rétroactive, à titre exceptionnel, qu'il a adressé au Conseil fédéral<sup>13</sup>. Dans sa session du 15 octobre 2008, le Conseil fédéral a rejeté la proposition de la CDF/FDK et décidé de procéder à une correction intégrale de l'erreur.<sup>14</sup> Il a relevé à cette occasion l'urgente nécessité de régler la question des corrections rétroactives dans les bases légales correspondantes.

S'agissant de la détermination des montants compensatoires 2009, conformément à la décision de principe du GT AQ du 13 mai 2008 de procéder à la correction rétroactive des données des années fiscales encore prises en compte (2003 et 2004), l'AFF a pris en considération les chiffres corrigés de l'année fiscale 2004 pour l'indicateur du RPP. Suite à la demande de nouvelle correction de Saint-Gall transmise dans le cadre de la procédure normale<sup>15</sup>, l'AFC a modifié le tableau portant la première correction saint-galloise, puis la transmis à l'AFF.

---

<sup>13</sup> Celle-ci consistait en l'abandon par St-Gall de 30% des versements compensatoires perçus en 2008. La Confédération finance 50%, les autres cantons le solde de 20%. Les contributions des cantons sont calculées dans les versements compensatoires de 2009.

<sup>14</sup> Le Conseil fédéral a notamment argué que, s'agissant de péréquation horizontale entre les cantons, la Confédération n'était objectivement pas concernée, qu'une base légale ne prévoit la participation financière de la Confédération et que la faute première revient au canton de St-Gall. La solution qu'il propose prévoit, pour les cantons ayant eu une contribution trop élevée, de répartir la correction sur les années 2009, 2010 et 2011.

<sup>15</sup> Celle-ci portait sur l'élimination pour la même année de calculs des dossiers de fonctionnaires et diplomates internationaux comptés à double (voir lettre de la CDF au Chef du DFF du 19 septembre 2008, voir [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch))

### **8.2.2 Corrections relatives au canton de Fribourg**

Lors de la phase de consultation le canton de Fribourg a demandé une réduction des bénéfiques des personnes morales, arguant qu'une entreprise qui présente un bénéfice de plus de 100 millions avait été traitée par erreur sous « code 1 » (sociétés ordinaires) au lieu du « code 2 » (sociétés holding).<sup>16</sup> La correction pour le canton de Fribourg a été opérée sur la seule base d'une lettre adressée par le Chef des finances à l'AFF. Cependant, après vérification auprès de l'AFC, le CDF constate la plausibilité d'une telle opération, du fait notamment que cette entreprise figurait déjà pour l'année fiscale 2004 en tant que société holding.

### **8.2.3 Les données 2003 et 2004 du canton de Vaud n'ont pas été corrigées**

Identifiées lors de l'audit du CDF sur site, les erreurs grevant les données de l'indicateur FPP du canton de Vaud portaient sur les années fiscales 2003 et 2004. Conformément à la décision de principe du GT AQ du 13 mai 2008 et à l'instar de la démarche suivie pour le canton de Saint-Gall (voir 8.2.1), les données vaudoises de la fortune des années antérieures auraient dû être corrigées rétroactivement pour le calcul des montants 2009 de la péréquation financière.

Dans sa prise de position du 15 août 2008, le canton de Vaud écrit « ... *au cas où une modification a posteriori (St-Gall) serait acceptée, le canton remettrait en question les estimations effectuées par l'AFF pour les années 2003, 2004 ...* ». Le GT AQ a cependant considéré lors de sa séance du 28 août 2008, qu'en l'absence d'une demande formelle de correction de la part du canton de Vaud ainsi que de données disponibles, une telle correction n'était pas possible. Le CDF regrette qu'une demande formelle de livraison assortie d'un délai impératif n'ait pas été faite à l'administration fiscale vaudoise. Il constate qu'une estimation rétroactive des données 2003 et 2004 conformément à l'art. 42 al. 1<sup>er</sup> let. b OPFCC aurait mieux reflété le potentiel effectif relatif à la fortune du canton de Vaud et garanti une meilleure égalité de traitement entre cantons.

### **8.3 Inclusion des corrections dans les chiffres définitifs 2009 de la péréquation financière**

Le CDF a vérifié et décrit le traitement des corrections effectués en phase de consultation (annexe 4). Les trois corrections susmentionnées ont fait l'objet d'un traitement correct. Leur traçabilité est garantie. Il relève cependant le risque lié aux modifications du référencement des documents utilisés (voir sous-chapitre 6.3 ci-dessus).

### **8.4 Vers un traitement d'office des corrections effectuées en phase de consultation**

S'agissant des corrections en cours de récolte des données, l'art. 41 al. 2 OPFCC pose expressément le principe général d'un traitement d'office par l'AFC des erreurs et lacunes constatées au travers de son contrôle de plausibilité. S'agissant de la phase de consultation, les instructions du DFF devraient clarifier cette question (voir sous-chapitre 9.3).

---

<sup>16</sup> Voir lettre de la CDF au Chef du DFF du 19 septembre 2008, voir [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch)

## **9 INSTRUCTIONS DEPARTEMENTALES POUR LA COLLECTE, LA REMISE ET LE TRAITEMENT DES DONNEES DE LA PEREQUATION FINANCIERE**

S'agissant de la compensation des charges, le DFI a adopté le 9 mai 2008 des instructions sur la collecte et la fourniture des données, conformément à l'art. 28 al. 2 OPFCC. Elles sont entrées en vigueur rétroactivement à fin mars 2008 et ont été appliquées à la récolte des données de la compensation des charges.

S'agissant de la péréquation des ressources, le DFF n'a établi que durant l'été 2008 un projet d'instruction correspondant au mandat de l'art. 22 OPFCC. Il comprend une directive cadre et une directive traitant de la collecte et de la remise des données. Ce projet a été mis en consultation le 3 octobre 2008 et entrera en vigueur en décembre 2008. Le remplacement des anciennes spécifications de détail par ces directives entraînera une amélioration significative de la communication et du traitement des données et aura des conséquences positives sur l'ensemble du dispositif d'assurance qualité.

### **9.1 Meilleure définition des rôles et des activités des offices fédéraux au travers d'une directive cadre**

La directive du DFF en matière de traitement des données permet de clarifier les rôles des différents acteurs du dispositif et précisent les étapes du contrôle. Les améliorations suivantes sont constatées :

- Précisions sur les modalités de prise en considération des propositions de corrections des cantons
- Définition des différentes étapes de contrôles.
- Introduction du principe d'une information systématique sur les corrections
- Référence explicite sur le traitement réservé aux données considérées comme de qualité insuffisante (art. 42 al. 1 OPFCC).

Des délais de remise des données de l'AFC à l'AFF pour les six indicateurs ont été établis. Le CDF a constaté que ceux-ci tenaient compte du délai supplémentaire de 15 jours de travail ainsi que du temps considéré comme nécessaire par l'AFC pour garantir la livraison de l'intégralité des données y relatifs. Le CDF souligne l'importance du respect des délais fixés en matière de qualité d'assurance-qualité. Il déplore à cet égard l'absence d'un mécanisme de sanctions à l'endroit des cantons retardataires.

Le CDF se réjouit d'une référence explicite aux principes et aux exigences de la législation sur les finances de la Confédération en matière de contrôle interne (art. 4 al. 2) ainsi que l'inclusion du principe de documentation des opérations également pour toutes les opérations effectuées après les remises des résultats par l'AFC et par l'OFS conformément à l'art. 3 (art. 5).

### **9.2 Institution de la maxime d'office dans les corrections**

Le CDF salue l'institution à l'art. 4 al. 3 de la directive cadre de la maxime d'office dans le traitement des erreurs ou des lacunes décelées par les offices fédéraux (AFC, OFS, AFF). L'AFF s'emploie à traiter systématiquement les erreurs identifiées et procède d'office aux corrections requises après consultation de l'AFC et de l'OFS. Il y a lieu de souligner en outre que, conformément à l'art. 6, les erreurs décelées par le CDF sont traitées de la même manière.

### **9.3 Précisions salutaires dans les instructions du DFF en matière de collecte et de remise des données**

Les instructions comprennent trois articles généraux ainsi que cinq annexes relatifs aux différents indicateurs (spécifications de l'AFC amendés).

Les aménagements apportés aux instructions en regard des lacunes dont souffraient les spécifications de l'AFC devraient permettre de réduire le problème lié à la définition et au champ d'application des données provisoires. Les instructions stipulent ainsi que « {...} *Si la taxation n'a pas encore eu lieu au moment de la livraison des données, il faut indiquer les éléments déterminant la perception provisoire de l'impôt {...}* ».

S'agissant de la procédure de livraison proprement dite, des dates d'extraction sont introduites en sus des seules dates de remise (art. 2 al. 3). Le calendrier de livraison pour l'indicateur BPM a été réaménagé en avançant d'un mois le délai de livraison. L'art. 2 al. 2 des instructions fixent les règles en matière de sécurité de transmission.<sup>17</sup> S'agissant des bulletins de livraison, le CDF souligne l'établissement d'une déclaration portant notamment l'intégralité et l'exactitude des données livrées.

Afin d'éviter de nouvelles livraisons basés sur une date d'extraction ainsi que pour améliorer le dispositif d'assurance-qualité, une obligation pour les cantons de faire une copie de sauvegarde des banques de données sources le jour de l'extraction et de la conserver pendant quatre mois a été introduite à l'initiative du CDF.

## **10 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2007**

Pour chacune des recommandations émises dans le rapport du CDF du 1er novembre 2007<sup>18</sup>, le tableau ci-dessous précise l'office concerné, l'état de sa mise en œuvre fin décembre 2008, la référence aux sections concernées du présent rapport, le détail des actions et des mesures prises. Le renvoi aux instructions dont l'entrée en vigueur est prévue en décembre 2008 est fait au moyen de la mention « instructions ».

---

<sup>17</sup> *En cas d'envoi par la poste, les données des contribuables enregistrées sur un CD/DVD doivent être cryptées et protégées par un mot de passe.*

<sup>18</sup> *Rapport du CDF du 1er novembre 2007 intitulé « 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 »*

N°	Recommandation	Office	Réglé au 31.12.2008 ?	Rapport	Date de mise en œuvre, actions/mesures
5.3.1a	Remise par les cantons des données en référence à des dates d'extraction prédéfinies	AFC	Oui	4.3 8.1	Dès 2009 (Instructions)
5.3.1b	Assurer le respect par les cantons des dates de remise des données	AFC	A suivre	4.3 8.1	Partiellement dès 2009 (Instructions)
5.4.1a	Bulletin de livraison standard pour les données statistiques individuelles	AFC	Oui	4.3	Dès 2008 : émission de bulletins pour tous les cantons.
5.4.1b	Déclaration par le canton d'intégralité et d'exactitude des données	AFC	Oui	4.3 8.1	Dès 2008 : déclaration de conformité aux spécifications
5.4.2.1a	Livraison des données seulement sur des supports informatiques ou via FTP	AFC	Oui	4.3 8.1	Dès 2008
5.4.2.1b	Documentation des contrôles de la division S+D	AFC	En cours	4.5.4	Partiellement dès 2009 (quittance selon instructions)
5.4.2.2	Descriptif des flux de données et de contrôle, ainsi que de l'environnement informatique.	AFC	Non	4.2	
5.4.2.3	Evaluation systématique des taux d'erreurs sur la base d'une comparaison avec l'année précédente.	AFC	Oui	4.1.2	
5.4.6	Nécessité d'un double visa sur les documents de contrôle	AFC	En cours	4.2	
5.4.7	Flux d'information et tâches des Divisions S+D et « Surveillance cantons »	AFC	Non	4.1.2	Echanges prévus dès 2009
6.5	Descriptif des flux de données et de contrôle, ainsi que de l'environnement informatique.	OFS	Non	5.2	Prévu pour le 2 <sup>ème</sup> semestre 2009
7.2.7	Migration vers un environnement informatique adapté	AFF	En cours	6.2	Utilisation d'une nouvelle solution informatique prévue en parallèle pour les travaux 2009
7.3	Arrondis utilisés et intervalle de confiance utilisé pour l'estimation	AFF	Non	7.1	Discussion dans le GT QS

## **11 ENTRETIEN FINAL**

Les constats établis sur le volet de la compensation des charges ont été adressés par courrier électronique aux différents responsables de l'OFS en date du 7 octobre 2008, avec copie à Mme Ruth Meier, vice directrice de l'OFS.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une discussion finale en date du 2 décembre 2008 en présence de MM. P. Siegenthaler, F. Zurbrügg, Directeur et vice-directeur de l'AFF, G. Wettstein, F. Bangerter, A. Iadarola, respectivement Chef et collaborateurs de la Division « péréquation financière » de l'AFF, K. Dütschler, R. Ammann, chef et collaborateur de la Division « Etudes et supports » de l'AFC, ainsi que MM. M. Huissoud, A. Meyer 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.

## CONTROLE FEDERALE DES FINANCES

Michel Huissoud  
Vice-directeur

Grégoire Demaurex  
Responsable de révision

## Annexe 1a : Chiffres définitifs 2009 de la péréquation des ressources (après correction) selon la communication de l’AFF à la CDF/FDK le 19 septembre 2008

Anpassungen aufgrund von Nachmeldungen (MIT Anpassung des Referenzjahres 2008 bei der Fortschreibung der Dotationen)

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	Ressourcenausgleich 2009 (Juni 2008*)			Ressourcenausgleich 2009 (SG**)						Ressourcenausgleich 2009 (FR***)						Ressourcenausgleich 2009 (SG** + FR***)					
	RI	Einz.	Ausz.	Diff. zu Juni 2008			RI	Einz.	Ausz.	Diff. zu Juni 2008			RI	Einz.	Ausz.	Diff. zu Juni 2008					
				RI	Zahlungen					RI	Zahlungen					RI	Zahlungen		RI	Zahlungen	
ZH	131.1	592'287'852	0	0.0	90'139	131.1	592'377'991	0	0.0	-593'361	131.1	591'694'491	0	0.0	-593'361	131.1	591'694'491	0	0.0		
BE	77.0	0	-782'994'457	0.0	-1'282'622	77.0	0	-784'277'079	0.0	268'732	77.0	0	-782'725'725	0.0	274'109	77.0	0	-782'720'348	0.0		
LU	76.5	0	-298'357'389	0.0	-479'781	76.5	0	-298'837'170	0.0	100'524	76.5	0	-298'256'865	0.0	102'535	76.5	0	-298'254'854	0.0		
UR	60.8	0	-65'945'117	0.0	-58'485	60.8	0	-66'003'603	0.0	12'256	60.8	0	-65'932'861	0.0	12'502	60.8	0	-65'932'616	0.0		
SZ	124.8	49'800'003	0	0.0	7'579	124.8	49'807'582	0	0.1	150'715	124.8	49'950'718	0	0.1	150'715	124.9	49'950'718	0	0.1		
OW	66.0	0	-49'780'069	0.0	-54'387	66.0	0	-49'834'456	0.0	241'503	66.1	0	-49'538'567	0.1	241'730	66.1	0	-49'538'339	0.1		
NW	127.7	15'947'481	0	0.0	2'427	127.7	15'949'908	0	0.0	-15'976	127.7	15'931'504	0	0.0	-15'976	127.7	15'931'504	0	0.0		
GL	68.9	0	-50'035'413	0.0	-60'891	68.9	0	-50'096'304	0.0	12'760	68.9	0	-50'022'653	0.0	13'015	68.9	0	-50'022'398	0.0		
ZG	223.8	192'681'011	0	0.0	29'324	223.8	192'710'334	0	0.0	-193'030	223.8	192'487'980	0	0.0	-193'030	223.8	192'487'980	0	0.0		
FR	74.1	0	-247'382'154	0.0	-364'226	74.1	0	-247'746'380	-0.6	-8'997'019	73.5	0	-256'379'172	-0.6	-8'995'470	73.5	0	-256'377'624	-0.6		
SO	76.2	0	-211'629'358	0.0	-336'568	76.2	0	-211'965'926	0.0	70'518	76.2	0	-211'559'840	0.0	71'929	76.2	0	-211'557'429	0.0		
BS	139.3	111'396'966	0	0.0	16'953	139.3	111'413'919	0	0.1	171'570	139.4	111'568'536	0	0.1	171'570	139.4	111'568'536	0	0.1		
BL	102.5	9'803'473	0	0.0	1'492	102.5	9'804'965	0	0.1	381'925	102.6	10'185'398	0	0.1	381'925	102.6	10'185'398	0	0.1		
SH	96.1	0	-370'4619	0.0	-15'258	96.1	0	-371'9877	0.0	3'193	96.1	0	-370'1426	0.0	3'256	96.1	0	-370'1362	0.0		
AR	75.9	0	-46'066'275	0.0	-72'457	75.9	0	-46'138'731	0.1	315'458	76.0	0	-45'750'817	0.1	315'761	76.0	0	-45'750'514	0.1		
AI	81.1	0	-8'839'375	0.0	-16'903	81.1	0	-8'856'278	0.0	3'541	81.1	0	-8'835'834	0.0	3'612	81.1	0	-8'835'763	0.0		
SG	76.1	0	-397'463'366	0.0	-629'785	76.1	0	-398'093'151	0.0	131'954	76.1	0	-397'331'412	0.0	134'594	76.1	0	-397'329'772	0.0		
GR	80.5	0	-120'224'141	0.0	-224'651	80.5	0	-120'448'792	0.1	1'015'260	80.6	0	-119'208'881	0.1	1'016'198	80.6	0	-119'207'944	0.1		
AG	88.8	0	-147'887'061	0.0	-390'900	88.8	0	-148'277'961	0.0	81'860	88.8	0	-147'805'201	0.0	83'497	88.8	0	-147'803'563	0.0		
TG	73.4	0	-238'363'297	0.0	-342'075	73.4	0	-238'705'371	0.0	71'677	73.4	0	-238'291'620	0.0	73'111	73.4	0	-238'290'186	0.0		
TI	95.9	0	-17'260'645	0.0	-69'882	95.9	0	-17'330'527	0.0	14'623	95.9	0	-17'246'022	0.0	14'915	95.9	0	-17'245'729	0.0		
VD	101.5	14'626'806	0	0.0	2'226	101.5	14'629'032	0	0.0	-14'653	101.5	14'612'153	0	0.0	-14'653	101.5	14'612'153	0	0.0		
VS	68.0	0	-392'380'256	0.0	-461'888	68.0	0	-392'842'144	0.1	2'023'767	68.1	0	-390'356'489	0.1	2'025'702	68.1	0	-390'354'554	0.1		
NE	97.5	0	-4'187'466	0.0	-19'854	97.5	0	-4'207'320	0.0	4'153	97.5	0	-4'183'314	0.0	4'236	97.5	0	-4'183'230	0.0		
GE	151.1	328'283'296	0	0.0	49'961	151.1	328'333'257	0	0.1	312'911	151.2	328'596'208	0	0.1	312'911	151.2	328'596'208	0	0.1		
JU	68.7	0	-89'799'403	0.0	-108'478	68.7	0	-89'907'881	0.0	22'732	68.7	0	-89'776'671	0.0	23'187	68.7	0	-89'776'216	0.0		
CH	100.0	1'314'826'889	-3'172'299'860	0.0	-4'788'989	100.0	1'315'026'989	-3'177'288'949	0.0	-4'402'409	100.0	1'315'026'989	-3'176'902'369	0.0	-4'381'480	100.0	1'315'026'989	-3'176'881'441	0.0		

\* Gemäss Bericht "Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2009", 25. Juni 2008

\*\* Letzte und definitive Bereinigung des Kantons SG beim massgebenden Einkommen der nat. Personen (Steuerperiode und Bemessungsjahr 2004)

\*\*\* Korrektur aufgrund einer Nachmeldung des Kantons FR bei den massgebenden Gewinnen der jur. Personen (Steuerperiode und Bemessungsjahr 2005)

### Bemerkungen:

Im Rahmen der Anpassungen für die Fortschreibung der Dotationen (hor. und vert. RA) sind die korrigierten Werte für das Referenzjahr 2008 eingesetzt worden (Im Gegensatz zu den Zahlen vom Juni 2008); Wachstum des gesamtschweiz. Ressourcenpotentials steigt somit von 3.3% auf 3.5%, jenes der ressourcenstarken Kantone von 4.4% auf 4.5%.

Die Änderungen der Ein- und Auszahlungen aufgrund der letzten Bereinigung beim Kanton SG sind minim (die grösste Veränderung beträgt rund 5'300 Franken).

**Annexe 1b: Compensation des charges paiements effectués  
au titre de la péréquation pour 2009**

*Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques*

Canton	Paiements péréquatifs en francs				Total
	Altitude	Déclivité du terrain (altitude)	Structure de l'habitat	Densité démographique (surface par habitant)	
Zurich					
Berne	2 139 978	1 349 728	17 870 421	2 853 801	24 213 928
Lucerne	0	0	6 673 033	0	6 673 033
Uri	652 069	5 297 774	1 234 571	3 682 745	10 867 159
Schwyz	1 934 572	2 020 576	1 489 110	600 703	6 044 961
Obwald	377 286	2 746 229	1 054 128	1 269 650	5 447 293
Nidwald	0	510 928	736 670	232 666	1 480 264
Glaris	0	3 164 643	0	1 981 757	5 146 400
Zoug	0	0	0	0	0
Fribourg	1 362 275	0	9 548 255	1 046 466	11 956 997
Soleure	0	0	0	0	0
Bâle-Ville	0	0	0	0	0
Bâle- Campagne	0	0	0	0	0
Schaffhouse	0	0	0	0	0
Appenzell Rh.E.	15 893 213	208 221	1 499 473	0	17 600 906
Appenzell Rh.I.	4 961 547	382 389	2 461 407	368 131	8 173 474
Saint-Gall	0	0	1 984 750	0	1 984 750
Grisons	42 273 382	61 368 749	8 110 745	25 283 492	137 036 369
Argovie	0	0	0	0	0
Thurgovie	0	0	3 727 780	0	3 727 780
Tessin	0	9 471 165	0	4 268 787	13 739 952
Vaud	0	0	0	0	0
Valais	25 858 821	28 399 364	573 145	15 006 621	69 837 951
Neuchâtel	20 755 220	2 080 215	0	0	22 835 436
Genève	0	0	0	0	0
Jura	791 619	0	1 536 505	1 905 173	4 233 297
<b>Tous les cantons</b>	<b>116 999 982</b>	<b>116 999 982</b>	<b>58 499 991</b>	<b>58 499 991</b>	<b>350 999 947</b>

*Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques*

Canton	Charges excessives liées à la structure de la population	Charges excessives liées aux villes- centres	Total
Zurich	26 081 638	61 447 510	87 529 148
Berne	17 621 908	445 654	18 067 562
Lucerne	0	0	0
Uri	0	0	0
Schwyz	0	0	0
Obwald	0	0	0
Nidwald	0	0	0
Glaris	0	0	0
Zoug	0	0	0
Fribourg	0	0	0
Soleure	0	0	0
Bâle-Ville	27 795 198	20 657 348	48 452 546
Bâle-Campagne	0	0	0
Schaffhouse	2 638 876	0	2 638 876
Appenzell Rh.E.	0	0	0
Appenzell Rh.I.	0	0	0
Saint-Gall	0	0	0
Grisons	0	0	0
Argovie	0	0	0
Thurgovie	0	0	0
Tessin	17 701 736	0	17 701 736
Vaud	47 525 641	3 295 553	50 821 194
Valais	0	0	0
Neuchâtel	11 851 376	0	11 851 376
Genève	82 783 593	31 153 917	113 937 509
Jura	0	0	0
<b>Tous les cantons</b>	<b>233 999 965</b>	<b>116 999 982</b>	<b>350 999 947</b>

## Annexe 1c: Contributions cantonales pour l'année 2009 et compensation des cas de rigueur 2009

### *Contributions 2009 des cantons à fort potentiel de ressources*

Canton	Indice de ressources 2009	Contributions 2009 en francs
Zurich	131.1	591 694 491
Berne	77.0	0
Lucerne	76.5	0
Uri	60.6	0
Schwyz	124.9	49 950 718
Obwald	66.1	0
Nidwald	127.7	15 931 504
Glaris	68.9	0
Zoug	223.8	192 487 980
Fribourg	73.5	0
Soleure	76.2	0
Bâle-Ville	139.4	111 568 536
Bâle-Campagne	102.6	10 185 398
Schaffhouse	96.1	0
Appenzell Rh.E.	76.0	0
Appenzell Rh.I.	81.1	0
Saint-Gall	76.1	0
Grisons	80.6	0
Argovie	88.8	0
Thurgovie	73.4	0
Tessin	95.9	0
Vaud	101.5	14 612 153
Valais	68.1	0
Neuchâtel	97.5	0
Genève	151.2	328 596 208
Jura	68.7	0
<b>Tous les cantons</b>	<b>100.0</b>	<b>1 315 026 989</b>

**Contributions 2009 versées aux cantons à faible potentiel de ressources**

Canton	Indice de ressources 2009	Péréquation des ressources 2009, en francs		
		horizontal	vertical	Total
Zurich	131.1	0	0	0
Berne	77.0	323 996 473	458 723 875	782 720 348
Lucerne	76.5	123 458 552	174 796 302	298 254 854
Uri	60.6	27 291 912	38 640 703	65 932 616
Schwyz	124.9	0	0	0
Obwald	66.1	20 505 724	29 032 615	49 538 339
Nidwald	127.7	0	0	0
Glaris	68.9	20 706 093	29 316 305	50 022 398
Zoug	223.8	0	0	0
Fribourg	73.5	106 124 040	150 253 583	256 377 624
Soleure	76.2	87 571 329	123 986 100	211 557 429
Bâle-Ville	139.4	0	0	0
Bâle-Campagne	102.6	0	0	0
Schaffhouse	96.1	1 532 129	2 169 234	3 701 362
Appenzell Rh.E.	76.0	18 937 805	26 812 709	45 750 514
Appenzell Rh.I.	81.1	3 657 444	5 178 319	8 835 763
Saint-Gall	76.1	164 468 857	232 859 915	397 328 772
Grisons	80.6	49 344 512	69 863 432	119 207 944
Argovie	88.8	61 181 281	86 622 283	147 803 563
Thurgovie	73.4	98 636 991	139 653 195	238 290 186
Tessin	95.9	7 138 636	10 107 094	17 245 729
Vaud	101.5	0	0	0
Valais	68.1	161 581 974	228 772 580	390 354 554
Neuchâtel	97.5	1 731 592	2 451 639	4 183 230
Genève	151.2	0	0	0
Jura	68.7	37 161 647	52 614 569	89 776 216
Tous les cantons	100.0	1 315 026 989	1 861 854 451	3 176 881 441

**Contributions pour l'année 2009: actualisation du droit à l'octroi sur la base de l'indice des ressources 2009**

+ = augmentation des charges des cantons; – = diminution des charges des cantons

Canton	Indice des ressources 2009	Compensation des cas de rigueur 2009 actualisée		
		Encaissement	Versement	Solde
Zurich	131.1	0	20 625 767	20 625 767
Berne	77.0	–52 134 660	16 093 294	–36 041 367
Lucerne	76.5	–23 692 069	5 835 055	–17 857 014
Uri	60.6	0	584 920	584 920
Schwyz	124.9	0	2 159 363	2 159 363
Obwald	66.1	–9 441 566	543 418	–8 898 148
Nidwald	127.7	0	623 280	623 280
Glaris	68.9	–8 168 757	647 460	–7 521 297
Zoug	223.8	0	1 658 042	1 658 042
Fribourg	73.5	–137 280 030	4 006 599	–133 273 430
Soleure	76.2	0	4 098 486	4 098 486
Bâle-Ville	139.4	0	3 251 481	3 251 481
Bâle- Campagne	102.6	0	4 343 147	4 343 147
Schaffhouse	96.1	–6 640 279	1 237 986	–5 402 293
Appenzell Rh.E.	76.0	0	902 001	902 001
Appenzell Rh.I.	81.1	0	247 218	247 218
Saint-Gall	76.1	0	7 575 621	7 575 621
Grisons	80.6	0	3 185 869	3 185 869
Aargovie	88.8	0	9 132 828	9 132 828
Thurgovie	73.4	0	3 842 546	3 842 546
Tessin	95.9	0	5 186 590	5 186 590
Vaud	101.5	0	10 612 818	10 612 818
Valais	68.1	0	4 612 693	4 612 693
Neuchâtel	97.5	–108 832 726	2 815 159	–106 017 567
Genève	151.2	0	6 896 917	6 896 917
Jura	68.7	–19 387 554	1 140 654	–18 246 900
Tous les cantons	100.0	–365 577 642	121 859 214	–243 718 428

Im Jahr 2009 bleibt die Anzahl der Kantone mit Anspruchsberechtigung aufgrund der gesetzlichen Grundlagen (Art. 19 Abs. 6 FiLaG) unverändert.

## **Annexe 2 : Liste des responsables cantonaux et fédéraux avec lesquels le CDF s'est entretenu**

### **Cantons**

Dans les six cantons audités (voir pt. 4.2.3), le CDF a procédé à des entretiens avec les responsables suivants :

*Péréquation des ressources :*

**Bâle-campagne : ACI :** Peter Nefzger (chef), H.-J. Schäublin (coordinateur RPT), Donat Steiner, Egon Andenmatten Vincenzo Coco, Hanspeter Bürgi (IT), Martin Kegreiss (IT). **Lucerne : ACI :** Josef Imfeld (coordinateur RPT), René Elmiger, Peter Barmettler, Guido Furrer, M.arkus Bachmann (IT), Denise von Moos (IT). **Service cantonal de la statistique :** Edith Lang (resp. domaine saisie et analyse), Roberto Frisullo (impôts). **Soleure :** Roland Bürgi (coordinateur RPT), Hansrüdi Günther, Niklaus Pfeiffer, Jörg Lang (IT), **Vaud :** ACI VD : Philippe Maillard (chef), Francis Perroset (coordinateur RPT), Alfonso Casarini, Thierry Drouhet, Gabriel Nicod. Direction des services informatiques : Pietro Cavaliere, Flavie Ricord, Philippe Desponds, Ngoan Nguyen. **Valais : ACI :** Gérard Salamin (chef), Beda Albrecht, Bruno Lochmatter, Martin Lochmatter, Gérald Sarrasin. Service informatique : Marie-France Udriot. **Zoug :** Guido Jud (chef), Hugo Wyssen (NFA Koordinator), Karl Baumann, Frank Köpfli Thomas Eisenring, Philipp Moos, Andy Staub (IT).

Pour les audits dans les cantons de Bâle-campagne, Lucerne, Soleure, Valais et Zoug, le CCF du canton concerné a participé comme observateur à un moment voire à tout l'audit (Valais).

*Compensation des charges :*

**Lucerne : Service cantonal de la statistique :** Gianantonio Paravicini Bagliani (directeur), Edith Lang (resp. domaine saisie et analyse), Trix Gisler (responsable des services centraux de l'office social de la ville de Lucerne) & Heidi Burkhard-Geissbühler (responsable des services sociaux de la commune de Werthenstein). **Vaud :** Service de prévoyance et d'aide sociale : Georges Piotet (adjoint aux affaires sociales) & Alain Perreten (directeur du Centre social régional de l'Est-lausannois-Oron-Lavaux).

### **Confédération**

Dans les trois offices fédéraux, le CDF a procédé à des entretiens avec les responsables suivants :

#### **Administration fédérale des contributions**

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

M. Kurt Dütschler, chef de division

M. Roger Ammann, chef des statistiques fiscales

M. Bruno Schneeberger, collaborateur

#### **Office fédéral de la statistique**

M. Phillipe. Küttel, chef de la Section « comptes nationaux »

M. Stéphane Cotter, chef de la Section « Démographie et migration »

M. Hans-Jürg Zaugg, adjoint à la Section „Géoinformation“

M. Thomas Ruch, collaborateur à la Section « analyses sociales »

M. Christophe Siegenthaler, collaborateur à la Section „structure des entreprises“

**Administration fédérale des finances**

*Division « péréquation financière »*

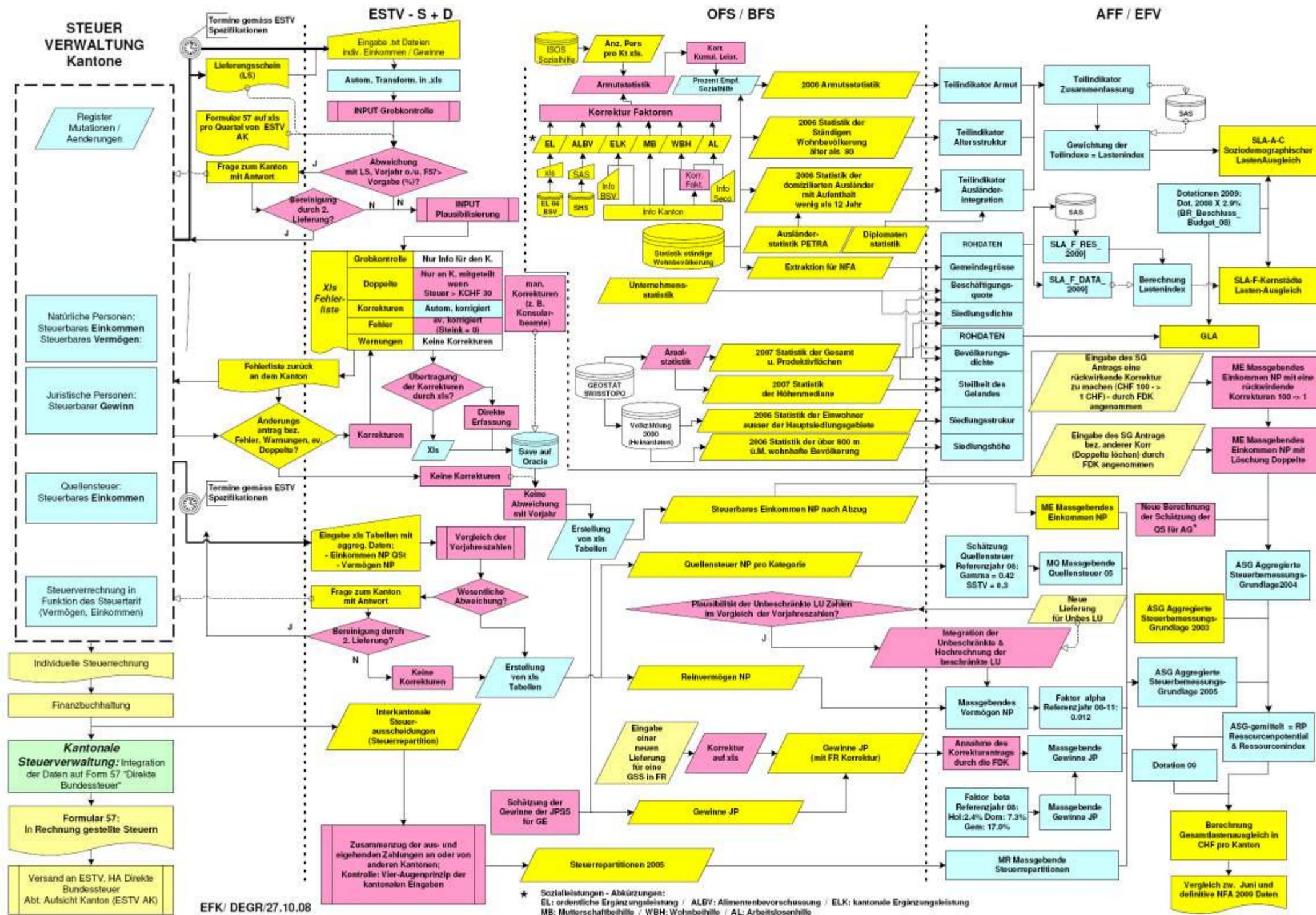
M. Gérard Wettstein, chef de division

M. Fred Bangerter, adjoint au chef

M. Antonio Iadarola, collaborateur

Les responsables et collaborateurs des services cantonaux et 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.

Annexe 3: Flux des données relatif à la remise et la collecte des données cantonales ainsi qu'à leur traitement par les offices fédéraux (année de référence 2009)





**Annexe 4 : Rapport du CDF du 15 août 2008: « Péréquation des ressources:  
Réflexions sur l'erreur relative à la contribution de Saint-Gall pour 2008 »**

# **Péréquation des ressources**

## Réflexions sur l'erreur relative à la contribution de Saint-Gall pour 2008

15 août 2008

**Table des matières**

<b>1</b>	<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>MISSION ET VÉRIFICATIONS</b>	<b>14</b>
3.1	Objectif de l'audit	14
3.2	Bases légales	14
3.3	Etendue et principes des contrôles	15
3.3.1	Audit des données cantonales dans six cantons	15
3.3.2	Examen du traitement des données par les offices fédéraux	15
3.4	Documentation et entretiens	15
3.5	Priorité des recommandations de CDF	15
<b>4</b>	<b>LES DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES ET LEUR TRAITEMENT PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS</b>	<b>16</b>
4.1	La fiabilité du système repose sur la qualité des données de taxation de l'IFD	16
4.1.1	La surveillance de l'IFD doit être améliorée	16
4.1.2	Les données statistiques de l'IFD pourraient être utilisées pour la surveillance	16
4.2	Mise en place d'un système de contrôle interne	17
4.3	Comment éviter une inégalité de traitement entre les cantons ?	17
4.4	Erreurs commises par les cantons dans la sélection des données	18
4.4.1	Données omises dans les sélections cantonales	18
4.4.2	Autres erreurs	18
4.4.3	Améliorer la communication entre les responsables informatique et fiscaux	19
4.5	Des contrôles de plausibilité, mais peu de corrections des données cantonales	19
4.5.1	Un contrôle d'intégralité pas toujours formalisé	19
4.5.2	Une erreur du type Saint-Gall a-t-elle pu se reproduire pour les données de l'année fiscale 2005 ?	21
4.5.3	Les cantons ne sont pas encouragés à solliciter des corrections de données	21
4.5.4	Réconciliation	23
4.5.5	Absence de validation formelle des données corrigées	23
<b>5</b>	<b>TRAITEMENT PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE DES DONNEES DE LA COMPENSATION DES CHARGES</b>	<b>24</b>
5.1	L'essentiel des données repose sur les statistiques les plus récentes de l'OFS	24
5.2	Toutes les statistiques de l'OFS font l'objet d'une assurance de qualité	24
5.3	Des données cantonales agrégées sont utilisées pour l'indicateur de la pauvreté	24
5.4	Inclusion des données sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux	25
<b>6</b>	<b>CALCUL PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES DES MONTANTS DE LA PEREQUATION FINANCIERE</b>	<b>26</b>
6.1	Un système de contrôle interne existe à l'AFF	26

6.2	Une architecture informatique potentiellement risquée	26
6.3	Aucune erreur de cellule ou de lien erroné, mais des points d'attention	26
6.4	Corrections et estimations sur les données 2009 de la péréquation financière	27
<b>7</b>	<b>ACTIVITES DU GROUPE TECHNIQUE D'ASSURANCE-QUALITE</b>	<b>27</b>
7.1	Le groupe technique en tant que plate-forme de préavis d'assurance-qualité	27
7.2	Pas d'implication du groupe technique d'assurance-qualité sur les corrections après consultation des cantons	27
<b>8</b>	<b>LES CORRECTIONS EFFECTUEES DURANT LA PHASE DE CONSULTATION</b>	<b>28</b>
8.1	Une situation non prévue dans les processus actuels	28
8.2	Traitement des corrections	28
8.2.1	Corrections relatives au canton de Saint-Gall	28
8.2.2	Corrections relatives au canton de Fribourg	29
8.2.3	Les données 2003 et 2004 du canton de Vaud n'ont pas été corrigées	29
8.3	Inclusion des corrections dans les chiffres définitifs 2009 de la péréquation financière	29
8.4	Vers un traitement d'office des corrections effectuées en phase de consultation	29
<b>9</b>	<b>INSTRUCTIONS DEPARTEMENTALES POUR LA COLLECTE, LA REMISE ET LE TRAITEMENT DES DONNEES DE LA PEREQUATION FINANCIERE</b>	<b>30</b>
9.1	Meilleure définition des rôles et des activités des offices fédéraux au travers d'une directive cadre	30
9.2	Institution de la maxime d'office dans les corrections	30
9.3	Précisions salutaires dans les instructions du DFF en matière de collecte et de remise des données	31
<b>10</b>	<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2007</b>	<b>31</b>
<b>11</b>	<b>ENTRETIEN FINAL</b>	<b>33</b>
<b>1</b>	<b>RESUME</b>	<b>47</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTE DE CES REFLEXIONS</b>	<b>48</b>
2.1	Chronologie du cas Saint-Gall	48
2.2	La demande faite au CDF	48
<b>3</b>	<b>CONTEXTE DE LA DECISION A PRENDRE</b>	<b>48</b>
3.1	Exactitude versus sécurité juridique	48
3.2	Corriger rétroactivement, mais à quelles conditions ?	49
3.3	Le cas Saint Gall constitue-t-il un précédent ?	50
<b>4</b>	<b>RESPONSABILITES EN MATIERE D'ASSURANCE-QUALITE</b>	<b>50</b>
4.1	Selon les nouvelles dispositions légales	50
4.1.1	Au niveau des offices fédéraux	50
4.1.2	Au niveau des cantons	51

4.1.3	Le cas du CDF	51
4.2	La situation en 2007	51
<b>5</b>	<b>LES SOURCES DE L'ERREUR</b>	<b>52</b>
5.1	Des spécifications de détail pas respectées	52
5.2	Un contrôle de plausibilité ignoré par l'AFC	52
5.3	Des processus de transmission et de traitement des données pas suffisamment définis et documentés	53
5.4	Un processus de validation flou et inefficace	53
<b>6</b>	<b>PISTES POUR LA SUITE</b>	<b>53</b>
6.1	Il est urgent d'édicter les instructions prévues	53
6.2	Le traitement des erreurs devrait être défini légalement	54
6.3	Consultation sur le projet de rapport	54

## **1 RESUME**

Les responsabilités de l'erreur sont partagées entre l'administration cantonale de Saint-Gall et l'Administration fédérale des contributions (AFC). Par son comportement, le canton de Saint-Gall a notamment clairement contribué à créer le malentendu qui a constitué la source de l'erreur ensuite accomplie par l'AFC.

S'agissant de l'opportunité de corriger rétroactivement les effets de cette erreur sur les montants de péréquation 2008, il n'est pas judicieux de créer un précédent sans avoir préalablement fixé clairement les conditions générales d'une correction rétroactive des données de la péréquation des ressources et des charges.

La qualité des processus de traitement et de validation des données doit être rapidement améliorée.

Une modification législative est en outre souhaitable pour donner au système une plus grande stabilité.

## **2 CONTEXTE DE CES REFLEXIONS**

### **2.1 Chronologie du cas Saint-Gall**

Une erreur est intervenue en janvier 2007 dans le cadre de la détermination des revenus imposables des personnes physiques pour l'année de calcul 2004 du canton de Saint-Gall. Cette erreur a entraîné pour le canton de Saint-Gall une sous-estimation de l'ordre de 85 millions de francs du paiement compensatoire à recevoir pour l'année 2008.

L'erreur a été découverte par l'AFC en avril 2008 dans le cadre de la vérification des données pour l'année de calcul 2005. Elle a été communiquée le 29 avril 2008 à l'Administration fédérale des finances (AFF) et a été discutée lors de la séance du 13 mai 2008 du groupe technique chargé de l'assurance-qualité. Ce groupe a décidé de corriger cette erreur pour la détermination des montants compensatoires 2009, mais de ne pas revenir sur les montants versés en 2008. Les responsables du canton de Saint-Gall ont été informés le 18 juin 2008.

Une discussion a eu lieu le 26 juin 2008 entre les parties. Les directeurs cantonaux des finances ont été informés de la situation le 1<sup>er</sup> juillet par le canton de Saint-Gall.

### **2.2 La demande faite au CDF**

Compte tenu de la portée financière de l'erreur et afin d'assurer un traitement objectif de ce dossier, le directeur de l'AFC a prié le 30 juin 2008 le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'analyser en détail le déroulement des opérations et d'identifier en particulier les circonstances qui ont conduit à cette erreur.

Tant l'AFC (le 24 juillet 2008), que le Département des finances du canton de Saint-Gall (le 31 juillet 2008) ont fait parvenir au CDF leurs versions des faits, en documentant leurs affirmations de manière détaillée.

La documentation reçue était complète et a permis au CDF de se faire une opinion.

## **3 CONTEXTE DE LA DECISION A PRENDRE**

### **3.1 Exactitude versus sécurité juridique**

Le système mis en place constitue un changement fondamental par rapport à l'ancienne péréquation financière. Le degré de précision des indicateurs retenus, ainsi que la qualité des processus mis en place sont largement supérieurs à ceux de l'ancien système de détermination de la capacité financière des cantons

Le problème qui est discuté ici est clairement à placer dans la catégorie des maladies d'enfance et ne devrait pas conduire à une remise en question de tout le système. Quels que soient les montants financiers en jeu, toute décision est à placer dans une perspective à long terme.

La rétroactivité est une notion juridique extrêmement sensible, particulièrement lorsque plus d'une vingtaine de partenaires sont concernés. La répartition chaque année de montants totalisant plusieurs milliards de francs doit répondre à des exigences de qualité élevées. Elle ne devrait en revanche pas être remise en question à la légère.

### **3.2 Corriger rétroactivement, mais à quelles conditions ?**

Si le principe d'une correction rétroactive devait être admis, les conditions d'application devraient au préalable être fixées entre tous les partenaires concernés. Les questions suivantes mériteraient notamment d'être traitées :

#### *En faveur et en défaveur ?*

Tous les partenaires devraient s'engager à remettre en question les montants qu'ils ont versés, respectivement encaissés, pour la période concernée.

#### *A partir de quel montant ?*

Le cas de Saint-Gall est aujourd'hui ouvertement discuté mais il n'est pas unique. Sans que la responsabilité de l'AFC ou de l'AFF ne soit engagée, un autre canton a par exemple perdu 5 millions de francs dans la répartition 2008 à la suite d'une erreur qu'il a effectuée dans l'annonce de sa fortune nette imposable.

Si le principe d'une correction rétroactive devait être accepté, ne serait-il pas nécessaire de déterminer un seuil de matérialité en-deçà duquel l'erreur doit être considérée comme supportable et la sécurité juridique primer sur l'exactitude? Ce seuil devrait-il être le même pour tous les cantons ? Il est à relever qu'une erreur de faible importance peut également avoir de grands effets si elle entraîne le basculement d'un canton d'un statut de « à fort potentiel » dans celui de « à faible potentiel ».

#### *Combien d'années de rétroactivité ?*

Suite au renforcement des contrôles de l'AFC, l'erreur concernant le canton de Saint-Gall a pu heureusement être identifiée en avril de l'année suivante. Selon la décision prise par l'AFF, la péréquation 2009 tiendra compte des données corrigées.

On peut cependant imaginer qu'une erreur ne soit découverte que cinq ou dix ans plus tard. A partir de quel délai le respect du principe de la sécurité juridique empêcherait-il définitivement toute correction?

### **3.3 Le cas Saint Gall constitue-t-il un précédent ?**

Les nouvelles dispositions légales ne sont entrées en force que le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et ne sont donc pas directement pertinentes pour évaluer les processus et l'assurance-qualité en 2007.

Les considérations qui seront retenues pour décider d'une éventuelle correction seront en revanche probablement identiques lorsqu'il s'agira de juger une éventuelle future erreur. Il semble donc politiquement et juridiquement difficile de considérer le cas de Saint-Gall comme une exception, qui ne constituerait pas un précédent.

## **4 RESPONSABILITES EN MATIERE D'ASSURANCE-QUALITE**

### **4.1 Selon les nouvelles dispositions légales**

Les articles 41 à 45 de l'OPFCC traitent en détail la question de l'assurance-qualité et instituent en particulier un groupe technique chargé de l'assurance-qualité. Ce groupe a notamment pour tâche de seconder les offices fédéraux dans le contrôle et la vérification de la plausibilité des données.

#### **4.1.1 Au niveau des offices fédéraux**

L'article 41 de l'Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC, RS 613.21) impose à l'AFC et à l'OFS une vérification de la plausibilité des chiffres, mais pas une assurance-qualité.

Bien que tout au long du projet RPT les partenaires aient toujours considéré les données de calcul de la péréquation comme des données statistiques, le débat actuel montre l'importante portée financière de ces chiffres. Le CDF les assimile pour sa part, par analogie, à des données comptables au sens de l'Ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01). A ce titre, il appartient aux directeurs des trois offices fédéraux concernés (AFF, AFC et Office fédéral de la statistique/OFS) de mettre en place des systèmes de contrôle interne assurant, l'intégralité, l'exactitude et la traçabilité du traitement des informations, y compris dans le domaine informatique

Suite à l'audit 2007 du CDF, l'AFF a consigné ses procédures de travail dans un manuel interne. Les premières mesures ont par ailleurs été prises en vue d'une migration de l'actuelle application Excel vers un système informatique mieux adapté à la portée financière de cette tâche.

#### 4.1.2 Au niveau des cantons

Les dispositions légales et le message relatifs à la RPT prévoient deux formes de participation des cantons à l'assurance-qualité :

- ❑ Ils sont d'une part représentés par quatre personnes, dont le président, dans le groupe technique chargé de la qualité.
- ❑ Le 3<sup>ème</sup> Message sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 8 décembre 2006 (FF 2007 597, page 689) prévoit d'autre part une procédure d'informations aux cantons qui permet à ceux-ci de prendre connaissance des résultats et au besoin de les contester. On peut regretter que cette phase du processus ne soit pas plus formalisée et n'intègre pas une attestation formelle de la part de chaque canton (voir également chiffre 6.1 ci-dessous).

#### 4.1.3 Le cas du CDF

Le CDF dispose depuis 2008 d'une compétence législative (l'article 6/j de la Loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0) qui le charge « d'examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges au sens 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 ».

Le CDF a décidé de procéder chaque année dès 2008 à l'examen complet des données relatives aux six indicateurs de l'indice des ressources d'un quart des cantons. Les travaux des offices fédéraux feront pour leur part annuellement l'objet d'un audit. Les audits du CDF ne peuvent cependant aujourd'hui donner ni une haute assurance de la qualité des données, ni assurer que toutes les erreurs ont été découvertes.

Pour mémoire, les travaux de contrôle ont été effectués dans le passé par la société ECOPLAN, mandatée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. ECOPLAN a consacré respectivement 86 jours en 2006 et 27 jours en 2007 à ces contrôles. Le CDF y aura consacré à fin 2008 plus de 200 jours.

#### 4.2 La situation en 2007

L'erreur s'est produite fin 2006, début 2007. A cette époque, les dispositions légales n'étaient pas encore définitivement fixées et l'assurance-qualité était encore assurée dans le cadre de l'organisation du projet RPT.

Les vérifications du CDF ont été menées de manière indépendante du projet et se sont limitées à un audit des activités de l'administration fédérale.

## 5 LES SOURCES DE L'ERREUR

### 5.1 Des spécifications de détail pas respectées

Le canton de Saint-Gall a créé la confusion et finalement contribué à l'erreur en ne se conformant pas à la « MERKBLATT ZUR DATENERFASSUNG » de juillet 2002.

Quatre éléments ont essentiellement créé la confusion :

1. La livraison des données sur deux supports magnétiques, qui selon Saint-Gall devaient se compléter et non s'additionner,
2. La mention „*Da die Diplomaten bis anhin nicht über das EDV-System "SN neue Steuern" veranlagt worden sind, haben wir Ihnen diese Fälle separat ausgewertet (sh. Diskette). Ab dem nächsten Jahr bzw. ab Steuerperiode 2005 sind auch diese Fälle vollständig auf der CD enthalten*“. Cette mention a induit en erreur l'AFC, qui a légitimement compris que les données des deux supports magnétiques devaient être additionnées. Contrairement à ce que soutient le canton de Saint-Gall, on ne peut attendre de l'AFC qu'elle interprète la mention figurant en pied de page dans ce fichier « *rot markierte Positionen sind auf der CD nicht enthalten* » comme une indication que seules les données en rouge sont à reprendre en complément des données du CD-Rom.
3. Le recours à une numérotation de contribuable différente entre les deux supports de données, qui a rendu inopérant le contrôle automatique de l'AFC qui aurait repéré ces doublons.
4. La mention « 100 Fr. » en tête de colonne du fichier Excel transmis par Saint-Gall qui, selon l'interprétation de Saint-Gall correspond à un arrondi à la centaine. Cette mention a induit en erreur l'AFC, qui y a vu l'expression du montant en centaines de francs prescrite par les spécifications.

### 5.2 Un contrôle de plausibilité ignoré par l'AFC

Lors de l'intégration finale début janvier 2007 des données des 103 agents diplomates (avec un montant imposable 100 fois supérieur à ce qu'il devait être) au traitement informatique des données totales de Saint-Gall, le contrôle de plausibilité automatique a identifié l'erreur et a signalé que pour tous ces cas le montant imposable ne correspondait pas au montant d'impôt dû.

L'«alerte» (Warnung) produite automatiquement dans ces cas n'a cependant pas été produite seulement pour ces 103 cas, mais aussi pour beaucoup d'autres cas (plus que 1'300). Dans cette grande quantité d'alertes le collaborateur de l'AFC n'a pas reconnu le problème particulier (montant imposable 100 fois supérieur à ce qu'il devait être) des 103 agents diplomates.

### **5.3 Des processus de transmission et de traitement des données pas suffisamment définis et documentés**

Comme le relève le CDF dans son rapport du 1er novembre 2007 « Analyse de la fiabilité de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière », l'ensemble du processus de transmission et de traitement des données n'est pas défini de manière satisfaisante.

A juste titre, le canton de Saint-Gall relève que les différentes opérations effectuées par l'AFC ne sont pas documentées de manière satisfaisante. Les différentes corrections et adaptations faites par l'AFC, en particulier l'addition des données du fichier Excel dans le fichier de base, ne sont par exemple pas mentionnées par l'AFC dans ses différents courriels.

Le processus adopté ne répondrait pas aux dispositions de l'article 43 de l'OPFCC qui prévoit que « Les corrections des chiffres et les estimations doivent être documentées. La traçabilité doit être garantie. »

L'AFC a par ailleurs procédé elle-même à des intégrations de données après l'envoi final de Saint-Gall (facteur 100 lors de l'intégration des données Excel). Cette manière de faire ne correspondrait pas non plus à l'article 41 OPFCC qui prévoit « de les renvoyer au canton dont elles émanent en lui demandant de les rectifier dans un délai raisonnable ».

### **5.4 Un processus de validation flou et inefficace**

Malgré plusieurs échanges de mails entre l'AFC et le canton de Saint-Gall, le canton de Saint-Gall a finalement pris note des résultats sur la base de documents récapitulatifs, mais sans disposer de la base de données complète et définitive.

D'un point de vue formel, l'AFC ne dispose d'autre part d'aucune preuve formelle de l'acceptation par le canton du dernier état de ses données. L'absence de réponse à son dernier courriel du 9 janvier 2007 ne saurait en soi constituer une approbation.

Dans son courrier du 5 septembre 2007 à l'attention du secrétariat de la Conférence des directeurs des finances, le canton de Saint-Gall a en revanche accepté les données de calcul (« *keine Anträge zur Änderung dieser Zahlen* »).

## **6 PISTES POUR LA SUITE**

### **6.1 Il est urgent d'édicter les instructions prévues**

L'Ordonnance (OPFCC) prévoit que des instructions doivent être établies :

- pour la péréquation des ressources par le Département fédéral des finances (article 22),
- pour la compensation des charges par le Département fédéral de l'intérieur (article 29).

Ces instructions, qui devraient notamment couvrir « la collecte et la remise par les cantons des données requises et leur traitement par les offices fédéraux », font aujourd'hui encore défaut.

Elles devraient décrire en détail les contrôles automatiques et les réconciliations existants, afin d'offrir aux différents partenaires une plus grande transparence. Elles devraient également définir le processus de validation des résultats par les cantons. On pourrait par exemple prévoir un document reflétant l'état définitif des données retenues par l'AFC et transmises à l'AFF, qui devrait être validé par l'autorité fiscale cantonale.

Cette étape devrait être achevée dans un délai permettant au CDF de procéder en temps utile à des vérifications efficaces.

La procédure actuelle est largement bâtie sur la procédure initialement prévue pour établir les statistiques fiscales. Vu l'importance des enjeux RPT, il serait nécessaire de distinguer clairement dans les documents et les fichiers informatiques les données et les opérations qui ont un impact RPT - et qui devraient faire l'objet d'un contrôle de qualité approfondi - des données et opérations qui n'ont qu'un rôle statistique.

## **6.2 Le traitement des erreurs devrait être défini légalement**

La portée tant financière que politique d'une correction rétroactive des montants compensatoires justifierait que cette question soit traitée dans la Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, RS 613.2).

Sous l'angle d'une plus grande sécurité juridique pour tous les cantons, il serait par exemple envisageable de préciser dans la loi que les erreurs découvertes après entrée en force de la décision du Conseil fédéral n'entraînent pas de correction rétroactive.

## **6.3 Consultation sur le projet de rapport**

Une première version de ce rapport a été mise en consultation le 13 août 2008. Le CDF a reçu du canton de Saint-Gall, de l'AFC et de l'AFF des observations dont il a largement tenu compte. Il remercie ici ses différents interlocuteurs pour leur disponibilité et l'esprit constructif dans lequel ils ont traité ce dossier.

Contrôle fédéral des finances  
Le vice-directeur

Michel Huissoud