



# **Péréquation des ressources et compensation des charges**

**Audit 2009 auprès des cantons et  
des offices fédéraux**

19 octobre 2009

## Table des matières

<b>1</b>	<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>L'ESSENTIEL EN BREF</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>MISSION ET VÉRIFICATIONS</b>	<b>10</b>
3.1	Objectif de l'audit	10
3.2	Bases légales	10
3.3	Etendue et principes des contrôles	11
3.3.1	Audit des données cantonales de la péréquation des ressources	11
3.3.2	Audit du traitement des données par les offices fédéraux	11
3.4	Documentation et entretiens	11
3.5	Priorité des recommandations de CDF	11
<b>4</b>	<b>CONSTATS GÉNÉRAUX RELATIFS AUX DONNÉES CANTONALES DE LA PÉREQUATION DES RESSOURCES</b>	<b>12</b>
4.1	Entrée en vigueur trop tardive des directives départementales	12
4.2	Amélioration générale du traitement des données cantonales	12
4.2.1	Renforcement du système de contrôle interne	12
4.2.2	Pertinence et systématique du contrôle des données individuelles	13
4.2.3	Nécessité d'un contrôle approfondi des données agrégées	14
4.2.4	De nouveaux champs amélioreraient les contrôles des données RPP et BPM	14
4.2.5	Corrections a posteriori des résultats attestés par les cantons	15
4.2.6	Nécessité de limiter et de documenter les opérations manuelles dans la base Oracle	15
4.2.7	Echange d'informations avec la division « surveillance cantons » de l'AFC	16
4.3	Constats généraux suite aux audits menés auprès de six cantons	16
4.3.1	Fiabilité relative des données pour les indicateurs RPPS et FPP	16
4.3.2	Un niveau d'assurance-qualité très différencié entre les cantons	17
4.3.3	Nécessité de sécurité supplémentaire dans la transmission des données cantonales	17
<b>5</b>	<b>ERREURS CONSTATEES DANS LES DONNÉES CANTONALES</b>	<b>18</b>
5.1	Arbre de décision pour le traitement des constats du CDF	18
5.2	Erreurs systématiques (types 1a et 1b)	18
5.3	Erreurs non-systématiques (types 1c et 1d)	19
5.4	Divergence dans l'interprétation des directives (type 2)	20
5.4.1	Interprétation des « éléments déterminant la perception provisoire de l'impôt »	20
5.4.2	Pas de transmission de données provisoires pour l'indicateur FPP	21
5.4.3	Non communication des potentiels des sourciers travaillant hors canton	21
5.4.4	Potentiel des sociétés à statut particulier imposés partiellement hors canton	21
5.4.5	Différence entre les principes appliqués pour la production des données de l'indicateur des répartitions IFD	22
5.5	Disponibilité non garantie des revenus bruts individuels des sourciers (type 3)	22

<b>6</b>	<b>ACTIONS ENTREPRISES ET AUTRES CORRECTIONS OPEREES APRES ATTESTATION DES RESULTATS PAR LES CANTONS</b>	<b>23</b>
6.1	Décisions du groupe d'assurance-qualité sur le traitement à réserver aux erreurs	23
6.2	Actions entreprises suite aux constats du CDF	23
6.2.1	Inclusion des données provisoires des sourciers soumis à la taxation ordinaire	23
6.2.2	Prise en considération du potentiel de fortune pour les assujettis grisons au forfait	24
6.2.3	Correction du potentiel de fortune zurichoïse	24
6.3	Actions entreprises sur proposition du canton	24
6.3.1	Corrections des données de l'indicateur RPPS pour Argovie et Vaud	24
6.3.2	Corrections des données de l'indicateur BPM pour Bâle ville, Jura et Schwyz	25
6.4	L'établissement de nouvelles attestations constitue l'exception plutôt que la règle	25
<b>7</b>	<b>LES DONNEES DE LA COMPENSATION DES CHARGES</b>	<b>26</b>
7.1	Mise sur pied d'un système de contrôle interne au sein de l'OFS	26
7.2	Potentiel d'amélioration de la qualité des données	26
7.2.1	Meilleure qualité de l'indicateur de l'intégration	26
7.2.2	Absence de réconciliation des statistiques pour le calcul du taux d'emploi	27
7.2.3	L'indicateur de la pauvreté repose toujours partiellement sur des données agrégées	27
<b>8</b>	<b>CALCUL DES MONTANTS DE PEREQUATION FINANCIERE</b>	<b>28</b>
8.1	Un système de contrôle interne existe, mais il reste insuffisant	28
8.1.1	Maintien du principe du contrôle des quatre yeux, malgré la réorganisation interne	28
8.1.2	Retard dans la mise en place d'une architecture informatique fiable	28
8.2	Rigueur et systématique dans le traitement des données 2010	29
8.2.1	Gestion des données entrantes	29
8.2.2	Traitement des données de la péréquation financière	29
8.2.3	La dotation 2010 a été recalculée sur la base des données corrigées 2004 et 2005	29
8.2.4	Amélioration de la transparence	29
<b>9</b>	<b>ANALYSE DES MESURES D'ASSURANCE-QUALITE RPT</b>	<b>30</b>
9.1	Fonctionnement du groupe technique d'assurance-qualité	30
9.2	Lien avec les activités du groupe technique sur le rapport d'efficacité RPT	30
9.3	Traitement des erreurs d'interprétation	30
9.3.1	Problèmes liés à la facturation provisoire (art. 162 LIFD)	30
9.3.2	Sourciers intercantonaux	31
<b>10</b>	<b>INSECURITE JURIDIQUE AU NIVEAU DES CORRECTIONS RETROACTIVES</b>	<b>32</b>
<b>11</b>	<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2008</b>	<b>33</b>
<b>12</b>	<b>ENTRETIEN FINAL</b>	<b>34</b>

## Annexes

1. Liste des responsables cantonaux et fédéraux soumis à entretiens
2. Flux des données valable en 2009 pour la remise et la collecte des données cantonales aux offices fédéraux ainsi que leur traitement par ces derniers (version en allemand)
3. Récapitulatif des recommandations

## 1 TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
BPM	Bénéfice déterminant des personnes morales
BPMS	Bénéfice déterminant 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 E+S	Division « Etudes et supports » 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	Ordonnance du 10 juillet 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (= FiLaV)
Rapport 2007	Rapport du CDF du 1er décembre 2007 intitulé « Analyse de la fiabilité de la dotation globale et des instruments de la nouvelle péréquation financière
Rapport 2008	Rapport du CDF du 8 décembre 2008 intitulé « Péréquation des ressources et compensation des charges. Audit 2008 auprès des cantons et des offices fédéraux»
RPP	Revenu déterminant des personnes physiques
RPPS	Revenu déterminant 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 L'ESSENTIEL EN BREF

Les travaux d'audit n'ont révélé aucune erreur ou faiblesse importante dans le dispositif de récolte, de traitement et de calcul des données 2010 de la péréquation financière.

Adoptées le 19 décembre 2008 par le Chef du Département fédéral des finances (DFF), les deux directives du DFF relatives à la récolte et au traitement des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ont été pour l'essentiel correctement appliquées. Les erreurs identifiées par le CDF dans les données cantonales de la péréquation des ressources ont fait l'objet de corrections conformément aux directives du DFF.

Les contrôles de l'Administration fédérale des contributions (AFC) pour vérifier la qualité des données individuelles sont pertinents et systématiquement mis en œuvre. Ils n'assurent cependant pas que toutes les erreurs des cantons soient identifiées. L'identification d'anomalies dans l'évolution des chiffres agrégés d'une année à l'autre n'entraîne pas systématiquement des contrôles plus approfondis. L'introduction dans les spécifications de détails de champs supplémentaires permettrait d'améliorer les contrôles.

L'attestation par les cantons des données définitives constitue une amélioration notable. Le CDF regrette qu'à ce jour seuls quelques cantons aient mis en place une assurance-qualité. Les pratiques cantonales divergent quant à la transmission des données provisoires de l'impôt fédéral direct (IFD). Le CDF a pris acte que certains cantons ne facturent pas systématiquement les acomptes prescrits par l'article 162 LIFD. L'AFC s'est engagée à prendre les mesures nécessaires.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a formalisé les processus de collecte, de traitement et de contrôle des données de la compensation des charges. Les données relatives aux fonctionnaires internationaux sont maintenant également utilisées pour le calcul du taux d'emploi. Cette statistique fait cependant l'objet d'un retraitement manuel par l'AFF. Le CDF a recommandé à l'OFS de ne fournir à l'avenir que des données statistiques définitives à l'AFF.

Le CDF constate la traçabilité du traitement et des corrections des données de la péréquation financière au niveau de l'AFF. Il déplore cependant qu'elle n'ait pas encore été en mesure de se doter d'un environnement informatique à la hauteur des enjeux financiers et politiques de la RPT. Le recours à des tableurs, tant dans les interfaces avec l'AFC et l'OFS que dans le traitement des données, est une option risquée.

S'agissant finalement de la question des corrections rétroactives des données, le CDF regrette que le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances aient accepté la demande de correction rétroactive présentée par le canton du Jura. Il estime que cette décision ne va pas dans la bonne direction. La peur d'être confronté à l'éventuel et hypothétique recours d'un canton, dont l'issue serait par ailleurs incertaine, conduit à accepter de corriger rétroactivement les données de tous les cantons. Cette attitude fait fi de la notion de sécurité juridique, remet en question dans tous les autres cantons des budgets et des comptes déjà adoptés et entraîne des complications administratives inutiles. Elle relativise par ailleurs singulièrement la valeur de l'attestation de conformité exigée des cantons.

## **DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE**

Bei der Prüfung wurden im Dispositiv zur Erhebung, zur Verarbeitung und zur Berechnung der Finanzausgleichsdaten für das Jahr 2010 weder schwerwiegende Fehler noch grössere Lücken festgestellt.

Die beiden Weisungen zur Erhebung und zur Verarbeitung der Daten, die der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) am 19. Dezember 2008 erlassen hat, wurden im Wesentlichen korrekt befolgt. Die Fehler in den kantonalen Daten zum Ressourcenausgleich, auf die die EFK hingewiesen hatte, wurden entsprechend den Weisungen des EFD korrigiert.

Die Kontrollen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zur Überprüfung der Qualität der Individdaten werden zweckmässig und regelmässig durchgeführt. Sie garantieren allerdings nicht, dass alle Fehler bei den Kantonen entdeckt werden. Wird festgestellt, dass die aggregierten Zahlen von einem Jahr zum nächsten stark abweichen, so führt das nicht jedes Mal zu vertieften Kontrollen. Mit der Einführung zusätzlicher Parameter bei der Detailspezifikationen liessen sich diese Kontrollen verbessern.

Die formelle Bestätigung der definitiven Daten durch die Kantone bringt eine spürbare Verbesserung. Die EFK bedauert, dass bisher nur wenige Kantone ein Qualitätssicherungssystem eingerichtet haben. Bei der Übermittlung der provisorischen Daten zur direkten Bundessteuer (DBST) gibt es Unterschiede in den Vorgehensweisen der einzelnen Kantone. Die EFK hat davon Kenntnis genommen, dass gewisse Kantone nicht systematisch provisorisch bezogene Steuern in Rechnung stellen, wie dies Artikel 162 DBG vorsieht. Die ESTV hat angekündigt, sie werde die notwendigen Massnahmen treffen.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat die Verfahren zur Sammlung, zur Bearbeitung und zur Kontrolle der Lastenausgleichsdaten formalisiert. Die Daten zu den internationalen Beamtinnen und Beamten werden neu ebenfalls in die Berechnung der Beschäftigungszahlen einbezogen. Diese Statistik wird allerdings von der EFV manuell nachbearbeitet. Die EFK hat dem BFS empfohlen, künftig der EFV nur noch definitive statistische Daten zu liefern.

Die EFK stellt fest, dass die Bearbeitung und Korrektur der Finanzausgleichsdaten bei der EFV nachvollziehbar ist. Sie bedauert allerdings, dass die EFV bisher noch nicht in der Lage war, sich eine Informatikumgebung zu beschaffen, die den finanziellen und politischen Herausforderungen des NFA angemessen wäre. Die Verwendung einer Excel-Tabellen-Architektur sowohl an den Schnittstellen mit der ESTV und dem BFS als auch bei der Datenbearbeitung ist mit Risiken behaftet.

Der Kanton Jura hat ein Gesuch um rückwirkende Korrektur von Daten gestellt. Die EFK bedauert, dass das Eidgenössische Finanzdepartement und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren diesem Gesuch stattgegeben haben. Nach Auffassung der EFK weist dieser Entscheid in die falsche Richtung. Die Angst vor einer rein hypothetischen Beschwerde eines Kantons, deren Ausgang überdies ungewiss wäre, führt nun dazu, dass man einverstanden ist, die Daten aller Kantone rückwirkend zu korrigieren. Diese Haltung steht dem Gebot der Rechtssicherheit entgegen, stellt in allen anderen Kantonen Voranschlag und Rechnung in Frage und führt zu unnützem administrativem Mehraufwand. Überdies relativiert sie in hohem Mass den Wert der von den Kantonen geforderten Konformitätsbestätigung.

Interne Kontrollmassnahmen sind notwendig zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und der Dokumentation der manuell vorgenommenen Bearbeitung von Daten aus der Datenbank der ESTV. Die ESTV hat angekündigt, sie werde die Empfehlungen der EFK umsetzen.

Vor zwei Jahren wurde der EFV empfohlen, sich eine Informatikumgebung zu verschaffen, die den finanziellen und politischen Herausforderungen der NFA angemessen ist. Diese Empfehlung ist noch offen. Die EFV hat angekündigt, sie werde eine solche Informatikumgebung im April 2010 in Betrieb nehmen.

Die EFK wird im Rahmen ihrer Kontrollen im Jahr 2010 die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüfen.

**Originaltext auf französisch**

## **KEY FACTS**

The audit did not identify any material weaknesses or errors in the process of collecting, processing and calculating the 2010 financial equalisation data.

For the most part, the two directives issued by the Federal Department of Finance (FDF) on the collection and processing of data concerning the equalisation of resources and compensation of burdens, adopted by the Head of the Federal Department of Finance on 19 December 2008, have been correctly applied. Furthermore, the errors identified by the SFAO in the cantonal data on the equalisation of resources have been adjusted in accordance with the FDF directives.

The checks and controls conducted by the Federal Tax Administration (FTA) to ascertain the quality of the individual data are appropriate and are systematically implemented. They do not guarantee, however, that all errors made by the cantons are identified. Where irregularities are identified with respect to year-on-year aggregate figures, this is not automatically followed by more thorough controls. The addition of new fields to the specifications of details could enhance the quality of controls.

The cantons' certification of the definitive data constitutes a marked improvement. However, the SFAO regrets that only some cantons have set up a quality assurance system. Discrepancies exist in the way the cantons forward their provisional data on federal direct tax. The SFAO noted that some cantons do not systematically invoice the advance payments stipulated in Art. 162 of the Federal Direct Tax Act. The FTA has indicated its intention to take appropriate measures.

The Federal Statistics Office (FSO) has formalised the process of collecting, processing and checking the data related to the compensation of burdens. Data on international public servants are now also used in calculating the level of employment. However, these statistics are manually restated by the FFA. The SFAO has recommended that, in future, the FSO should provide the FFA with the definitive statistics only.

The SFAO is pleased to observe the traceability of the FFA's processing and correction of financial equalisation data. Nonetheless, it regrets the fact that the FFA has not yet equipped itself with an IT environment commensurate with the financial and political stakes of RFE (reform of financial equalisation). The use of spreadsheets, in both the FTA and FSO interfaces and data processing, is an option fraught with risk.

Finally, concerning the issue of retroactive adjustments of data, the SFAO regrets the decision by the Federal Department of Finance and the Swiss Conference of Cantonal Directors of Finance to accept the Canton of Jura's request for such retroactive adjustment. The SFAO regards this as a step in the wrong direction: a hypothetical fear of one day having to face an appeal from a canton (the outcome of which, in any case, would not be certain) has resulted in the acceptance of retroactive adjustment for the data of all cantons. This situation contradicts the principle of legal certainty, calls into question the budgets and accounts already adopted in all the other cantons and leads to unnecessary bureaucracy. Furthermore, it singularly diminishes the value of the certificate of conformity the cantons are required to present.

Internal control measures are needed to ensure the traceability and documentation of manual operations in the FTA database. The FTA has undertaken to implement the SFAO's recommendations.

As to the recommendation – outstanding for two years now – to adopt an IT environment better adapted to the financial and political stakes, the FFA announced its decision to proceed into production in April 2010.

The SFAO will monitor implementation of these recommendations in the course of its audits in 2010.

**Original text in french**

### **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 2010 ont été soumis le 3 juillet 2009 à la consultation des cantons.<sup>1</sup> Moyennant quelques corrections apportées aux données de la péréquation des ressources, les montants définitifs de la péréquation des ressources et de la compensation des charges pour 2010 ont été transmis au Conseil fédéral pour validation. Ils figurent en annexe à l'OPFCC.<sup>2</sup>

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).

Les examens du CDF ont ainsi porté sur :

- Les données cantonales de la péréquation des ressources, au niveau de leur production (Chapitre 5), de leur récolte et de leur traitement par l'Administration fédérale des contributions – AFC (Chapitre 4 sections 1 et 2), ainsi que des actions entreprises et autres corrections apportées après attestation des résultats par les cantons (Chapitre 6).
- Le traitement par l'Office fédéral des statistiques (OFS) des données statistiques tant agrégées que standardisées relatives à la compensation des charges (chapitre 7).
- La production par l'Administration fédérale des finances (AFF) des chiffres 2010 de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (chapitre 8).
- Le rôle et les activités du groupe technique chargé de l'assurance qualité (GT AQ) défini à l'art. 44 OPFCC (chapitre 9).

Les recommandations du rapport 2008 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).
- Art. 6 al. 1<sup>er</sup> let. j de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0 - LCF)
- Ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 5 juillet 2007 (RS 613.21) adapté en date du 18 novembre 2009 pour les chiffres 2010.
- Directive du DFF du 19 décembre 2008 concernant le traitement par l'AFC, l'OFS et l'AFF des données relatives à la péréquation des ressources et à la compensation des charges.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Voir [http://www.efv.admin.ch/f/themen/finanzausgleich/G\\_Finanzausgleich/index.php](http://www.efv.admin.ch/f/themen/finanzausgleich/G_Finanzausgleich/index.php) (rapport du 26 juin 2009 de l'AFF, à l'attention de la Conférence des directeurs des finances des cantons)

<sup>2</sup> [http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/G\\_Finanzausgleich/index.php](http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/G_Finanzausgleich/index.php)

<sup>3</sup> <http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/index.php>

- Instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons<sup>4</sup>

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

#### **3.3.1 Audit des données cantonales de la péréquation des ressources**

Sélectionnés notamment en regard de l'importance de l'indicateur des revenus des personnes physiques assujettis à la source, les cantons de Bâle ville, Genève, Grisons, Saint-Gall, Tessin et Zürich ont fait l'objet d'audits menés entre mars et avril 2009. Les révisions sur site ont été conduites par 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, Massimo Magnini et Werner Tschopp).

Cette année, l'analyse systématique de dossiers sous l'angle des principes d'intégralité, d'exactitude et de la traçabilité a été étendue à l'indicateur de la fortune déterminante des personnes physiques (FPP). S'agissant de l'indicateur du revenu déterminant des personnes physiques assujettis à la source (RPPS), le CDF a procédé à une analyse des procédures et de la paramétrisation des applications informatiques spécifiques. Pour tous les indicateurs, les mesures de contrôle-qualité mises en place et les conditions d'extractions informatiques ont fait l'objet d'examens.

Les constats généraux résultant des travaux menés sur site sont présentés sous pt. 4.3.

Les résultats spécifiques sont traités au Chapitre 5.

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

Des contrôles du traitement des données ont été menés auprès de l'AFC, de l'OFS et l'AFF. Ils ont porté sur l'analyse des processus de traitement des données, en particulier sous l'angle du système de contrôle interne et de la traçabilité. Claude Courbat a conduit l'analyse des données de l'indicateur de la pauvreté de la compensation des charges. Les travaux auprès de l'AFC et de l'AFF ont été menés par Grégoire Demaurex.

### **3.4 Documentation et entretiens**

Le CDF s'est entretenu avec différents responsables dans les six cantons audités, 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>4</sup><http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/index.php>

## **4 CONSTATS GENERAUX RELATIFS AUX DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES**

### **4.1 Entrée en vigueur trop tardive des directives départementales**

Adoptées le 19 décembre 2008 par le Chef du Département fédéral des finances (DFF), les deux directives du DFF fixent un cadre à la récolte et au traitement des données de la péréquation des ressources.<sup>5</sup> Par rapport aux anciennes spécifications, les éléments nouveaux suivants ont été introduits :

- Délais d'extraction pour chaque indicateur (en plus des délais de livraison déjà définis)
- Obligation de sauvegarde des banques de données sources le jour de l'extraction et de conservation durant quatre mois. Celle-ci permet d'assurer que les éventuelles nouvelles livraisons de données à l'attention de l'AFC se réfèrent à la date initiale d'extraction.
- Principe de sécurité de la transmission des données individuelles des contribuables des cantons à la Confédération
- Délai obligatoire pour la transmission des données cantonales
- Définition du rôle de l'AFC en matière de traitement des données cantonales
- Procédure de validation par les cantons des résultats finaux avant leur transmission par l'AFC à l'AFF

Les instructions du DFF concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons ont été correctement mises en œuvre. Des retards dans la livraison des données de l'indicateur du bénéficiaire des personnes morales (BPM) ont été observés dans la moitié des cantons. Ceux-ci s'expliquent par l'entrée en vigueur des instructions du DFF en cours de récolte des données cantonales. A l'inverse, le canton de Zürich a livré les données pour l'indicateur du revenu des personnes physiques (RPP) avec près de deux semaines d'avance.

La procédure d'attestation des résultats définitifs a été appliquée par tous les cantons et pour tous les indicateurs. A noter que certaines corrections ont eu lieu postérieurement à la validation des données de la péréquation des ressources par les administrations fiscales cantonales (voir pts. 4.2.5 et 6.4).

### **4.2 Amélioration générale du traitement des données cantonales**

#### **4.2.1 Renforcement du système de contrôle interne**

Suivant la recommandation 4.2 du rapport 2008<sup>6</sup>, la Division « Etudes et supports » de l'AFC (Division E+S) a renforcé son système de contrôle interne. Le processus de collecte et de traitement des données cantonales de la péréquation des ressources a été décrit de manière détaillée. Parallèlement à l'introduction d'une procédure de validation des données par les administrations cantonales des impôts (ACI), le principe d'un contrôle des quatre yeux a été institué pour les phases essentielles du traitement des données cantonales.

Effectuées en coordination étroite avec les ACI, les opérations de contrôles sur les données individuelles sont documentées auprès du collaborateur concerné. Le détail des corrections est

---

<sup>5</sup> <http://www.efv.admin.ch/f/themen/finanzausgleich/index.php>

<sup>6</sup> <http://www.efk.admin.ch/francais/prüfungsberichte.htm> et sous chapitre 11 du présent rapport

transmis au chef de la section « statistiques fiscales ». Ce dernier en vérifie l'exactitude et s'assure de la concordance des chiffres avec la base de données Oracle, dans laquelle sont enregistrées les données individuelles. Le chef de section établit ensuite le formulaire d'attestation à partir des données et l'adresse aux cantons pour signature.

Le CDF a observé une implication croissante des chefs des ACI dans la production des données de la péréquation des ressources. Dans la grande majorité des cantons, ces derniers ont eux-mêmes validé les résultats définitifs. Dans deux des cantons audités par le CDF cette année, des concepts d'assurance-qualité ont été établis (voir sous pt. 4.3.2). La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF/FDK) encourage les autres cantons à entreprendre une telle démarche en prenant exemple sur le modèle saint-gallois.

#### **4.2.2 Pertinence et systématique du contrôle des données individuelles**

La Division E+S distingue deux phases pour les contrôles des données individuelles des indicateurs RPP et BPM: le contrôle d'entrée et d'acceptation (phase 1) et le contrôle de plausibilité (phase 2).

Un contrôle préalable de concordance systématique entre les données livrées et les montants récapitulatifs figurant sur le bulletin de livraison a été introduit cette année. Le paramétrage de l'outil de plausibilité a été mis à jour. Tout écart ou anomalie constaté dans le cadre des contrôles de la phase 1 a systématiquement donné lieu à une prise de contact avec les ACI concernées. Douze nouvelles livraisons de données en ont résulté. Dix d'entre elles trouvaient leur origine dans la présence d'erreurs systématiques de formatage, voire dans un problème spécifique rencontré lors de l'extraction. Les deux dernières ont porté sur les données provisoires des deux indicateurs pour le même canton (Genève), données qui avaient échappé à la première livraison.

Les contrôles de détail de plausibilité s'effectuent conformément au processus prévu et selon les règles prédéfinies (erreur, doublon, correction, avertissement). Quelques corrections ont été apportées au potentiel RPP pour deux cantons. Les erreurs concernaient des contribuables pour lesquels un montant d'impôt avait été communiqué sans qu'un revenu imposable n'apparaisse. L'erreur relative à un contribuable ordinaire a été corrigée automatiquement, alors que celles relatives à des contribuables au statut spécial au sens des instructions du DFF<sup>7</sup> a été corrigée sur la base de l'information transmise par le canton concerné.

Au niveau de l'indicateur BPM, le nombre d'erreurs, de doublons et d'anomalies générés par l'outil de plausibilisation a fortement diminué par rapport à l'année dernière. La majorité des trois cent corrections concernaient directement la répartition des bénéficiaires des sociétés à statut fiscal particulier entre la Suisse et l'étranger. La plupart de celles-ci consistaient en des réductions de bénéficiaires suisses et/ou étrangers à hauteur des montants IFD. Les modifications liées aux erreurs et doublons ont fait l'objet d'ajustements manuels sur la base de données Oracle (voir pt. 4.2.6).

---

<sup>7</sup> Identifiée par un code 4 de cas spécial, cette catégorie comprend notamment les personnes physiques qui ne sont assujetties à l'impôt en Suisse que pour une partie de leur revenu.

#### 4.2.3 Nécessité d'un contrôle approfondi des données agrégées

S'agissant de l'indicateur FPP, l'AFC a identifié quatre cantons (Genève, Lucerne, Soleure, Vaud) qui présentaient un nombre de contribuables assujettis à la fortune inférieur à celui des contribuables assujettis aux revenus. Ayant constaté que l'écart ne dépassait dans aucun d'entre eux les 5%, l'AFC a renoncé à prendre contact avec les cantons pour en obtenir l'explication. Quatre autres cantons (Appenzell Rhodes Extérieures, Obwald, Schwyz, Valais) présentaient une augmentation significative de plus de 20% de la somme totale de leur fortune nette. L'AFC s'est limité à obtenir l'explication voulue du canton dont l'écart apparaissait le moins plausible.<sup>8</sup>

Produites comme l'année passée par le service cantonal de la statistique, les données lucernoises de la catégorie des assujettis illimités n'ont pas donné lieu cette année à correction. La Division E+S s'est contentée d'obtenir des éclaircissements pour les données relatives aux seuls assujettis limités, données qui avaient été estimées l'année passée. Sur cette base, le groupe technique d'assurance-qualité (GT AQ) a accepté les données lucernoises sans correction (voir pt. 9.1). Selon le CDF, l'acceptation des données des assujettis illimités aurait dû être ici conditionnée à une confirmation explicite du respect des exigences définies dans les instructions du DFF, cela même si l'impact d'une éventuelle erreur apparaît ici relativement marginal (environ 0,1 de l'indice de ressource cantonal).<sup>9</sup>

Concernant l'indicateur RPPS, l'évolution anormale des données du canton de Berne n'a donné lieu à aucune demande d'explications. Pourtant, les chiffres livrés présentaient une diminution du nombre de résidents à la source entre 2005 et 2006 de 39'684 à 25'899 (- 35%), alors que, dans le même temps, le volume total de salaires bruts passait de 1'045 millions à 1'880 millions (+ 80%). Le CDF est d'avis qu'une explication de l'écart aurait dû être exigée du canton de Berne.

La Division E+S s'est engagée à garantir à l'avenir un contrôle approfondi systématique de tous les cantons ayant précédemment donné lieu à correction et/ou estimation, ainsi que de ceux présentant une évolution de potentiels non directement explicables.

#### 4.2.4 De nouveaux champs amélioreraient les contrôles des données RPP et BPM

Instituée cette année, le contrôle de concordance entre les bulletins de livraison et les données livrées limite les risques directement liés au processus d'extraction. L'introduction des champs supplémentaires suivants dans les spécifications de détail permettrait d'améliorer la pertinence autant que l'efficacité des contrôles de l'AFC :

##### Indicateur RPP

- Champ relatif à la nature du facteur fiscal communiqué (provisoire/définitif)
- Champs relatifs à la catégorie des contribuables à statut particulier (Code 4), soit :
  - Eléments déterminants pour le taux (revenu et fortune) ;
  - Début et fin d'assujettissement des contribuables

---

<sup>8</sup> En Valais, l'augmentation était liée à une modification des bases d'estimation fiscale des valeurs immobilières.

<sup>9</sup> Avec huit mois d'avance sur le calendrier fixé dans les instructions du DFF, l'extraction des données de l'année 2005 a inclus une estimation des données provisoires de caractère « statistique » ainsi que la prise en compte, pour certaines communes, de la fortune mondiale au lieu de la fortune cantonale (voir rapport RPT 2008 du CDF, p. 12).

#### Indicateur BPM

- Identification spécifique des sociétés bénéficiant d'allègements fiscaux (sociétés « Bonny »).

Le CDF a soumis ces propositions au GT AQ lors de sa séance du 25 août 2009. Ce dernier en a pris acte en suggérant qu'une modification des spécifications à moyen terme fasse l'objet d'une analyse préalable de l'AFC. Le CDF a déjà pris note de la demande aux cantons de transmission, pour tous ceux que cela concerne, d'une liste détaillées des sociétés Bonny et cela dès l'année prochaine (année fiscale 2007).

#### **4.2.5 Corrections a posteriori des résultats attestés par les cantons**

Pour quatre cantons (Argovie, Glaris, Uri, Zoug), les données du potentiel de l'indicateur BPM ont été corrigées par la Division E+S sans que les résultats définitifs ne soient une nouvelle fois formellement validées (attestation) par l'AFC et les cantons concernés. Dans deux cantons (Argovie et Zoug), les corrections opérées sur la base d'un entretien téléphonique avec le responsable du canton concernaient des sociétés à statut particulier et impactaient de manière significative le potentiel cantonal. Pour Zoug, la correction a consisté en un changement de statut pour deux sociétés. Le potentiel cantonal pour l'indicateur BPM a baissé de 126 millions. Pour Argovie, la correction concernait des données provisoires qui auraient normalement dû être traitées comme des données définitives (diminution du potentiel de 145 millions).

Les corrections multiples opérées sur les chiffres zurichois après validation des résultats par l'ACI ont été effectués sur la base d'une liste détaillée établie sur Excel directement transmise par la responsable du traitement des données de l'indicateur BPM à l'AFC. Une nouvelle attestation sans annexe de détails a fait l'objet d'une nouvelle validation par l'ACI zurichois.

Le CDF a constaté que les chiffres modifiés suite aux demandes de corrections a posteriori n'ont pas toujours fait l'objet d'une nouvelle attestation cantonale (voir pt. 6.4).

Recommandation 4.2.5 (Priorité 1) : Le CDF recommande à l'AFC d'établir et de faire valider par le canton une nouvelle attestation chaque fois que le potentiel de l'indicateur concerné est modifié par des opérations de corrections menées postérieurement à l'émission de la première attestation.

#### **4.2.6 Nécessité de limiter et de documenter les opérations manuelles dans la base Oracle**

La plupart des corrections de données s'effectue par l'intégration de nouvelles listes de données sur format .txt (nouvelles livraisons de données) ou format .xls (erreurs transmises au canton). A différents niveaux de la procédure de traitement, et plus particulièrement pour les données de l'indicateur BPM, le collaborateur concerné de la Division S+E, respectivement le chef de section, procèdent individuellement à une saisie des corrections dans la base de données (voir pt. 4.2.2).

La traçabilité de ces corrections manuelles n'est pas garantie : seules les informations sur l'identité de l'auteur de la saisie ainsi que sur la date de mutation sont enregistrées dans Oracle. Ni l'état préalable des données corrigées, ni le détail des corrections effectuées n'y sont documentés. Cependant, tous les résultats issus de l'outil de plausibilisation sont détaillés via tableaux Excel.

Au début de chaque période de récolte de données, la base de données est complètement reparamétrée. Le CDF a pris acte de l'existence d'opérations manuelles dans la phase préalable à l'extraction des données pour le compte de l'AFF. Cette situation génère des risques au niveau de l'intégrité des données traitées. Le CDF entrevoit ici également un potentiel d'amélioration en terme d'utilisation efficiente des ressources de la Division S + E.

Recommandation 4.2.6a (Priorité 1) : Le CDF invite la Division E+S à garantir une documentation systématique des corrections opérées manuellement dans la base de données Oracle.

Recommandation 4.2.6b (Priorité 1) : Le CDF demande à la Division E+S de l'Administration fédérale des contributions de limiter strictement le nombre d'opérations manuelles dans l'extraction des données à l'attention de l'Administration fédérale des finances.

#### **4.2.7 Echange d'informations avec la division « surveillance cantons » de l'AFC**

Faisant suite à la **recommandation n° 5.4.7 du rapport 2007**, une transmission systématique d'informations émanant de la statistique IFD à la Division « surveillance des cantons » (Division SC) a été instaurée. Des listes de dossiers, identifiés comme étant à la fois d'une importance matérielle et potentiellement à risque, ont été établies et transmises à la Division SC. Le CDF examinera l'utilisation concrète de ces données dans le cadre d'un audit mené en novembre 2009 à l'AFC.

### **4.3 Constats généraux suite aux audits menés auprès de six cantons**

#### **4.3.1 Fiabilité relative des données pour les indicateurs RPPS et FPP**

De manière générale, les extractions opérées pour les indicateurs RPP et BPM sont faites d'une manière formalisée et engageant, à niveau égal, les responsables métiers et informatiques. La situation est plus contrastée pour les indicateurs RPPS et FPP. Pour ces derniers, à la seule exception du canton de Saint-Gall, les extractions sont effectuées par les ACI en l'absence d'une intégration des fonctions métier et informatique et d'une documentation suffisante. Un potentiel d'amélioration significatif au niveau de la formalisation des opérations ainsi que de la mise en œuvre d'une véritable gestion du changement existent dans les cantons de BS, TI et ZH.

L'entrée en vigueur des directives en cours de collecte a entraîné des divergences dans les extractions. Les aménagements demandés pour assurer la livraison des données provisoires n'ont pas partout eu lieu. Les conséquences les plus significatives concernent l'extraction des données pour l'indicateur FPP. Trois cantons parmi les six audités n'ont pas livré l'intégralité des données provisoires pour la fortune nette des personnes physiques (BS, GE et TI).

S'agissant de l'indicateur RPPS, l'isolement de la gestion de l'impôt à la source dans l'organisation fiscale « ordinaire », notamment du point de vue informatique, occasionne une implication réduite des responsables métiers dans le processus d'extraction (BS et ZH). La conception des solutions informatiques, partout anciennes, rend parfois impossible un traitement individualisé des données par assujetti à la source (GE et TI). En raison d'une organisation fiscale décentralisée, l'information fait même défaut dans un canton (GR). Finalement, cette gestion séparée de l'impôt à la source rend difficile la mise en place d'un contrôle-qualité efficace. Conséquence : les données provisoires pour les sourciers soumis à la taxation ordinaire ne sont pas communiquées (voir pt 5.2).

#### **4.3.2 Un niveau d'assurance-qualité très différencié entre les cantons**

Seuls deux des six cantons ont mis sur pied un concept d'assurance-qualité (GE et SG). Modèle du genre, le concept saint-gallois définit clairement les rôles, les étapes du contrôle-qualité ainsi que le calendrier des différents travaux. L'implication de la direction est beaucoup plus réduite dans les quatre autres cantons (BS, GR, TI et ZH). Le CDF y a décelé des potentiels d'améliorations, en particulier pour le canton de Zurich, où les mesures de contrôle-qualité sont accomplies exclusivement au niveau des responsables opérationnels sans implication aucune de la direction. Compte tenu de la complexité de l'organisation, ainsi que de la multitude d'opérations manuelles de traitement et de saisie des données des personnes physiques, les quelques mesures prises à ZH pour pallier les risques y relatifs n'empêchent nullement la survenance d'erreurs de saisie.

#### **4.3.3 Nécessité de sécurité supplémentaire dans la transmission des données cantonales**

Les données ont été transmises soit via un CD-ROM adressé par courrier postal (à l'exception de ZH qui l'a transmis en mains propres), soit par le système KOM-BV. Les dossiers avaient été transférés sans encodage, cela contrairement aux directives de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) sur l'utilisation du protocole ftp.

Recommandation 4.3.3 (Priorité 1). L'AFC devrait, à l'avenir, exiger un encodage via mot de passe des données individuelles.

## 5 ERREURS CONSTATEES DANS LES DONNEES CANTONALES

### 5.1 Arbre de décision pour le traitement des constats du CDF

A l'issue des audits menés dans les six cantons audités (BS, GE, GR, SG, TI, ZH), le CDF a classé les cas d'erreurs selon un arbre de décision établi en référence aux dispositions de l'art. 42 al. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Le 20 mai 2009, le CDF a invité le GT AQ à prendre connaissance des points 1a, 1b et 1c, et à prendre les décisions nécessaires à la liquidation des points 1d, 2 et 3.

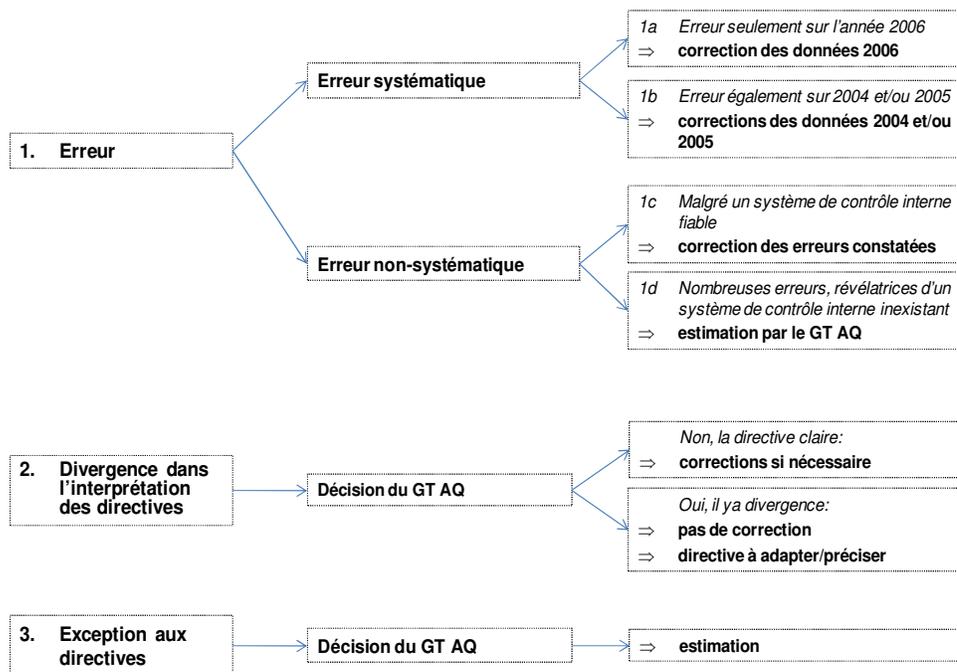


Tableau 1 : Arbre de décision du CDF pour le traitement de ses constats

### 5.2 Erreurs systématiques (types 1a et 1b)

#### Non transmission de revenus des sourciers soumis à la taxation ordinaire

A partir d'un seuil de revenus bruts déterminé par canton, les assujettis à la source sont soumis à la procédure de taxation ordinaire. Ils restent cependant assujettis à des versements d'acomptes d'impôt sous la forme de retenues d'impôt à la source. Du fait de l'absence d'intégration entre les organisations de taxation des personnes physiques ordinaires et des assujettis à la source, ces données provisoires n'ont pas été extraites pour les besoins de la RPT. Dans les deux cantons présentant un nombre important de sourciers dont les revenus bruts dépassent CHF 120'000.- ainsi qu'une proportion élevée de données provisoires, l'impact de cette erreur systématique de transmission est importante.

- ❖ **TI:** Selon l'estimation du CDF sur la base des données contenues dans l'application informatique pour le district de Lugano-ville (539 cas pour 2006), le potentiel non déclaré pourrait s'élever jusqu'à 50 millions. L'ACI du Tessin a indiqué qu'elle procéderait à une nouvelle extraction pour l'indicateur RPP pour chiffrer précisément le volume non déclaré.

- ❖ **ZH:** Une liste de contrôle établie par l'ACI ZH pour cette catégorie de sourciers recensait 2'910 cas non encore taxés en date du 20 avril 2009. Selon le CDF, le volume de potentiel non déclaré pourrait dépasser les CHF 300 millions au niveau de l'indicateur RPP. L'ACI de Zurich a indiqué qu'elle procéderait à une nouvelle extraction pour l'indicateur RPP de manière à chiffrer précisément le volume non-déclaré.
- ⇒ **Traitement de l'erreur:** Action 1a (correction des données 2006)

#### Non communication de la fortune des personnes physiques assujetties au forfait

- ❖ **GR:** Outre leur assujettissement à l'IFD en conformité avec l'art. 14 LIFD, les contribuables soumis à l'imposition au forfait sont également soumis à un impôt cantonal sur la fortune. Le volume non déclaré pour les 240 contribuables concernés s'élève à un total de CHF 1,263 Milliard pour l'exercice 2006.
- ⇒ **Traitement de l'erreur:** Action 1b (correction des données 2006 + 2004-2005)

### 5.3 Erreurs non-systématiques (types 1c et 1d)

#### Erreurs dans la saisie manuelle des données relatives au revenu

- ❖ **ZH:** La complexité organisationnelle, ainsi que le traitement manuel d'un volume significatif de protocoles de taxation génèrent des erreurs au niveau de la saisie des données. Le CDF a notamment constaté un cas de déclaration d'impôt 2006 saisie en mars 2009 du fait d'une erreur dans l'adressage (revenu de CHF 14 Millions omis). Il a également remarqué des erreurs de saisie (deux cas de prise en considération pour la même commune du revenu déterminant pour le taux en lieu et place du revenu imposable).
- ⇒ **Traitement de l'erreur:** Action 1c (correction des erreurs 2006 constatées)

#### Faiblesse du système de contrôle interne dans la saisie manuelle des données de la fortune

- ❖ **ZH:** En l'absence d'un système de contrôle-qualité intégré sur les données produites pour l'indicateur de la fortune, des erreurs de saisie des données dans l'application informatique d'extraction ne sont pas corrigées. Le CDF a identifié trois erreurs très matérielles. Dans deux cas, les montants saisis dans l'application cantonale IFD étaient très largement supérieurs à ceux ressortant des déclarations d'impôt (ex : 1,2 milliard à la place de 1,2 million). Dans le troisième cas, l'erreur de saisie a eu un effet inverse : une fortune de CHF 792 millions a été par erreur saisie avec un montant de zéro. L'ACI ZH a admis la faiblesse du système de contrôle interne et estimé à env. 40'000 le nombre de contribuables pour lesquels des erreurs de saisie ont été commises. Le CDF conclut que ces erreurs de nature systématique rendent les données transmises à l'AFF non exploitables.
- ⇒ **Traitement de l'erreur:** Action 1d (estimation des données 2006 + év. 2004-2005)

## 5.4 Divergence dans l'interprétation des directives (type 2)

### 5.4.1 Interprétation des « éléments déterminant la perception provisoire de l'impôt »

Les nouvelles directives du Département fédéral des finances (DFF) ont introduit une référence explicite à l'art 162 LIFD pour les indicateurs RPP et BPM. Le CDF a remarqué que, contrairement au principe clair posé à l'art. 162 LIFD, des bordereaux provisoires IFD n'étaient pas toujours émis par les ACI. En l'absence de bordereaux provisoires, certains cantons estiment ne pas devoir livrer les éléments en leur possession.

Le cas le plus patent concerne les contribuables dont les montants d'impôts se situent en dessous des seuils déterminés par les cantons. Ce seuil est fixé à CHF 150.- pour BS et TI, et à CHF 300.- à GE et aux GR. A l'inverse, ZH livre les données provisoires qu'un bordereau provisoire IFD soit émis ou non (aucun bordereau n'est toutefois émis pour les montants d'impôts inférieurs à CHF 25.-).

#### Non transmission de données provisoires de revenus

- ❖ **GE et TI :** Les contribuables qui n'ont pas de taxation définitive dans les trois dernières années ne font pas l'objet d'un bordereau provisoire IFD.
- ❖ **GR :** Les facteurs provisoires de 430 contribuables non contenus dans l'application informatique de taxation n'ont pas été communiqués. Le montant non transmis s'élève à CHF 31 millions.
- ❖ **TI :** L'extraction des données opérée n'a pris en compte que les éléments ressortant des bordereaux provisoires émis jusqu'en février 2007.
- ❖ **ZH :** Aucune donnée provisoire pour l'indicateur RPP et FPP n'a été transmise pour les dossiers des personnes physiques assujetties à forfaits. Le potentiel non déclaré s'élève à 2,2 millions de revenus. L'ACI ZH transmettra les données manquantes pour l'exercice 2006.

#### Non transmission de données provisoires de bénéfices

- ❖ **GE :** Parmi les 11 sociétés vérifiées dont le bénéfice imposable pour l'exercice 2005 était supérieur à CHF 100 millions, le CDF a identifié cinq cas pour lesquels aucun bordereau provisoire IFD n'a été émis. Ces cas de non-transmission de données provisoires ont deux origines possibles :
  - 1° Suite à une migration de logiciel, certaines données provisoires ont échappé à la livraison : les deux cas identifiés concernent des holdings avec d'importantes déductions de participations. Le montant non déclaré s'élève à environ 16 millions de bénéfices.
  - 2° Alors même qu'une taxation définitive existait pour les années 2004 et/ou précédentes, les facteurs provisoires pertinents n'ont pas été repris dans l'extraction. La raison réside en un blocage causé par l'existence dans l'application de taxation d'une information sur une taxation provisoire pour l'impôt direct cantonal et communal. Les trois cas identifiés concernent, dans un cas, une société de domicile présentant un bénéfice 2005 après déduction pour participation de CHF 403 millions ainsi que deux sociétés ordinaires pour un bénéfice total de CHF 368 millions. Le potentiel ainsi non déclaré dépasserait CHF 771 millions.

- ❖ **TI:** Environ deux mille sociétés échappent à toute communication de données. La raison réside en ce que, en date de février 2007, date de référence pour l'extraction, aucun bordereau provisoire n'avait encore été émis pour ces dernières. Le CDF estime le potentiel non déclaré à environ CHF 200 millions, dont 43,5 millions pour les sociétés à statut ordinaire.
- ❖ **ZH:** L'ACI ZH a interprété les directives RPT de manière restrictive : aucune donnée n'a été transmise à l'AFC s'agissant des dossiers de sociétés pour lesquels aucun bordereau provisoire IFD n'a été émis. Le CDF a constaté que cela concerne un grand nombre de sociétés et que les montants induits sont vraisemblablement significatifs.

#### **5.4.2 Pas de transmission de données provisoires pour l'indicateur FPP**

Concernant l'indicateur FPP, les directives du DFF font également référence à la notion de « *calcul provisoire d'impôt ou d'acomptes* ». Comme il n'existe aucune loi fédérale obligeant les cantons à émettre des bordereaux provisoires pour l'impôt sur la fortune, la mise en œuvre des spécifications est assurée de manière différenciée. D'un côté, GR et SG ont réaménagé leur logiciel d'extraction, de manière à extraire les données provisoires. De l'autre côté, BS, GE et TI n'ont pas transmis de facteurs provisoires pour les contribuables non encore taxés au moment de l'extraction des données de l'indicateur FPP.

- ❖ **BS:** Le potentiel non déclaré concerne 450 contribuables.
- ❖ **GE:** Rien que pour les seuls cinq plus gros contribuables non encore taxés dont les facteurs des bordereaux provisoires d'IFD 2006 ont été transmis pour les RPP, le potentiel de fortune non pris en compte est de Fr. 958 millions.
- ❖ **TI:** Selon l'estimation du CDF, le potentiel non déclaré pourrait s'élever au 10% du potentiel total de l'indicateur FPP, soit 3,75 Milliards.

#### **5.4.3 Non communication des potentiels des sourciers travaillant hors canton**

Le CDF a constaté qu'à l'exception du canton de Zurich, le potentiel des assujettis à la source domiciliés dans le canton et travaillant hors canton n'est pas pris en considération dans le potentiel des RPPS. A Genève, le volume d'IFD concerné s'élève à CHF 514'000-. De leur côté, les cantons de BS, GR, SG et TI ne prennent pas du tout compte des éléments intercantonaux dans le calcul des potentiels. Le CDF estime que cette situation est de nature à réduire sensiblement la qualité des données de l'indicateur RPPS, en particulier pour des zones supra-cantoniales comme les agglomérations zurichoises et bâloises.

#### **5.4.4 Potentiel des sociétés à statut particulier imposés partiellement hors canton**

Le CDF a identifié le cas d'une société saint-galloise à statut spécial disposant d'éléments soumis à imposition dans d'autres cantons (biens immobiliers) et intégré au potentiel cantonal. Le CDF s'interroge sur la conformité aux principes de la RPT d'une telle pratique.

#### 5.4.5 Différence entre les principes appliqués pour la production des données de l'indicateur des répartitions IFD

Le CDF a remarqué une différence dans la référence utilisée pour la production des données de l'indicateur des répartitions intercantoniales IFD (REP). Les données de BS et GR sont établies sur la base du principe de caisse, alors que celles de GE, SG, TI & ZH suivent le principe d'engagement.

- *Pour tous ces cas, le Groupe technique est invité à décider s'il s'agit d'une simple divergence sur l'interprétation des directives – qui devra faire l'objet d'une précision pour le futur -, d'une erreur à corriger pour les données 2006 (voire 2004 et 2005) ou d'un domaine devant faire l'objet d'une évaluation.*

#### 5.5 Disponibilité non garantie des revenus bruts individuels des sourciers (type 3)

Le CDF a constaté de manière générale que, dans la plupart des cantons suisses, les données individuelles des revenus bruts des assujettis à la source n'étaient pas disponibles. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, le canton d'Argovie a indiqué ne pas être en mesure de procéder à une extraction par catégorie d'assujettis des volumes de revenus bruts. Pour les années de calcul 2003-2004-2005, son potentiel a été estimé selon l'art. 42 al. 1<sup>er</sup> let. b OPFCC.

##### Estimation cantonale non fiable du potentiel des revenus bruts des sourciers

- ❖ **GR:** Les données livrées par le canton consistent en une estimation des données cantonales sur la base des données individuelles des sourciers ayant travaillé en 2006 dans la commune de Davos. A l'instar de l'estimation produite par l'ACI GR pour 2005 sur la base des données de trois communes, l'estimation davosienne n'est pas d'une fiabilité suffisante pour être prise en considération par l'AFC.

- *Le Groupe technique doit décider s'il dispose d'éléments suffisants pour remplacer la première évaluation annoncée par le canton par une autre évaluation*

## 6 ACTIONS ENTREPRISES ET AUTRES CORRECTIONS OPEREES APRES ATTESTATION DES RESULTATS PAR LES CANTONS

### 6.1 Décisions du groupe d'assurance-qualité sur le traitement à réserver aux erreurs

Le CDF constate que toutes les corrections opérées après attestation des résultats par les cantons ont été soumises au GT AQ et qu'une décision a été prise à ce sujet.

	Année fiscale concernée	Origine de la correction	Constats CDF dans présent rapport	Date séance GT AQ	Décision GT AQ pour la détermination des chiffres 2010
<b>Indicateur RPP</b>					
<b>TI</b>	2006	CDF	Pt 5.2	20.05.09	Correction 2006
<b>ZH</b>	2006	CDF	Pt 5.3	20.05.09	Correction 2006
<b>Indicateur RPPS</b>					
<b>AG *</b>	2004-2006	FDK	Pt 6.3.1	25.08.09	Correction 2004-2006
<b>GR</b>	2005-2006	CDF	Pt 5.4	20.05.09	Estimation 2005-2006
<b>VD *</b>	2005	FDK	Pt 6.3.1	25.08.09	Correction 2005
<b>ZH</b>	2006	CDF	Pt 5.2	20.05.09	Correction 2006
<b>Indicateur FPP</b>					
<b>GR</b>	2004-2006	CDF	Pt 5.2	20.05.09	Correction 2004-2006
<b>VS *</b>	2006	CDF	Pt. 6.2.3	24.06.09	Correction 2006
<b>ZH *</b>	2006	CDF	Pt 5.2	20.05.09	Correction 2006 (au lieu de l'estimation proposée par le CDF)
<b>Indicateur BPM</b>					
<b>BS</b>	2006	AFC	Pt 6.3.2	24.06.09	Correction 2006
<b>JU</b>	2005	AFC	Pt 6.3.2	20.04.09	Correction 2005
<b>SZ*</b>	2006	FDK	Pt 6.3.2	25.08.09	Correction 2006

**Tableau 2 : Décisions du GT AQ sur les erreurs identifiées par les cantons et le CDF**

\* Ces corrections n'ont pas été prises en considération dans les données transmises aux cantons le 3 juillet 2009 pour consultation.

### 6.2 Actions entreprises suite aux constats du CDF

L'examen du CDF s'est limité à une analyse de cohérence et de plausibilité de leur traitement par la Division S+E.

#### 6.2.1 Inclusion des données provisoires des sourciers soumis à la taxation ordinaire

- ❖ **TI (pt. 5.2) – 2006:** La Division E+S a reçu le 15 juin 2009 une liste des assujettis à la source soumis à la taxation ordinaire pour lesquels une taxation avait été opérée pour les années précédentes. Le montant additionnel livré s'élève à CHF 14,3 millions. Le CDF a constaté que deux assujettis à la source disposant d'un fort potentiel (env. 1 millions de retenues d'impôt pour les deux) non contenu dans l'extraction initiale n'y figuraient pas.

- ❖ **ZH (pt. 5.3) – 2006:** L'ACI zurichoise a modifié les paramètres d'extraction des données pour l'indicateur RPPS et produit une nouvelle extraction. La somme totale de revenus bruts déclarés a ainsi été augmentée de 315 millions par rapport aux résultats précédemment attestés par le canton.

En l'état actuel des architectures informatiques cantonales, seule l'extraction de l'application de l'impôt à la source permet de garantir l'intégralité des données transmises. Le CDF est d'avis que l'AFC devrait à l'avenir privilégier la voie de l'extraction via l'application d'impôt à la source plutôt que via les applications de taxation et/ou perception ordinaires.

### 6.2.2 Prise en considération du potentiel de fortune pour les assujettis grisons au forfait

- ❖ **GR (pt. 5.2) – 2004 à 2006:** En date du 17 juin 2009, l'ACI des Grisons a livré les données manquantes à l'AFC. La Division S+E a corrigé les tableaux récapitulatifs des données agrégées.
- ❖ **VS – 2006:** Le CDF a procédé à un contrôle d'occurrence de ce risque auprès des deux cantons présentant le volume le plus important d'assujettis de cette catégorie (Valais, Vaud). Alors que le canton de Vaud a confirmé avoir inclus le potentiel de fortune dans les données livrées au titre de l'indicateur FPP, le Valais a fait état le 3 juillet 2009 d'un montant supplémentaire de fortune nette de 198,6 millions de francs suisses.

### 6.2.3 Correction du potentiel de fortune zurichois

- ❖ **ZH (pt. 5.2) – 2006:** Au terme du délai fixé par le groupe technique d'assurance-qualité RPT pour la délivrance des nouvelles données, soit à mi-juillet 2009, l'ACI zurichoise a transmis un état corrigé. Par rapport au montant initialement produit par le canton, le potentiel s'est vu augmenter de 3,4 milliards. Les nouveaux chiffres de la fortune nette ont été intégrés dans les chiffres de l'indicateur FPP et transmis par l'AFC à l'AFF.

En regard de l'absence de système de contrôle-qualité intégré sur les données produites par le canton, l'ACI a récemment établi un premier concept sur les procédures à suivre dans le domaine RPT. Un comité composé des membres concernés de la direction a été créé. Son but principal est d'achever la réalisation du concept et d'en assurer la mise en œuvre.

## 6.3 Actions entreprises sur proposition du canton

### 6.3.1 Corrections des données de l'indicateur RPPS pour Argovie et Vaud

- ❖ **AG – 2004 à 2006:** Après avoir essuyé le refus du GT AQ quant à une correction des chiffres des années 2004 à 2006 sur la base des chiffres produits pour l'année fiscale 2007, l'ACI argovienne a procédé, dans le cadre de la procédure de consultation, à une saisie rétroactive des données des revenus bruts effectifs figurant sur les décomptes d'employeur. Les nouveaux chiffres ont été transmis le 24 août 2009 à l'AFF avec, à l'appui, un rapport détaillé sur les opérations menées. Le GT AQ a donné son aval à la prise en considération des nouvelles données. L'AFC a établi trois nouveaux tableaux Excel pour les années 2004 à 2006 qu'elle a transmis le 25 août 2009.

- ❖ **VD – 2005:** Dans le cadre de la consultation, le canton de Vaud a demandé une correction du montant des revenus bruts pour l'année 2005 relatif à la catégorie des frontaliers français. Il arguait que les chiffres de 2006 avaient été utilisés à tort pour 2005. Cette correction a été opérée par l'AFC directement sur ces tableaux.

### 6.3.2 Corrections des données de l'indicateur BPM pour Bâle ville, Jura et Schwyz

- ❖ **JU – 2005:** Par demande officielle du 31 mars 2009, le canton a demandé une correction des données de l'année fiscale 2005 relatives à une société ordinaire. Un traitement manuel des données a engendré, pour une société ordinaire, une communication à tort d'un bénéfice de CHF 88'304'000.- en lieu et place de CHF 8'830'000.-. La correction pro futuro des chiffres a été validée par le GT AQ. Une correction rétroactive (montants de compensation 2009) a été refusée par le GT AQ. La CDF/FDK est néanmoins entrée en matière sur le principe d'une telle correction rétroactive (chapitre 9).
- ❖ **BS – 2006 :** Par lettre datée du 19 mai 2009, le canton a requis de l'AFC la modification des codes attribués à deux importances sociétés arguant qu'à partir de l'année fiscale 2006, ces dernières revêtaient le statut d'une société mixte au sens de l'art. 28 al. 4 LHID. Sur bases de documents justificatifs probants (les décisions de taxation avec la répartition internationale), l'AFC a accepté les corrections requises.
- ❖ **SZ – 2006:** Dans le cadre de la consultation, le canton a demandé la prise en considération comme données définitives des données provisoires qui n'avaient pas été, à tort, transmis dans les nouvelles règles prescrites par les instructions du DFF. Les corrections demandées concernaient 51 sociétés à statut particulier. Le GT AQ a accepté d'entrer en matière sur cette demande. Les justificatifs requis pour toutes les sociétés concernées (déclaration d'impôt et répartition Suisse-étranger) ont été obtenus de la Division S+D. Sur cette base, l'AFC a procédé aux corrections dans sa base de données.

Pour l'indicateur BPM, le CDF a identifié une formulation ambiguë dans le document d'attestation (« total final pour RPT en 100 fr. »). Celle-ci est de nature à des interprétations erronées de la part des cantons, réduisant d'autant la transparence des chiffres produits par l'AFF. Le CDF a pris note de la décision du GT AQ (séance du 25 août 2009) sur le principe d'une validation de tous les formulaires auxiliaires détaillant les chiffres portés sur le document d'attestation pour l'indicateur du bénéfice des personnes morales.

### 6.4 L'établissement de nouvelles attestations constitue l'exception plutôt que la règle

Pour les corrections effectuées à la requête des cantons, le CDF a constaté qu'une nouvelle attestation n'avait été établie que pour les cantons de Schwyz et de Zürich. Cette limitation à l'émission dudit document a été justifiée par l'AFC, par le fait que la procédure individualisée de l'acceptation des corrections (51 dossiers concernés) rendait nécessaire une telle validation. Le CDF constate ainsi l'absence d'une procédure d'aval formel dans plusieurs cas de corrections a posteriori (notamment Argovie, Bâle ville, Valais, Vaud), ce qui réduit la fiabilité ainsi que la traçabilité des données de la péréquation financière.

## 7 LES DONNEES DE LA COMPENSATION DES CHARGES

### 7.1 Mise sur pied d'un système de contrôle interne au sein de l'OFS

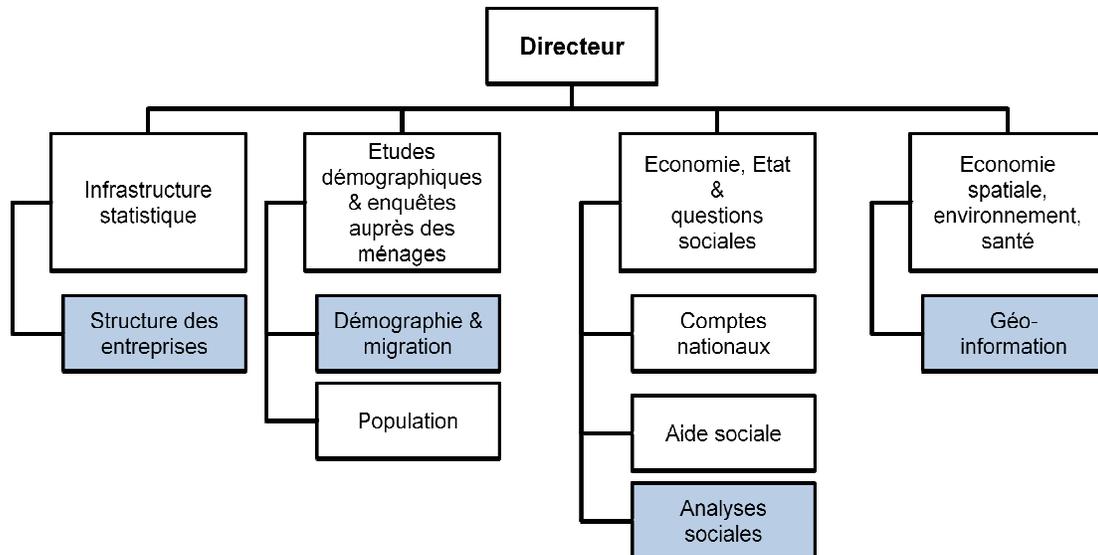


Illustration 4 : Sections de l'OFS impliquées dans la production des données RPT

Les données de la compensation des charges sont produites par quatre sections (structure des entreprises, démographie et migration, analyses sociales, géo-information) qui sont chacune rattachées à une division distincte. Directement ou en collaboration avec une autre section, ces dernières établissent les statistiques définies par l'OPFCC. Conformément à la recommandation 5.2 du Rapport 2007, le flux des données et de contrôle ainsi que l'environnement informatique ont été décrits. Actif dans la récolte des données agrégées de l'indicateur de la pauvreté, un collaborateur de la section « Aide sociale » a procédé à l'examen des données établies par le responsable RPT de la section « Analyses sociales ».

Sous la responsabilité de la cheffe de la division « Economie, Etat & questions sociales », également vice-directrice de l'OFS, le chef de la section « comptes nationaux » instruit les responsables concernés sur les règles à suivre. Ce dernier ne procède cependant à aucun contrôle de l'intégralité et de la conformité des données avant leur transmission à l'AFF. La mise en place d'une telle systématique permettrait notamment d'éviter la transmission à l'AFF de données statistiques non réconciliées (voir sous pt. 7.2.2)

## 7.2 Potentiel d'amélioration de la qualité des données

### 7.2.1 Meilleure qualité de l'indicateur de l'intégration

Comme l'année passée, les données relatives aux diplomates et aux fonctionnaires internationaux ont été prises en considération dans le calcul de l'indicateur de l'intégration. La qualité s'est améliorée : la part des informations manquantes de la base ORDIPRO du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est passée de 26% pour 2006 à 10% pour 2007.

### **7.2.2 Absence de réconciliation des statistiques pour le calcul du taux d'emploi**

Bien que des informations sur le nombre de personnes actives par commune de domicile aient été extraites d'ORDIPRO en mai 2008, elles n'ont pas été prises en considération l'année passée dans le calcul de l'indice du taux d'emploi.

A la requête explicite de l'AFF, l'OFS a procédé en novembre 2008 à l'établissement de la liste des fonctionnaires internationaux actifs, cette fois-ci selon leur lieu de travail. Le canton de Genève avait constaté qu'une telle façon de faire excluait toutes les personnes résidant hors de Suisse des statistiques sur la population. En mars 2009, l'OFS a transmis à l'AFF la liste des 21'396 personnes ainsi recensées, dont 19'335 concernaient le canton de Genève (augmentation de 8% de la population des actifs du canton). L'AFF a intégré ces chiffres dans une version corrigée de l'indicateur du taux d'emploi. Cette dernière a finalement procédé à des corrections manuelles sur le tableau Excel, de manière à tenir compte des fusions de communes ayant eu lieu depuis (une douzaine au total).

Le CDF est d'avis qu'il appartient à l'OFS, en tant que propriétaire des éléments de nature statistique, de livrer les statistiques à l'AFF dans une version définitive. Pour réduire le risque d'erreur dans le traitement des données sources de la compensation des charges, tout retraitement manuel par l'AFF des données sources devrait être exclu.

Recommandation 7.2 (Priorité 1) Le CDF recommande à l'OFS de ne livrer que des données de nature définitive et de procéder avant leur livraison à l'Administration fédérale des finances à un contrôle d'intégralité et de conformité préalable.

### **7.2.3 L'indicateur de la pauvreté repose toujours partiellement sur des données agrégées**

L'objectif initialement fixé à 2009 pour l'établissement d'une statistique de l'aide sociale couvrant les sept sous-indicateurs de la pauvreté (art. 34 al. 2 OPFCC) reste largement inachevé. Douze cantons livrent encore des données de nature agrégée. Les retards affectent particulièrement les cantons fournissant des prestations non « standardisées », telles que les allocations de résidence (par exemple en homes pour personnes âgées, allocation de logement et indemnité de protection de la jeunesse). Le CDF est d'avis que des mesures devraient être entreprises de manière à raccourcir au maximum l'achèvement d'une statistique complète de l'aide sociale en Suisse.

## 8 CALCUL DES MONTANTS DE PEREQUATION FINANCIERE

### 8.1 Un système de contrôle interne existe, mais il reste insuffisant

#### 8.1.1 Maintien du principe du contrôle des quatre yeux, malgré la réorganisation interne

Malgré le départ à mi-juillet 2009 du collaborateur en charge du traitement des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, les règles de séparation des tâches ont été suivies par la section « questions fondamentales RPT ». S'agissant de la production des données définitives, un contrôle des « quatre yeux » a été mis en œuvre via une confrontation des résultats obtenus de manière autonome par les deux collaborateurs responsables.

#### 8.1.2 Retard dans la mise en place d'une architecture informatique fiable

Contrairement à l'engagement pris par l'AFF, les données de la péréquation financière 2009 ont été produites sur la base de la seule architecture de tableaux Excel. Malgré les mesures prises par l'AFF pour en garantir l'exactitude et la traçabilité du traitement des données, le CDF réitère sa réserve quant à la fiabilité d'un tel dispositif. En regard du nombre important de corrections apportées aux données produites cette année par l'AFC, le CDF ne peut exclure des erreurs dans le traitement des données, par exemple induite par l'effacement d'une donnée ou la modification inopinée d'un lien. Le CDF a pris acte des corrections manuelles apportées par l'AFF dans le domaine des statistiques des villes-centres (voir ci-dessus sous pt. 7.2.2).

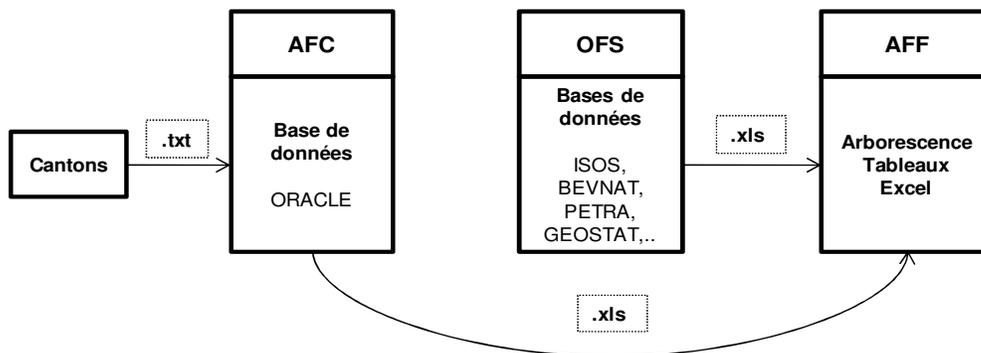


Illustration 1 : Flux actuel des données de la péréquation financière

En date du 8 septembre 2009, le groupe de projet AFF/OFIT a présenté au CDF différentes variantes informatiques retenues : soit une version complètement nouvelle et intégrée, soit une solution consistant en une refonte de l'architecture dans un environnement sécurisé et documenté. Le CDF a mis en évidence le besoin de cohérence avec les deux autres offices impliqués, l'AFC et l'OFS. Ces derniers devraient transmettre dans un format adéquat des données définitives. Les contrôles de l'AFF ne devraient pas porter sur la plausibilité des chiffres obtenus, mais uniquement sur l'intégralité, la conformité et l'actualité des données entrantes. Le CDF a pris note de séances entre les trois offices durant le mois d'octobre et souligne l'importance de disposer d'un environnement informatique fiable dès 2010 pour la production des données 2011 de la péréquation financière.

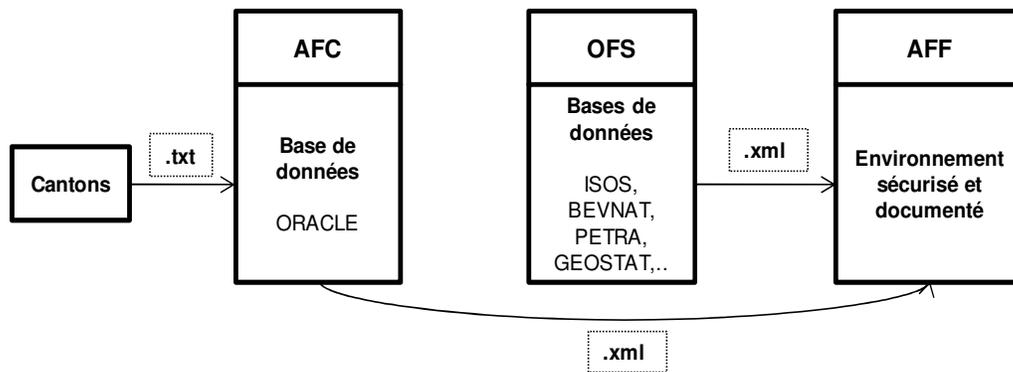


Illustration 2 : Nouveau flux selon la variante « refonte de l'architecture »

## 8.2 Rigueur et systématique dans le traitement des données 2010

### 8.2.1 Gestion des données entrantes

Les livraisons successives de données ont conduit l'AFF à un nombre important de corrections et de retraitements. Les données entrantes ainsi que les liens ont été correctement redéfinies, bien que parfois les intitulés des fichiers entrants aient été modifiés. Le CDF a été en mesure de tracer la séquence de corrections pour tous les indicateurs de données (voir annexe 2).

### 8.2.2 Traitement des données de la péréquation financière

Le traitement des données par l'AFF s'effectue au travers d'une arborescence et de règles clairement prédéfinies. Les dernières versions de données de la péréquation des ressources adressées par l'AFC ont été prises en considération par l'AFF (voir annexe 2). Au niveau de l'intégrité des données, l'AFF a pris des mesures pour protéger tous les fichiers contre d'éventuelles manipulations par des tiers non autorisés.

Les données relatives aux indicateurs RPPS et FPP ont fait l'objet d'un nombre important de nouvelles livraisons par l'AFC. Les seules estimations et corrections apportées par l'AFF aux données de l'AFC ont porté sur l'indicateur RPPS (Grisons, Jura). Des données corrigées ou estimées l'année passée, seules celles du Jura ont été à nouveau effectuées sur les données 2006. Pour les autres cantons, la prise en considération sans correction des données est partout justifiée et documentée, à l'exception des données lucernoises (voir sous pt. 4.2.3).

### 8.2.3 La dotation 2010 a été recalculée sur la base des données corrigées 2004 et 2005

Une nouvelle dotation des montants 2010 de la péréquation financière a été opérée sur la base des données des années 2004 et 2005 corrigées (Argovie, Grisons, Jura, Vaud) – voir annexe 2. Les participations de la Confédération et des cantons forts ont ainsi respectivement diminué de CHF 2,67 millions et de CHF 2,12 millions pour s'élever à CHF 1'961,87 millions et CHF 1'406,13 millions.

### 8.2.4 Amélioration de la transparence

L'AFF a fait un effort pour améliorer la transparence dans le domaine RPT et mettre à la disposition de tous les acteurs les informations nécessaires sur son site.

Finalement, le CDF est d'avis que la mise à disposition d'un outil de simulation des données de la péréquation financière constituerait une aide précieuse pour les cantons désirant évaluer les impacts d'erreurs éventuelles avant de prendre formellement position.

## **9 ANALYSE DES MESURES D'ASSURANCE-QUALITE RPT**

### **9.1 Fonctionnement du groupe technique d'assurance-qualité**

Le GT AQ s'est réuni cinq fois entre le 24 mars et le 25 août 2009. Contrairement à l'année passée, il s'est prononcé sur toutes les demandes de corrections opérées à la demande d'un canton ou du CDF après la mise en consultation des données provisoires auprès des cantons.

La fonction d'assurance-qualité a été mise en œuvre de plusieurs manières :

- Prise de décision sur les constats des offices fédéraux concernés (AFC, OFS, AFF)
- Décisions sur le principe de non-rétroactivité des corrections (voir sous pt. 9.4)
- Discussions et décisions sur les constats du CDF dans les cantons soumis à audit
- Développement et propositions d'améliorations des directives du DFF

Le GT AQ n'a procédé à aucun contrôle spécifique direct des données. S'agissant des indicateurs RPPS et FPP, il n'a pas compensé l'absence de contrôle approfondi de l'AFC par des mesures autonomes de contrôle (en particulier le cas de Lucerne – sous pt. 4.2.3). Ceci pourrait être dû à la représentation réduite des administrations fiscales cantonales au sein du GT AQ, ainsi qu'aux particularités des cantons représentés (Zoug et Zürich).

### **9.2 Lien avec les activités du groupe technique sur le rapport d'efficacité RPT**

Conformément à l'art. 48 de l'OPFCC, un groupe technique chargé du rapport d'évaluation a débuté ses activités en novembre 2008. Dans le cadre de ses activités, il abordera en particulier les questions de qualité des données, fera le point sur les erreurs rencontrées au niveau de la péréquation des ressources ainsi que sur leur traitement (introduction dans la LFPCC du principe de non-rétroactivité) et vérifiera la fiabilité de la solution informatique mise en place au niveau de l'AFF. Le CDF ne participe pas aux travaux de ce groupe.

### **9.3 Traitement des erreurs d'interprétation**

#### **9.3.1 Problèmes liés à la facturation provisoire (art. 162 LIFD)**

Le CDF a constaté des lacunes systématiques dans la livraison des données provisoires (voir pt. 5.4.1 ci-dessus). Le GT AQ a constaté que les faits décrits sont corrects mais a estimé que la RPT devait se tenir formellement aux données IFD, même si celles-ci sont fausses ou incomplètes. Il n'a donc pas suivi la recommandation du CDF de préciser ce point dans les directives.

L'amélioration des données RPT passe nécessairement par des mesures en matière de surveillance sur l'IFD. Le CDF a ainsi informé l'AFC des cas rencontrés en lui demandant de faire état des mesures prises pour vérifier ces cas et éviter qu'ils se reproduisent.

Par lettre du 14 septembre 2009, son directeur s'est engagé à mettre en œuvre, dans le cadre des contrôles de concordance entre comptabilités cantonales et formulaire 57 opérés par les inspecteurs de la Division «surveillance des cantons » (Division SC), une surveillance spécifique sur l'application des règles de perception de l'IFD, non seulement dans les cantons concernés, mais également dans les autres cantons. Les cantons seront, si nécessaires, tenus de procéder aux mesures correctives nécessaires.

### **9.3.2 Sourciers intercantonaux**

Le CDF a constaté une grande disparité dans la définition des extractions des sourciers. Suivant le canton, les assujettis non résidents mais travaillant dans le canton ont été ou non exclus des extractions de données portant sur les revenus bruts des sourciers. Les instructions devraient être précisées, de manière à éliminer toute interprétation allant à l'encontre d'une prise en compte du potentiel relatif à la catégorie des sourciers dans tous les cantons. Le CDF a pris acte que cette problématique ne fera l'objet d'une information au groupe technique qu'ultérieurement, dans le cadre du rapport d'efficacité RPT.

## **10 INSECURITE JURIDIQUE AU NIVEAU DES CORRECTIONS RETROACTIVES**

Le 17 octobre 2008, le Département fédéral des finances indiquait dans un communiqué de presse que « *La solution adoptée pour le canton de Saint-Gall revêt un caractère exceptionnel et n'aura pas valeur de précédent pour d'éventuels cas à venir* ».

Lors de sa séance du 24 mars 2009, le GT AQ a examiné la demande de correction rétroactive 2009 présentée par le canton du Jura et portant sur une somme de 6'406'000 francs. Il s'y est opposé tout en fixant les modalités restrictives à considérer si d'aventure le Département fédéral des finances et la CDF/FDK décidaient d'entrer en matière.

Le CDF regrette que le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances aient finalement accepté cette demande de correction rétroactive du canton du Jura. Il estime que cette décision ne va pas dans la bonne direction. La peur d'être confronté à l'éventuel et hypothétique recours d'un canton, dont l'issue serait par ailleurs incertaine, conduit à accepter de corriger rétroactivement les données de tous les cantons. Cette attitude fait fi de la notion de sécurité juridique, remet en question dans tous les autres cantons des budgets et des comptes déjà adoptés et entraîne des complications administratives inutiles. Elle relativise par ailleurs singulièrement la valeur de l'attestation de conformité exigée des cantons.

Le Département fédéral des finances s'est fondé pour sa décision sur les règles proposées par le GT AQ. Ces règles limitent les corrections rétroactives aux seules erreurs considérées comme matérielles, définissent le calcul du seuil de matérialité et limitent les corrections aux deux années précédant l'année fiscale de référence. Ces règles revêtent un caractère transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée, prévue pour 2012. Pour le CDF, ces règles sont dès lors contraignantes et doivent être publiées, par exemple sur le site Internet de la RPT.

## 11 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 2008

Pour chacune des recommandations émises dans le rapport du CDF du 1er novembre 2007<sup>10</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.

Office	Rapport / N°	Recommandation / Priorité (P)	Réglé au 30.09.2009?	Rapport 2009	Date de mise en œuvre, actions/mesures
AFC	2007 - 5.3.1	Assurer le respect par les cantons des dates de remise des données (P1)	Oui	4.3 8.1	Nouvelles instructions DFF
AFC	2007 - 5.4.2.1	Documentation des contrôles de la division S+D (P2)	Oui	4.5.4	Documentation systématique des contrôles des collaborateurs.
AFC	2007 - 5.4.2.2	Descriptif des flux de données et de contrôle, ainsi que de l'environnement informatique (P2)	Oui	4.2	Un document complet a été établi par la Division S+E
AFC	2007 - 5.4.6	Nécessité d'un double visa sur les documents de contrôle (P1)	Oui	4.2	Le chef de la section « statistiques fiscales » produit toutes les attestations.
AFC	2007 - 5.4.7	Flux d'information entre les Divisions S+E et « surveillance cantons » (P1)	Oui	4.1.2	Une systématique d'échange a été introduite pour les données 2006.
AFC	2008 - 4.2	Mise en œuvre des exigences en matière de système de contrôle interne (P1)	En cours	4.2	Le processus décrit, mais la traçabilité de certaines corrections opérées manuellement dans Oracle n'est pas encore garantie.
AFC	2008 - 4.5.3	Communication claire des résultats aux cantons avec validation formelle par les administrations fiscale (P1)	Oui	4.5.3	Une procédure d'attestation a été mise en place pour tous les indicateurs et tous les cantons
OFS	2007 - 6.5	Descriptif des flux de données et de contrôle, ainsi que de l'environnement informatique (P2)	Oui	5.2	L'OFS a établi un document détaillant la procédure d'établissement des statistiques
AFF	2007 - 7.2.7	Migration vers un environnement informatique adapté (P1)	En cours	6.2	Une nouvelle solution informatique devrait entrer en production en 2010.
AFF	2007 - 7.3	Arrondis utilisés et intervalle de confiance utilisé pour l'estimation (P3)	Non	7.1	Aucune discussion n'a eu lieu cette année au sein du GT AQ.
AFF	2008 - 6.3	Conformité des arrondis opérés dans les calculs du facteur Gamma (P2)	Non	6.3	Aucune discussion n'a eu lieu cette année au sein du GT AQ.
AFF	2008 - 7.2	Compétence du GT AQ sur les corrections proposées par les cantons durant la phase de consultation (P2)	Oui	7.2	Le GT AQ s'est prononcé cette année sur toutes les corrections opérées a posteriori.

<sup>10</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 »

## **12 ENTRETIEN FINAL**

Les constats établis ont fait l'objet de discussions finales : le 2 octobre 2009 avec MM. Dütschler et Ammann pour les chapitres relatifs à la péréquation des ressources, le 6 octobre 2009 avec M. Küttel pour le chapitre sur la compensation des charges et le 13 octobre 2009 avec M. Wettstein et Mme May pour le chapitre sur la péréquation financière et, de manière générale, sur l'entier du rapport.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une discussion finale en date du 16 octobre 2009 en présence de MM. P. Siegenthaler, F. Zurbrügg, Directeur et vice-directeur de l'AFF, G. Wettstein, F. Bangerter, E. May, 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 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 FEDERAL DES FINANCES

Michel Huissoud  
Vice-directeur

Grégoire Demaurex  
Responsable de révision