



Péréquation des ressources et compensation des charges

Audit 2011 auprès des cantons et des offices fédéraux

Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.11220.601.00402.15
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	

Complément d'informations	Centre de compétences 1, Surveillance et révision financières
Zusätzliche Informationen	E-Mail: gregoire.demaurex@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. +41 31 323 10 88
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

TABLE DES MATIÈRES

1	L'ESSENTIEL EN BREF	5
2	MISSION ET VÉRIFICATIONS	13
2.1	Mission	13
2.1.1	Contexte	13
2.1.2	Objectif de l'audit	13
2.2	Bases légales	14
2.3	Etendue et principes des contrôles	14
2.3.1	Documentation et entretiens	15
2.3.2	Priorité des recommandations du CDF	15
3	CONSTATS GENERAUX RELATIFS AUX DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES	15
3.1	Pertinence renforcée des contrôles des données de la péréquation des ressources	15
3.2	Bonne traçabilité des corrections de données cantonales	16
3.3	Potentiel d'amélioration dans le traitement informatique des données cantonales	17
3.4	Des concepts d'assurance-qualité RPT dans presque tous les cantons	17
3.5	Besoins d'action dans plusieurs cantons pour l'impôt à la source	18
3.6	Arbre de décision pour le traitement des constats du CDF	18
4	ERREURS CONSTATEES DANS LES CANTONS	19
4.1	Erreurs systématiques de type 1a et 1b	19
4.1.1	Non livraison des revenus imposables des diplomates	19
4.1.2	Erreur de communication pour les catégories des sourciers mixtes	20
4.1.3	Non communication du potentiel de fortune pour les contribuables résidents hors du canton et disposant de plus d'une propriété dans le canton d'annonce	20
4.2	Erreurs non systématiques (types 1c et 1d)	21
4.2.1	Erreurs d'extraction pour la catégorie des sourciers mixtes	21
4.2.2	Transmission conjointe du potentiel de ressources 2008 et 2009	22
4.2.3	Communications erronées pour la catégorie des frontaliers français	22
4.2.4	Erreurs de saisie de données de fortune dans l'application de taxation	23
4.2.5	Communication erronée pour les entreprises avec un statut fiscal cantonal particulier	23
4.2.6	Prise en considération à tort de deux sociétés mixtes comme sociétés holdings	23
4.2.7	Non conformité des communications à titre « définitif » pour des sociétés avec un statut cantonal particulier non encore taxées	24
4.2.8	Communication manquante pour les bénéfices provenant d'autres revenus étrangers	24
5	TRAITEMENT PAR L'OFS DES DONNEES RELATIVES AUX CHARGES	25
5.1	Fiabilité des chiffres 2012 de la compensation des charges	25
5.2	L'indicateur de la pauvreté repose toujours partiellement sur des données agrégées	25
6	CALCUL PAR L'AFF DES MONTANTS DE PEREQUATION FINANCIERE	26
6.1	Adaptation des facteurs Alpha et Bêta	26
6.2	Processus de traitement	26
6.3	AFF : un environnement informatique enfin sous contrôle	27
6.4	Potentiel d'amélioration en matière de transparence	28

7	ACTIVITES DU GROUPE TECHNIQUE D'ASSURANCE-QUALITE	28
8	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS PRECEDENTS	28
8.1	Liquidation du cas en suspens des sociétés Bonny vaudoises	28
8.2	Suivi des recommandations	28
9	ENTRETIEN FINAL	29
Annexes		29

1 L'ESSENTIEL EN BREF

Les travaux d'audit n'ont révélé aucune erreur ou faiblesse importante dans la récolte et le traitement des données utilisées pour le calcul de la péréquation financière de l'année 2012.

En légère diminution par rapport à l'année passée, le volume annuel des mouvements RPT s'élèvera en 2012 à 4'676 millions de francs. 3'573 millions sont dévolus à la péréquation des ressources dont 1'453 millions à la charge des cantons à forte capacité contributive. La Confédération finance 3'102 millions de francs, notamment le 100% des fonds alloués à la compensation des charges (738 millions).

A la demande du CDF, un contrôle systématique de l'intégralité et de l'exactitude des données relatives aux sociétés au bénéfice d'allègements d'impôt fédéral direct (IFD) a été introduit au sein de la Division « Etudes et support » de l'Administration fédérale des contributions (AFC). La fiabilité des données cantonales de la péréquation des ressources s'en trouve renforcée. La quasi-totalité des cantons dispose de concepts d'assurance-qualité RPT complets et détaillés couvrant l'ensemble des indicateurs. Cohérent et systématiquement mis en œuvre, le dispositif de contrôle de l'AFC présente encore un potentiel d'amélioration en matière d'organisation de la suppléance et de documentation de l'outil informatique de plausibilité des données cantonales.

Les constats les plus significatifs pour l'année fiscale auditée en 2011 – soit l'année 2008 - concernent l'indicateur du revenu des personnes imposées à la source. Le CDF a constaté que deux cantons ont fait des erreurs avec les contribuables imposés à la source mais également soumis à une taxation ordinaire vu le montant élevé de leur salaire. Le canton du Tessin a transmis leurs données deux fois. Pour 2006 à 2008, le trop versé s'élève à 92, 148 et 178 millions. A l'inverse et en référence aux mêmes années fiscales, le canton de Vaud a omis de transmettre le potentiel pour cette catégorie. Les montants non déclarés par le fisc vaudois se chiffrent à 121, 153 et 120 millions de francs. Le CDF a décelé une autre erreur de caractère systématique : deux millions de francs par année de potentiel pour des diplomates en poste à l'étranger assujettis à l'IFD dans le canton du Jura n'a pas été annoncée.

Après avoir fait l'année passée l'objet d'une réserve générale du groupe technique d'assurance-qualité RPT (GT AQ), les données 2005-2007 des sociétés vaudoises au bénéfice d'un allègement de l'IFD ont fait l'objet d'une nouvelle livraison début novembre 2010 de la part du fisc vaudois. A l'exception des chiffres relatifs à six sociétés de statut fiscal particulier non encore taxées au moment de l'extraction RPT cantonale, le CDF a constaté que les nouveaux chiffres étaient conformes aux directives d'application RPT du Département fédéral des finances (DFF). Faisant prévaloir une interprétation économique, l'Administration fédérale des finances (AFF) a tenu compte du potentiel fiscal réduit des six sociétés pour calculer les chiffres 2012 de la péréquation financière. Aux termes d'un compromis politique avec le DFF, le canton de Vaud a renoncé à toute correction rétroactive (en sa faveur) des paiements compensatoires 2011.

Pour la compensation des charges, les seules lacunes identifiées par le CDF concernent le sous-indicateur de la pauvreté. Malgré l'échéance fixée à 2007 par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour la mise en place d'une statistique nationale sur la pauvreté, ce sous-indicateur inclut toujours des données cantonales de nature agrégée. La traçabilité du calcul par l'OFS du pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale n'est d'autre part toujours pas assurée pour les cantons.

Le complexe système de tableurs Excel utilisé par l'AFF pour traiter les données RPT a enfin été sécurisé. Un audit informatique effectué cette année a permis d'identifier les derniers points à améliorer pour que le système réponde aux exigences en matière de traçabilité et de contrôle interne. La recommandation formulée en 2006 par le CDF peut ainsi être considérée comme mise en oeuvre.

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Prüfarbeiten zur Erhebung und Bearbeitung der Daten, die der Berechnung des Ressourcenausgleichs 2012 zugrundeliegen, haben keine bedeutenden Fehler oder Schwächen zu Tage gefördert.

Das jährliche Volumen der NFA-Ausgleichszahlungen wird 2012 gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig sein und 4,676 Millionen Franken erreichen. Davon entfallen 3'573 Millionen auf den Ressourcenausgleich. 1'453 Millionen gehen zu Lasten der ressourcenstarken Kantone. Der Bund trägt 3'102 Millionen Franken; er finanziert namentlich zu Hundert Prozent die Ressourcen für den Lastenausgleich (738 Millionen).

Auf Ersuchen der EFK wurde in der Abteilung «Grundlagen» der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) eine systematische Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten von Gesellschaften mit Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer (DBSt) durchgeführt. Dadurch konnte die Zuverlässigkeit der kantonalen Daten zur Ermittlung des Ressourcenausgleichs erhöht werden. Nahezu alle Kantone verfügen für sämtliche Indikatoren über vollständige und detaillierte NFA-Qualitätssicherungskonzepte. Zwar ist das Kontrolldispositiv der ESTV kohärent und es wird auch systematisch angewendet, doch bei der Stellvertretungsregelung und der Dokumentierung des Plausibilitäts-Informatikmittels für die kantonalen Daten gibt es noch Verbesserungspotenzial.

Die wesentlichsten Feststellungen für das im Jahr 2011 geprüfte Steuerjahr 2008 betreffen den Indikator Massgebende Einkommen der quellenbesteuerten Personen (EQP). Die EFK musste feststellen, dass bei den quellenbesteuerten Steuerpflichtigen, die wegen ihren hohen Löhnen auch einer ordentlichen Veranlagung unterstellt sind, in zwei Kantonen Fehler aufgetreten sind. Der Kanton Tessin hat seine Angaben doppelt übermittelt. Der zu viel bezahlte Betrag beläuft sich für die Jahre 2006 bis 2008 auf 92, 148 bzw. 178 Millionen Franken. Umgekehrt hat der Kanton Waadt für die dieselben Steuerjahre vergessen, das Potenzial dieser Kategorie zu übermitteln. Die vom Waadtländer Fiskus nicht deklarierten Beträge belaufen sich auf 121, 153 bzw. 120 Millionen Franken. Die EFK ist auf einen weiteren systematischen Fehler gestossen: Ein Potenzial in Höhe von zwei Millionen Franken pro Jahr von im Ausland tätigen Diplomatinen und Diplomaten, die im Kanton Jura der DBSt unterstehen, ist nicht gemeldet worden.

Im vergangenen Jahr wurden die Daten 2005-2007 der Waadtländer Gesellschaften mit DBSt-Erleichterungen von der Fachgruppe Qualitätssicherung NFA mit einem allgemeinen Vorbehalt belegt. Anfang November 2010 sind diese Daten von der Waadtländer Steuerverwaltung nachgeliefert worden. Die EFK hat festgestellt, dass mit Ausnahme der Zahlen zu sechs Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus, die zum Extraktionszeitpunkt der kantonalen NFA-Daten noch nicht veranlagt waren, die neuen Zahlen den Weisungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über die Durchführung des NFA entsprechen. Indem sich die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) auf eine vorwiegend wirtschaftliche Auslegung berief, trug sie dem verminderten Steuerpotenzial der sechs Gesellschaften bei der Berechnung der Zahlen für den Finanzausgleich 2012 Rechnung. Der Kanton Waadt hat mit dem EFD einen politischen

Kompromiss abgeschlossen, wonach er auf jegliche nachträgliche Berichtigung (zu seinen Gunsten) der Ausgleichszahlungen 2011 verzichtet.

Die einzigen Lücken, auf die die EFK gestossen ist, betreffen den Armutsindikator. Obschon das Bundesamt für Statistik (BFS) die Frist für die Errichtung einer nationalen Armutsstatistik auf 2007 festgesetzt hatte, umfasst dieser Teilindikator immer noch aggregierte kantonale Daten. Die Berechnung des prozentualen Anteils der Sozialhilfebezüglerinnen und Bezüger durch das BFS ist ausserdem für die Kantone noch immer nicht nachvollziehbar.

Das bisher von der EFV für die Bearbeitung der NFA-Daten verwendete komplexe System mit Excel-Tabellen ist endlich formalisiert worden. Im Rahmen der diesjährigen Informatikprüfung sind die letzten verbesserungswürdigen Punkte festgehalten worden; sind diese einmal behoben, wird das System den Anforderungen in Sachen Nachvollziehbarkeit und interne Kontrolle genügen. Die Empfehlung der EFK aus dem Jahre 2006 ist damit umgesetzt.

L'ESSENZIALE IN BREVE

La verifica non ha accertato errori o lacune importanti nel rilevamento e trattamento dei dati utilizzati per il calcolo della perequazione finanziaria del 2012.

Nel 2012 il volume annuale dei movimenti nel quadro della NPC sarà di 4676 milioni di franchi, in leggero calo rispetto allo scorso anno. 3573 milioni saranno devoluti alla perequazione delle risorse, di cui 1453 milioni sono a carico dei Cantoni finanziariamente forti. La Confederazione finanzia 3102 milioni di franchi, vale a dire il 100 per cento dei fondi assegnati alla compensazione degli oneri (738 milioni).

Su richiesta del CDF, all'interno della Divisione Basi fiscali dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) è stato introdotto un controllo sistematico della completezza e dell'esattezza dei dati relativi alle imprese che beneficiano di agevolazioni fiscali ai fini dell'imposta federale diretta (IFD). L'affidabilità dei dati cantonali relativi alla perequazione delle risorse ne risulta rafforzata.

In ambito di NPC quasi tutti i Cantoni dispongono di sistemi di garanzia della qualità completi e dettagliati per l'insieme degli indicatori. Il dispositivo di controllo dell'AFC, utilizzato con coerenza e sistematicità, presenta ancora un potenziale di miglioramento in materia di organizzazione delle supplenze e della documentazione dello strumento informatico usato per controllare la plausibilità dei dati forniti dai Cantoni.

Le constatazioni più importanti per l'anno fiscale 2008 – oggetto di verifica nel 2011 – riguardano l'indicatore del reddito delle persone tassate alla fonte. Il CDF ha constatato che due Cantoni hanno commesso errori con i contribuenti tassati alla fonte ma parimenti assoggettati a una tassazione ordinaria in virtù del loro salario elevato. Il Cantone Ticino ha trasmesso i loro dati due volte. Per il periodo dal 2006 al 2008 il sovrappiù annunciato ammonta rispettivamente a 92, 148 e 178 milioni. Per contro, per gli stessi anni fiscali il Cantone di Vaud ha invece omesso di trasmettere il potenziale per questa categoria. Gli importi non dichiarati dal fisco vodese sono rispettivamente di 121, 153 e 120 milioni di franchi. Il CDF ha scoperto un altro errore di carattere sistematico, ovvero la mancata dichiarazione di circa 20 milioni di franchi di potenziale annuo per i diplomatici in servizio all'estero assoggettati all'IFD nel Cantone del Giura.

Dopo essere stati oggetto di una riserva generale da parte del gruppo di studio per la garanzia della qualità NPC l'anno scorso, i dati dal 2005 al 2007 delle imprese vodesi che beneficiano di agevolazioni fiscali ai fini dell'IFD sono stati trasmessi nuovamente dal fisco cantonale all'inizio di novembre del 2010. Fatta eccezione per i dati relativi a sei imprese con statuto fiscale particolare non ancora assoggettate a imposizione al momento del rilevamento dei dati cantonali, il CDF ha constatato che i nuovi dati erano conformi alle direttive di applicazione della NPC del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Facendo leva su un'interpretazione economica, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha tenuto conto del potenziale fiscale ridotto delle sei imprese per calcolare i dati della perequazione finanziaria del 2012. In virtù di un compromesso politico con il DFF, il Cantone di Vaud ha rinunciato a qualsiasi correzione retroattiva (a suo favore) dei versamenti di compensazione per il 2011.

In ambito di compensazione degli oneri, le uniche lacune accertate dal CDF riguardano il sottoindicatore della povertà. Malgrado la scadenza fissata al 2007 dall'Ufficio federale di statistica (UST) per realizzare una statistica nazionale della povertà, questo sottoindicatore comprende ancora dati cantonali di natura aggregata. La tracciabilità del calcolo della percentuale di beneficiari di aiuti sociali effettuato dall'UST non è peraltro garantita per i Cantoni.

Il complesso sistema di fogli di calcolo Excel utilizzato dall'AFF per il trattamento dei dati nel quadro della NPC è stato reso sicuro. Una verifica informatica effettuata quest'anno ha permesso di individuare gli ultimi punti da migliorare affinché il sistema soddisfi le esigenze in materia di tracciabilità e di controllo interno. La raccomandazione formulata dal CDF nel 2006 può pertanto essere considerata attuata.

KEY FACTS

The audit did not identify any material weaknesses or errors in the collection and processing of the data used for calculating the 2012 fiscal equalization.

In 2012, the volume of movements associated with the New system of fiscal equalization and division of tasks (NFA) will be CHF 4,676 million, slightly lower than the previous year. CHF 3,573 million is set aside for resource equalization, with CHF 1,453 million borne by those cantons with greater fiscal capacity. The Confederation finances CHF 3,102 million, including 100% of the funds allocated to cost compensation (CHF 738 million).

At the request of the Swiss Federal Audit Office (SFAO), a systematic control of the exhaustiveness and accuracy of the data regarding companies benefiting from direct federal tax relief was introduced within the "Studies and Support" division of the Federal Tax Administration (FTA). This enhances the reliability of the cantonal resource equalization data. Practically all cantons have comprehensive and detailed NFA quality assurance concepts that cover all indicators. The FTA's control system, while coherent and systematically implemented, still has room for improvement in the organisation of the substitution and documentation of the computerised plausibility check of the cantonal data.

The most significant findings for the fiscal year audited in 2011, i.e. 2008, concern the income indicator for persons taxed at source. The SFAO found that two cantons made mistakes in communicating the resource potential for taxpayers at source who were also subject to ordinary taxation on account of their high salaries. The Canton of Ticino forwarded its data twice, with excess payments amounting to CHF 92, 148 and 178 million for the years between 2006 and 2008. Meanwhile, for the same fiscal years, the Canton of Vaud failed to transmit the potential for this category. The amounts not declared by the Vaud tax authorities thus came to CHF 121, 153 and 120 million. The SFAO also detected another systematic error: potential of some CHF 2 million a year for diplomats posted abroad subject to direct federal tax in the Canton of Jura was not disclosed.

After being made subject to a qualified opinion by the NFA Quality Assurance Working Group last year, the 2005-2007 data for Vaud companies benefiting from direct federal tax relief was re-submitted by the Vaud tax authorities at the start of November 2010. With the exception of the figures for six companies with a special tax status that had not yet been taxed at the time of the cantonal NFA data retrieval, the SFAO found that the new figures complied with the directives for NFA application issued by the Federal Department of Finance. Favoursing an economic interpretation, the Federal Finance Administration (FFA) took account of the six companies' reduced tax potential in calculating the 2012 fiscal equalization data. Under the terms of a political compromise with the FDF, the Canton of Vaud refrained from any retroactive adjustment (in its favour) of the 2011 equalization payments.

For cost compensation, the only deficiencies identified by the SFAO concern the poverty sub-indicator. Despite the 2007 deadline set by the Federal Statistical Office (FSO) for introducing national statistics on poverty, this sub-indicator still includes cantonal data in aggregate form. Also, the cantons still cannot guarantee traceability of the FSO's calculation of the percentage of beneficiaries of social assistance.

The complex system of Excel tables used by the FFA to process NFA data has finally been secured. An IT audit conducted this year identified the remaining points that need improving in order to ensure the system meets the requirements for traceability and internal control. The SFAO's recommendation from 2006 can thus be regarded as implemented.

2 MISSION ET VÉRIFICATIONS

2.1 Mission

2.1.1 Contexte

Aux termes de l'Arrêté du Conseil fédéral du 22 juin 2007 et suivant la proposition de ce dernier, le Parlement fédéral a adopté le principe d'une adaptation des contributions de base pour la période 2012-2015 selon la même méthode que pour la première période de quatre ans (2008-2011). Pour corriger le non respect du principe de neutralité budgétaire pour 2008, il a augmenté la contribution de la Confédération de 112 millions, soit 81,2 millions pour la péréquation des ressources et 30,8 millions pour la compensation des charges. Compte tenu de la baisse du potentiel de ressources des cantons¹, le montant total attribué à la péréquation financière a légèrement diminué par rapport à 2011. Sur un total de 4,676 millions (4,706 millions en 2011), 3,573 millions ont été dévolus à la péréquation des ressources : 2,120 millions à charge de la Confédération, 1'453 millions à charge des cantons à forte capacité contributive. La compensation des charges a été dotée de 738 millions de francs, financé à 100% par la Confédération. Comme en 2011, le fonds de compensation des cas de rigueur se monte à 366 millions de francs.

Les chiffres provisoires pour la péréquation 2012 ont été soumis le 5 juillet 2011 à la consultation des cantons.² Après avoir subi des corrections pour deux cantons (voir section 3.2), les données définitives RPT 2012 ont été soumises à l'aval du Conseil fédéral. Adoptés par celui-ci le 9 novembre 2011, les chiffres définitifs RPT 2012 figureront en annexe à l'OPFCC.

2.1.2 Objectif de l'audit

L'audit du CDF a été effectué en application de la loi sur le CDF, en particulier de l'article 6 al. 1^{er} 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.

Les examens du CDF ont porté sur :

- Les données cantonales de la péréquation des ressources, au niveau de leur production par les cantons (sections 3.4 à 3.6 et chapitre 4), de leur récolte et de leur traitement par la Division « Etudes et supports » de l'AFC (sections 3.1 et 3.3) ;
- Le traitement par l'OFS des données statistiques tant agrégées que standardisées relatives à la compensation des charges (chapitre 5).
- La production par l'AFF des chiffres 2011 de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (chapitre 6).
- Les activités du GT AQ défini à l'art. 44 OPFCC (chapitre 7).

Les recommandations des rapports précédents sont traitées, le cas échéant, aux chapitres correspondants du rapport. Une vue d'ensemble de leur mise en œuvre figure au chapitre 8.

¹ Notamment liée à la baisse des facteurs Alpha et Bêta pour les sociétés à statut mixte (voir sous section 6.1)

² Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23609.pdf>

2.2 Bases légales

Les bases légales de la nouvelle péréquation financière sont entrées en vigueur le 1^{er} 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^{er} 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 – OPFCC – état au 1^{er} janvier 2011), qui sera adapté en novembre 2011 pour les chiffres RPT 2012.
- 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.
- Instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données nécessaires par les cantons.
- Loi fédérale du 6 octobre 1995 (dite « Arrêté Bonny ») en faveur des zones économiques en redéploiement (LZER), dans sa version initiale ainsi que dans ses versions du 14 août 2001 et du 23 juin 2006 (RS 951.93) – remplacée en 2008 par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (LPR)

2.3 Etendue et principes des contrôles

Le CDF procède chaque année à l'analyse sur site des données fournies par les administrations cantonales des impôts (ACI) pour le calcul de la péréquation des ressources. Il vérifie en outre les conditions d'extractions informatiques ainsi que les mesures de contrôle-qualité. En 2011, il a achevé son « Tour de Suisse » des cantons par des interventions dans les cantons d'Appenzell Rhodes extérieures (AR), d'Appenzell Rhodes intérieures (AI), d'Argovie (AG), de Glaris (GL), de Fribourg (FR), du Jura (JU) et d'Uri (UR). Tenant notamment compte des risques identifiés par l'AFC dans le cadre des contrôles de plausibilité, le CDF a procédé à des examens complémentaires dans six cantons. Les données des revenus déterminants des personnes physiques assujettis à la source (RPPS) des cantons de Bâle ville (BS), Genève (GE), des Grisons (GR), du Tessin (TI) et de Vaud (VD) ont été analysées. Le CDF a conduit un contrôle particulier sur la conformité aux directives de la RPT du traitement des sociétés à statut fiscal particulier dans le canton de Zoug (ZG).

Les audits ont été effectués entre le 1^{er} mars au 8 avril 2011. A l'exception de l'audit mené dans le canton de Zoug par deux auditeurs financiers (Grégoire Demaurex et Dieter Lüthi), les contrôles ont été menés par des équipes de deux auditeurs comprenant chacune un auditeur financier (MM. Daniel Aeby (FR+JU), Grégoire Demaurex (AG+BS+GE+GR+TI+UR+VD) et Jean-Marc Stucki (AI+AR+GL)) et un auditeur informatique (MM. Jack Hirschi (AI+AR+GL), Markus Kaufmann (AG+UR) et Markus Künzler (BS+FR +GE+GR+JU+TI+UR+VD)). Dans tous les cantons audités, les contrôles cantonaux des finances (CCF) ou l'entité du controlling financier (AI-AR) ont eu l'occasion de participer aux opérations de contrôles. Les fiscaux cantonaux ont pu prendre position sur les constats du CDF. Les procès-verbaux complets ont été transmis aux membres du GT AQ.

Les constats des contrôles 2011 dans les cantons sont présentés aux sections 3.4 et 3.5, ainsi qu'au chapitre 4. Ils ont déjà fait l'objet d'une publication lors de la mise en consultation début juillet 2011 des chiffres provisoires 2012 de la péréquation financière auprès des cantons³.

Le CDF a procédé à l'analyse du traitement des données par les offices fédéraux concernés. L'accent a été mis sur l'analyse du système de contrôle interne ainsi que sur la traçabilité du traitement et des corrections des données. Les résultats des contrôles sont présentés aux sections 3.1 à 3.3 (AFC), ainsi qu'aux chapitres 5 (OFS) et 6 (AFF). Un examen spécifique sur l'application informatique Excel-DB et son environnement informatique a été conduits auprès de l'AFF.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.

La coordination ainsi que la consolidation des travaux ont été assurées par Grégoire Demaurex, responsable de révision. Le vice-directeur du CDF, Michel Huissoud, a supervisé le mandat.

2.3.1 Documentation et entretiens

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

2.3.2 Priorité des recommandations du 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, resp. 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.

3 CONSTATS GENERAUX RELATIFS AUX DONNEES CANTONALES DE LA PEREQUATION DES RESSOURCES

3.1 Pertinence renforcée des contrôles des données de la péréquation des ressources

A l'invitation du CDF, l'AFC a contrôlé au printemps 2011 les sociétés au bénéfice d'un allègement IFD (sociétés « Bonny »). Elle a notamment vérifié l'exhaustivité des annonces et la transmission correcte du bénéfice avant allègement en se fondant sur des listes établies par le Secrétariat à l'économie (Seco) pour les années 2007 et 2008.⁴ Ce contrôle est efficace.

³ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23606.pdf> (annexe au rapport de l'AFF)

⁴ Le pt. 4.4 de l'Annexe 4 «Bénéfices des personnes morales» aux instructions du DFF du 19 décembre 2008 concernant la collecte et la remise des données par les cantons précise que « {...} pour les personnes morales qui bénéficient des allègements de l'IFD selon l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0), il faut {...} relever la totalité du bénéfice net imposable, c'est-à-dire sans tenir compte de l'allègement d'impôt ».

Sous l'effet de la mise en œuvre de concepts « transversaux » d'assurance-qualité RPT dans la quasi-totalité des cantons, les erreurs décelées par le dispositif de contrôle de l'AFC sont en forte diminution. Concernant l'indicateur du bénéficiaire déterminant des personnes morales (BPM), seuls quatre cantons « produisent » encore des erreurs.⁵ L'AFC a identifié des erreurs de formatage des données (Berne), ainsi que la non transmission de données pour une catégorie de contribuables (Soleure), grâce à l'observation de l'évolutions d'une année à l'autre et de la comparaison des volumes entre la RPT et les décomptes établis par les cantons. Ces contrôles sont également importants et efficaces.

Dans d'autres domaines, les moyens de l'AFC apparaissent plus limités. Le cas le plus patent concerne les sociétés à statut fiscal particulier non encore taxées au moment de l'extraction. Selon les directives, les cantons peuvent communiquer les données de ces sociétés avec un code « définitif » si les données « provisoires » sont d'une qualité suffisante. Pour l'année 2008, l'AFC a relevé que dix cantons n'avaient annoncé aucune donnée « provisoire » alors que deux d'entre eux (Saint-Gall et Tessin) en avaient annoncé une centaine l'année passée. A l'inverse, le canton de Schwyz a annoncé 35 sociétés à statut fiscal particulier avec un code « provisoire » cette année, alors qu'il n'en avait communiqué aucun pour 2007.⁶ Le CDF estime que seul un contrôle systématique sur place de toutes les sociétés à statut fiscal particulier non encore taxées et annoncées avec un code « définitif » permettrait de garantir la qualité des données.

S'agissant des indicateurs de la fortune déterminante des personnes physiques (FPP), le revenu déterminant des personnes physiques assujetties à la source (RPPS) et les répartitions intercantionales IFD (RI), l'analyse de plausibilité des données menée par l'AFC a entraîné deux corrections significatives cette année. L'identification d'écarts inexplicables dans les données des sourciers pour le canton de Bâle ville a conduit à une nouvelle livraison. Celle-ci a fait l'objet d'un contrôle sur site du CDF qui n'a révélé qu'une erreur isolée non matérielle (voir 4.1.1). Ayant été rendu explicitement attentif par l'AFC à l'existence d'un écart « anormal » des données de la fortune entre 2007 et 2008, le canton de Vaud a fait part, à l'occasion de la consultation, d'un potentiel non déclaré sur 2008 de 6,8 milliards (voir section 3.2 ci-dessous).

Le dispositif de contrôle de l'AFC n'est pas suffisant pour vérifier la plausibilité des données de nature agrégée (indicateurs FPP, RPPS). Seul un échange étroit entre l'AFC et le CDF complétées par des interventions sur site permettent de couvrir les risques d'erreurs les plus significatifs (voir notamment les sections 4.1.2, 4.2.1 et 4.2.2).

3.2 Bonne traçabilité des corrections de données cantonales

La quasi-totalité des corrections apportées aux données livrées par les cantons résulte cette année des audits conduits par le CDF dans les cantons. Chaque correction a été opérée sur la base d'une nouvelle livraison de données dûment attestée par le canton. Pour les différents indicateurs et cantons concernés, les chiffres 2012 de la péréquation des ressources ont systématiquement été recalculés par l'AFC et fait l'objet d'une nouvelle transmission de données à l'AFF.

⁵ Sur les 17 erreurs identifiées par l'AFC, 14 erreurs concernaient le seul canton d'Appenzell Rhodes extérieures

⁶ Lors de la procédure de consultation 2009, ce même canton avait obtenu la correction du code « provisoire » en code « définitif » pour 51 sociétés à statut particulier.

A la demande de deux cantons (Vaud et Grisons), des corrections ont été apportées a posteriori aux données RPT de ces derniers⁷. Une extraction erronée par le canton de Vaud des données de la fortune l'avait conduit à omettre un potentiel de 6,8 milliards de francs.⁸ A la demande explicite de l'AFC, le fisc vaudois a confirmé que l'erreur décelée sur 2008 ne remettait pas en cause la qualité des données déjà livrées pour 2006 et 2007. Annoncée à tort avec un code « provisoire », une société à statut particulier grisonne non encore taxée a fait l'objet d'une correction en code « définitif » sur la base des justificatifs produits par le fisc grison. Cette correction induira une augmentation de l'ordre de 5 millions de francs de la contribution RPT 2012 à verser aux Grisons.

3.3 Potentiel d'amélioration dans le traitement informatique des données cantonales

Malgré l'absence occasionnelle d'un de ses collaborateurs, l'AFC a assuré un traitement des données dans les délais et conforme aux exigences en matière de système de contrôle interne (SCI). S'agissant de l'outil informatique d'analyse de l'AFC, le CDF constate cependant l'absence d'une documentation appropriée et une suppléance inadéquate.

Recommandation 3.3 (Priorité 2) : Le CDF invite la Division « Etudes et supports » de l'AFC à prendre les mesures nécessaires pour garantir une documentation ainsi qu'une suppléance appropriée pour l'administration et la mise à jour de l'outil informatique de plausibilité des données cantonales.

3.4 Des concepts d'assurance-qualité RPT dans presque tous les cantons

Un groupe de travail composé de représentants des cantons NEST a établi en novembre 2010 un concept standardisé pour l'assurance-qualité dans le domaine de la péréquation des ressources. Les cantons concernés (AI, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, UR) ont ensuite adapté ce concept à leur organisation interne. A mi-octobre 2011, tous les cantons NEST avaient réglé les compétences et les délais internes à respecter pour chaque indicateur.

Parmi les cantons „non NEST“, le canton des Grisons a établi un concept d'assurance-qualité RPT en mars 2011. De leur côté, les administrations cantonales des impôts (ACI) des cantons de Berne (BE) et de Vaud (VD) n'ont pas encore établi de tels documents. Pour l'ACI BE, il s'agit avant tout de formaliser des contrôles déjà existants. Pour l'ACI VD, il reste des mesures importantes de contrôles-qualité à prendre, en particulier pour les indicateurs FPP et RPPS. S'agissant de l'indicateur BPM, le fisc vaudois a mis en place un contrôle pour éviter que les erreurs commises dans l'établissement des données 2005, 2006 et 2007 ne se reproduisent. Les chiffres 2008 ont aussi fait l'objet cet été d'un contrôle exhaustif de conformité par le CCF VD.

⁷ Les demandes de corrections ont été adressées à l'occasion de la procédure de consultation des cantons sur les chiffres provisoires RPT 2012.

⁸ Un problème d'extraction informatique avait déjà été commise par le fisc vaudois : 2,5 milliards de fortune nette cantonale avaient cette fois-ci été communiqués en trop (voir Rapport CDF 2010).

3.5 Besoins d'action dans plusieurs cantons pour l'impôt à la source

Dans plusieurs cantons, les applications informatiques relatives aux personnes physiques ordinaires et aux assujettis à l'impôt à la source opèrent de manière séparée et sans interface. La prise en compte correcte du potentiel des assujettis à la source soumis à une taxation ordinaire substitutive (« sourciers mixtes ») dépend alors directement des mesures de contrôle compensatoires mises en œuvre au sein de l'administration fiscale cantonale.

Grâce à l'entrée en vigueur de nouvelles applications informatiques de l'impôt à la source, les cantons de GE et de BS ont livré des données d'une qualité suffisante pour l'année fiscale 2008. Une amélioration des mesures de contrôle-qualité en matière de traçabilité est cependant nécessaire dans le canton de GE. En attendant la mise en production d'une application intégrée, le canton des GR a introduit une base de données temporaire. Pour la première fois cette année, il a pu produire des données fiables pour l'ensemble des communes du canton.

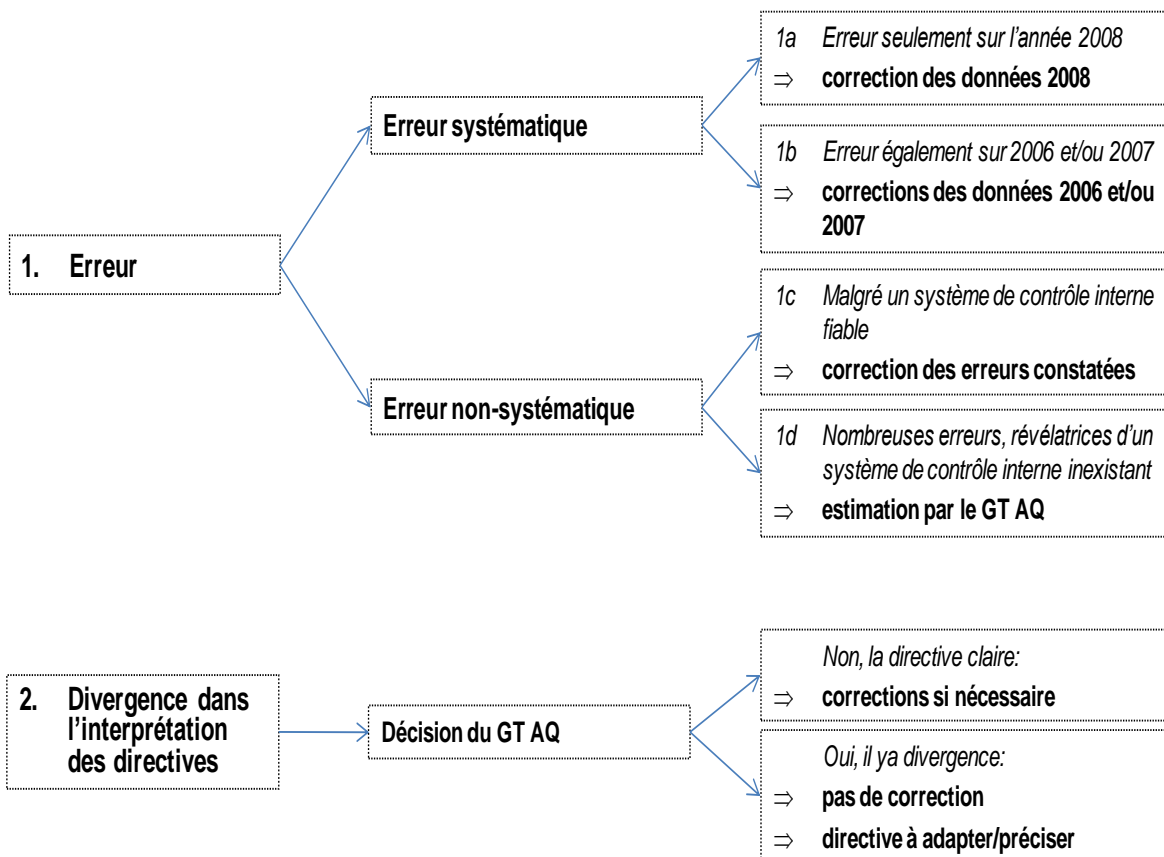
A l'inverse, l'ACI du canton du TI et du canton de VD, n'ont pas adopté les mesures de contrôles nécessaires. En raison d'une application informatique rudimentaire, le canton du TI a communiqué des potentiels de sourciers mixtes à double. Pour les mêmes raisons, le canton de Vaud a omis d'annoncer les ressources des sourciers mixtes pas encore taxés au moment de l'extraction RPT. Pour les deux cantons, l'erreur commise concerne également les années 2006 et 2007.

3.6 Arbre de décision pour le traitement des constats du CDF

A l'issue des audits menés dans les treize cantons, le CDF a classé les erreurs selon un arbre de décision établi selon dispositions de l'art. 42 al. 1^{er} de l'ordonnance fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) ainsi qu'aux décisions et propositions du GT AQ RPT à l'attention de la Conférence des directeurs des finances cantonales (CDF/FDK).

Le CDF a invité le GT AQ RPT à prendre les décisions nécessaires relatives aux erreurs systématiques et non systématiques. Ce dernier s'est également prononcé sur les questions d'interprétations des directives relevées par le CDF. Seul le traitement des erreurs identifiées par le CDF est présenté dans le présent rapport.

**Arbre de décision pour le traitement des constats du CDF
par le groupe technique d'assurance-qualité RPT (séance du 19.04.2011)**



4 ERREURS CONSTATEES DANS LES CANTONS

4.1 Erreurs systématiques de type 1a et 1b

4.1.1 Non livraison des revenus imposables des diplomates

- ❖ **JU:** Le canton a omis d'annoncer les revenus d'impôt fédéral direct (IFD) des diplomates d'origine jurassienne résidant à l'étranger, ceci à hauteur de 2'072'700 francs. Il a estimé à tort que les revenus de ces contribuables ne représentent pas un potentiel car il n'y a pas d'imposition au niveau cantonal.
- **Traitement de l'erreur :** Action 1b (correction des données fiscales 2006-2007-2008). Rajouter le revenu imposable IFD des diplomates d'origine jurassienne postés à l'étranger
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire du Service jurassien des contributions du 6 mai 2011, les potentiels cantonaux de revenus 2006, 2007 et 2008 ont été augmentés de 1'836'900 francs, 2'348'200 francs, respectivement 2'072'000 francs.

4.1.2 Erreur de communication pour les catégories des sourciers mixtes

- ❖ **TI:** Concernant les sourciers mixtes (en particulier pour les assujettis à la source aux salaires bruts supérieurs à 120'000 francs), les potentiels RPT ont été systématiquement transmis pour les années fiscales concernées au niveau de l'indicateur RPPS. Les potentiels de ressources des sourciers mixtes non encore taxés provisoirement ou définitivement au moment de l'extraction RPT ont également été communiqués au niveau de l'indicateur RPP. Les montants des potentiels RPT communiqués à double s'élèvent respectivement pour les années fiscales 2006, 2007 et 2008 à :
 - 83'235'700 de francs pour 2006 (444 cas)
 - 132'926'600 de francs pour 2007 (655 cas)
 - 155'657'200 de francs pour 2008 (768 cas)
- **Traitement de l'erreur :** Action 1b (correction des données 2006-2007-2008). Diminution des chiffres à hauteur des potentiels communiqués à double
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI tessinoise du 5 mai 2011, les salaires bruts des résidents sourciers 2006, 2007 et 2008 ont été réduits de 92'037'111 francs, 148'145'960 francs, respectivement 177'654'129 francs.

- ❖ **VD:** Sur la base d'un échantillon d'assujettis à la source disposant de salaires bruts supérieurs à un million de francs, le CDF a constaté qu'un potentiel significatif relatif à des sourciers mixtes non encore taxés au moment de l'extraction RPT n'avait pas été annoncé. Sur la base de cet échantillon, le potentiel manquant a été estimé à 277 millions de francs pour 2008 et 509 millions de francs pour 2007. Le CDF a renoncé à proposer une correction des données pour 2006. L'ACI VD a indiqué qu'elle serait en mesure de communiquer, d'ici à Pâques, le potentiel manquant exact pour les années 2007 et 2008.
- **Traitement de l'erreur :** Action 1b (correction des données 2007-2008). Augmentation du potentiel de ressources 2007 et 2008 selon les estimations du CDF si le canton ne transmet pas a posteriori les données complètes (pour autant qu'elles soient d'une qualité suffisante et dûment documentée)
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui, mais également pour les données 2006 (si disponibles)
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI vaudoise du 11 mai 2011, portant sur l'ensemble des dossiers et non plus sur un échantillon, les salaires bruts des résidents sourciers 2006, 2007 et 2008 ont été augmentés de 121'218'418 francs, 162'973'482 francs, respectivement 133'829'255 francs.

4.1.3 Non communication du potentiel de fortune pour les contribuables résidents hors du canton et disposant de plus d'une propriété dans le canton d'annonce

- ❖ **AG:** La fortune nette canton des assujettis limités avec plusieurs lieux de propriétés dans le canton d'annonce (AG) n'a pas été communiquée. Le potentiel manquant s'élève à 83'278'059 francs.
- **Traitement de l'erreur :** Action 1a (correction des données fiscales 2008). Augmentation de 83'278'059 francs de la fortune nette cantonale
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui

- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI argovienne du 3 mai 2011, la fortune nette des assujettis limités 2008 a été augmentée de 83'278'059 francs

4.2 Erreurs non systématiques (types 1c et 1d)

4.2.1 Erreurs d'extraction pour la catégorie des sourciers mixtes

- ❖ **BS:** Dans un premier temps, le canton n'a pas communiqué les salaires bruts des frontaliers français. Faisant suite à la question de l'AFC sur la pertinence des données transmises ainsi qu'à l'extraction des données de détails pour les besoins de l'audit du CDF, le canton de Bâle ville a, au travers d'une seconde livraison, transmis des données beaucoup plus fiables à l'AFC. Un potentiel de ressources de 1'734'810 francs pour un sourcier mixte n'a cependant pas été communiqué, que ce soit au niveau de l'indicateur RPP ou de l'indicateur RPPS.
 - **Traitement de l'erreur :** Action 1c (correction des données fiscales 2008). Augmentation du potentiel de ressources à hauteur de 1'734'810 de salaires bruts
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI bâloise du 16 mai 2011, les salaires bruts 2008 des résidents sourciers ont été augmentés de 2'000'000 francs
- ❖ **GR:** Pour cinq travailleurs étrangers au statut de sourciers mixtes pour l'année fiscale 2008, un potentiel de 2'033'280 francs de salaires bruts manquait dans les extractions produites pour la RPT.
 - **Traitement de l'erreur :** Action 1c (correction des données fiscales 2008). Augmentation du potentiel de ressources RPT pour les cinq sourciers mixtes concernés à hauteur de 2'033'280 francs de salaires bruts
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI grisonne du 20 avril 2011, les salaires bruts 2008 des résidents sourciers ont été augmentés de 2'033'800 francs
- ❖ **UR:** Un potentiel de 701'518 francs de salaires bruts relatifs à quatre sourciers mixtes a été communiqué à double
 - **Traitement de l'erreur :** Action 1c (correction des données fiscales 2008). Diminution du potentiel de ressources de la catégorie des résidents à hauteur de 701'518 francs de salaires bruts
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI uranaise du 28 avril 2011, les salaires bruts 2008 des résidents sourciers ont été réduits de 701'518 francs

- ❖ **VD :** Pour 5 cas d'assujettis à la source, pour lesquels des salaires bruts de plus d'un million de francs chacun avaient été communiqués pour la RPT, le CDF a identifié des erreurs de saisie pour un montant total de 14'003'931 francs. Ce montant constitue ainsi un potentiel communiqué à tort à l'AFC.
- **Traitement de l'erreur :** *Diminution du potentiel 2008 d'un montant de 14'003'931 francs de salaires bruts*
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI vaudoise du 11 mai 2011, en lien avec l'augmentation du potentiel RPT (voir pt. 1.1.2), les salaires bruts 2007 et 2008 des résidents sourciers ont été réduits de 9'529'720 francs, respectivement de 14'003'931 francs

4.2.2 Transmission conjointe du potentiel de ressources 2008 et 2009

- ❖ **GL :** Pour trois administrateurs de sociétés, le salaire 2009 a été communiqué à la place du salaire brut 2008. La source de l'erreur réside probablement dans une erreur du programme d'extraction des données dans NEST. Au total, un montant de 79'487.90 francs a été communiqué en trop.
- **Traitement de l'erreur :** *Sans conséquences sur la RPT, pas de proposition de correction*

4.2.3 Communications erronées pour la catégorie des frontaliers français

- ❖ **JU :** Le système informatique utilisé par le canton jusqu'à la période fiscale 2008 pour l'impôt source ne permettait pas de donner un détail des salaires bruts pour les sourciers avec un statut de résident. Le nombre de sourciers résidents est pris en compte par la Confédération pour estimer les salaires bruts selon un salaire moyen déterminé. Le CDF a constaté que le nombre de sourciers résidents communiqué à l'AFC pour 2008 est erroné, car 140 frontaliers français ont été considérés à tort comme sourciers résidents. Dans sa prise de position du 29 mars, le Service des contributions du Jura a relevé qu'en plus des 140 cas précités, 75 frontaliers doivent également être déduits du nombre de sourciers résidents car la taxation de ces contribuables a été annulée par l'employeur lors du dernier décompte 2008.
- **Traitement de l'erreur :** *Action 1c (correction des données fiscales 2008). Diminution du nombre de sourciers résidents de 215 personnes (2'142 au lieu de 2'357) pour le calcul de l'estimation des salaires bruts 2008*
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Le nombre correct de résident pour 2008 a été transmis par l'AFC à l'AFF
- ❖ **JU:** Le montant communiqué pour la RPT à l'AFC pour les frontaliers français est trop élevé de 659'900 francs suite à une erreur de saisie manuelle. Néanmoins, c'est le montant surévalué qui a été pris en compte pour le décompte établi avec la France selon la convention du 11 avril 1983 avec les cantons de BE, SO, BS, BL, VD, VS, NE et JU.
- **Traitement de l'erreur :** *Sans conséquences sur la RPT, pas de proposition de correction*

4.2.4 Erreurs de saisie de données de fortune dans l'application de taxation

- ❖ **FR** : Des cas de fortune nette n'ont pas été annoncés alors que la fortune était imposée au 31 décembre 2008 (6 cas avec un potentiel de 168'644'124 francs de fortune nette) ou ont été annoncés à tort malgré une fin d'imposition courant 2008. (3 cas avec un potentiel de 622'690 francs de fortune nette), Ces cas découlent d'une utilisation inadéquate du code « partant » dans le système par le taxateur.
- **Traitement de l'erreur** : Action 1c (correction des données fiscales 2008). Rajouter 168'021'434 francs de fortune nette au potentiel RPT
- ⇒ **Position du GT AQ RPT** : Oui
- ⇒ **Correction** : Sur la base d'une livraison complémentaire du Service fribourgeois des contributions du 22 mars 2011, la fortune nette des assujettis limités 2008 a été augmentée de 168'021'434 francs

4.2.5 Communication erronée pour les entreprises avec un statut fiscal cantonal particulier

- ❖ **AR** : Des modifications dans le système de taxation des personnes morales n'ont pas été enregistrées suite à la défaillance d'une fonctionnalité lors de la confirmation des mutations. Par conséquent, la communication des données RPT pour les personnes morales avec statut fiscal cantonal particulier taxées de manière définitive contient des erreurs. Le cas contraire existe également, c'est-à-dire que des personnes morales avec statut fiscal cantonal particulier et taxées de manière provisoires ont été communiquées en tant que « provisoire » alors qu'elles auraient pu être annoncées avec le code « définitif ». Si ces données avaient été communiquées de manière correcte pour les 15 sociétés concernées, il en aurait résulté une diminution de 1'696'000 francs ou 0,6% du bénéfice total déterminant.
- **Traitement de l'erreur** : Action 1c (correction des données fiscales 2008). Diminution du potentiel de l'indicateur BPM à hauteur de 1'696'000 francs
- ⇒ **Position du GT AQ RPT** : Oui
- ⇒ **Correction** : Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI d'Appenzell Rhodes extérieures du 3 mai 2011, le bénéfice déterminant des personnes morales 2008 a été diminué de 1'696'000 francs

4.2.6 Prise en considération à tort de deux sociétés mixtes comme sociétés holdings

- ❖ **AG** : Les bénéfices de deux sociétés ont été annoncés comme bénéfice de sociétés holdings au lieu de sociétés mixtes. Les bénéfices imposables concernés s'élèvent au total à 60'858'000 francs.
- **Traitement de l'erreur** : Action 2a (correction des données fiscales 2008). Prise en compte pour ces deux sociétés du code 4 (société mixte) à la place du code 2 (holding) pour les données 2008
- ⇒ **Position du GT AQ RPT** : Oui
- ⇒ **Correction** : Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI argovienne du 3 mai 2011, le bénéfice déterminant des personnes morales 2008 a été augmenté de 7'058'300 francs

4.2.7 Non conformité des communications à titre « définitif » pour des sociétés avec un statut cantonal particulier non encore taxées

- ❖ **AG:** Une société holding avec un bénéfice de 1,3 millions de francs a été annoncée à tort avec un code « définitif ».
- **Traitement de l'erreur :** *Prise en compte de cette société holding avec un code « provisoire » à la place de « définitif »*
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Oui
- ⇒ **Correction :** Sur la base d'une livraison complémentaire de l'ACI argovienne du 3 mai 2011, le bénéfice déterminant des personnes morales 2008 a été augmenté de 7'058'300 francs (cela concerne également le pt. 1.2.6)

- ❖ **GL:** 29 sociétés avec un statut de société de domicile ont été annoncées avec un code de taxation « définitive » au lieu de « provisoire ». Dans plusieurs cas, il manquait la déclaration fiscale 2008 et/ou le bénéfice imposable était de 0 francs. Pour cinq cas communiqués avec un code « provisoire », un bénéfice imposable total de 356'900 francs n'a pas été annoncé.
- **Traitement de l'erreur :** *Pour le cinq cas relevés, prise en compte du code « provisoire » à la place de « définitif »*
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Erreur matérielle, pas de correction

4.2.8 Communication manquante pour les bénéfices provenant d'autres revenus étrangers

- ❖ **GL:** Pour une société ayant un bénéfice net au titre des autres revenus étrangers de 2'207'100 francs, un montant de 0 franc a été annoncé.
- **Traitement de l'erreur :** *Sans conséquences au niveau du potentiel RPT, par conséquent pas de corrections pour les données RPT. Corrections uniquement pour la base de données de l'AFC*
- ⇒ **Position du GT AQ RPT :** Erreur matérielle, pas de correction

5 TRAITEMENT PAR L'OFS DES DONNEES RELATIVES AUX CHARGES

5.1 Fiabilité des chiffres 2012 de la compensation des charges

Les chiffres de la compensation des charges ont été établis en conformité avec la directive du Département fédéral de l'intérieur du 9 mai 2008 sur la collecte et la fourniture des données par les cantons. Le CDF n'a constaté cette année aucun changement significatif dans l'organisation et la procédure suivie à cet effet par l'OFS. Pour éviter une erreur de communication du type de celle de l'année passée,⁹ ce dernier a précisé, à l'attention de l'AFF, certaines notions de référence, notamment celles des populations permanentes résidentes et moyennes.

L'OFS respecte la règle selon laquelle les chiffres de la compensation des charges se basent sur les « *statistiques annuelles les plus récentes* » à sa disposition (art. 27 OPFCC). Les fusions de communes intervenues en 2009 sont prises en compte par l'OFS (statistique de la superficie, taux de l'emploi,...). Les statistiques de l'OFS sont ainsi de nature définitive. Le CDF relève cette année la relative ancienneté de certaines statistiques. Non encore disponibles en mars 2011, les données du recensement fédéral de 2010 ne seront ainsi prises en compte que l'année prochaine. La statistique de la superficie se réfère encore aux années 1992/1997 du fait que les standards 2004/2005 n'ont toujours pas été mis en œuvre dans tous les cantons.¹⁰

5.2 L'indicateur de la pauvreté repose toujours partiellement sur des données agrégées

Par rapport à l'année passée, la part des données individuelles a augmenté de 76% à 82%. Huit cantons transmettent toujours des données de caractère agrégé dans le domaine des avances de pensions alimentaires (BE, BL, BS, FR, JU, NE, TI et VS). D'autres prestations sociales au sens large sont concernées, telles que soins de santé en institutions, en établissements médico-sociaux, prestations complémentaires AVS/AI, allocations familiales et de chômage.

L'objectif d'une statistique de la pauvreté basée à 100% sur des données individuelles apparaît difficile à réaliser. La multiplicité d'acteurs à l'échelle cantonale, l'absence d'un responsable unique au sein du canton, ainsi qu'un financement prépondérant de cette statistique par les cantons compliquent particulièrement la tâche de l'OFS. En outre, cette démarche est retardée par les nécessités d'une refonte de l'inventaire des prestations sociales à considérer pour la statistique RPT.

Les cantons ne peuvent toujours pas retracer le calcul par l'OFS du pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, ils ne disposent toujours pas d'une attestation détaillée de l'OFS sur le détail des chiffres des différentes prestations sociales prises en compte pour la RPT (voir recommandation 8.3, chapitre 8 ci-après).

⁹ La statistique de la population moyenne 2008 avait été (à tort) utilisée au lieu de la population permanente résidente à fin 2008 pour le calcul de quatre sous-indicateurs de la compensation des charges (un pour l'indicateur socio-démographique et trois pour l'indicateur géo-topographique). Cette erreur avait été décelée par le canton de Saint-Gall lors de la consultation.

¹⁰ Selon l'OFS, les chiffres 2013 de la compensation des charges devraient s'appuyer tant sur les données du recensement fédéral de 2010 que sur la statistique de la superficie 2004/2005 (la question de la répartition inter-communale, cantonale et nationale des zones lacustres n'aurait pas encore été clairement tranchée).

6 CALCUL PAR L’AFF DES MONTANTS DE PEREQUATION FINANCIERE

6.1 Adaptation des facteurs Alpha et Bêta

Conformément aux articles 13 et 19 OPFCC, les facteurs Alpha (estimation du rendement de la fortune des personnes physiques) et Bêta (estimation de la part relevante des bénéfiques des sociétés à statut spécial) sont fixés pour une période de quatre ans. L’année 2012 constituant la première année de la deuxième période quadriennale, ces deux facteurs ont fait l’objet cette année d’une adaptation. Ces nouveaux facteurs ont été appliqués aux trois années de calcul qui déterminent les chiffres de l’année de référence 2012.

Pour la première période (2008-2011), le **facteur Alpha** avait été fixé sur la base d’un calcul des parts moyennes à la fortune nette et des rendements réalisés aux cours des 20 dernières années disponibles, par des papiers-valeurs, des comptes d’épargne, des immeubles à usage personnel et des dettes hypothécaires (art. 13 al. 2 OPFCC). L’AFF a décidé cette année de remplacer son estimation par les statistiques officielles de la Banque nationale suisse (BNS) sur le patrimoine des ménages, disponibles depuis 2006. Un rapport de l’AFF sur la nouvelle méthode a été transmis au GT AQ en avril 2011. L’AFF a ensuite élaboré un projet de révision de l’art. 13 OPFCC, qu’il a soumis jusqu’au 30 septembre 2011 à la consultation des cantons. En raison notamment de la baisse de la dotation des instruments de la péréquation financière pour 2012, liée à l’adoption d’une nouvelle méthode de calcul du facteur Alpha¹¹, certains cantons ont proposé de reporter son entrée en vigueur. Le 23 septembre 2011, la CDF/FDK a finalement décidé de proposer son application dès 2012. Le Conseil fédéral a entretemps approuvé cette proposition.

Calculé pour chaque catégorie de personnes morales selon l’art. 28 al. 2 à 4 LHID et pour une période de quatre ans, le **facteur Bêta** a été recalculé sur la base des années de calcul 2003 à 2008. Pour déterminer la péréquation 2012, un facteur bêta de 2,7%, 8,8% et 12,5% (plutôt que de 2,4%, 7,3% et de 17,0%) a donc été appliqué aux sociétés holding, de domicile et mixte.

Ces deux adaptations de facteurs n’appellent pas d’autres remarques du CDF.

6.2 Processus de traitement

Excepté l’entrée en fonction d’un nouveau chef au 1er août 2011, l’organisation de la section « péréquation financière » de l’AFF n’a pas subi de changement cette année. L’AFF a correctement documenté la récolte et le traitement des données, qui ont été soumis à un double-contrôle.

¹¹ Selon la nouvelle méthode, le facteur retenu pour 2008 s’élève à 0,7% alors qu’il aurait été de 1,0% en suivant l’ancienne. Conjointement avec la baisse du facteur Beta pour les sociétés mixtes et la prise en considération des frontaliers de manière pondérée, l’application d’un facteur Alpha réduit conduit à la baisse de la dotation des instruments de la péréquation des ressources. La conséquence financière pour les cantons bénéficiaires du système est d’autant plus spectaculaire que ces derniers s’attendaient plutôt, en raison d’un apport supplémentaire de 112 millions pour respecter le principe de la neutralité budgétaire, à une augmentation de celle-ci sur 2012.

L’AFF n’a pas procédé cette année à des corrections manuelles ou semi-manuelles. Seules exceptions : les opérations de calcul liées à l’utilisation des logiciels SAS et Excel/Solver et l’estimation des salaires des résidents jurassiens assujettis à la source.

6.3 AFF : un environnement informatique enfin sous contrôle

Lors de son audit de 2006, le CDF a constaté que la gestion des données et les calculs relatifs à la RPT étaient effectués à l’aide d’un complexe système de tableurs Excel, une infrastructure informatique qui ne permet pas de garantir l’intégrité et la traçabilité de la saisie, des mutations et du traitement des données. Dans son rapport du 27 septembre 2006, il recommandait déjà « à l’AFF de migrer dès que possible le processus de détermination des instruments de péréquation financière dans un environnement informatique adapté aux enjeux financiers et politiques. Cet environnement doit permettre une protection et une gestion des données et des programmes répondant aux exigences de la Loi et de l’Ordonnance fédérales sur les finances ». Cette exigence a entretemps été reprise à l’article 5 des directives du Département fédéral de finances.

Pour éviter de devoir reprogrammer - et ainsi mettre en danger - les complexes formules développées, l’AFF a renoncé à se séparer de cet environnement Excel et a choisi de l’encapsuler dans une architecture permettant de contrôler toutes les opérations effectuées. Suite à de nombreux retards dans le projet, le nouvel environnement (FA Excel-DB) n’était pas encore définitivement opérationnel pour le calcul des données provisoires RPT 2012 soumis à la consultation des cantons (juin 2011). Les données définitives RPT 2012 ont cependant pu être finalement validées dans l’environnement de production de FA Excel-DB.

Un audit informatique conduit auprès de l’AFF et de son fournisseur de prestations informatiques (OFIT) a mis en lumière quelques problèmes qui ont pu être liquidés avant la rédaction de ce rapport. Il a cependant montré que cette nouvelle architecture constitue une avancée importante et sera en mesure de répondre pleinement aux exigences, pour autant que les dernières recommandations suivantes soient mises en œuvre :

Recommandation 6.3.1 adressée à l’OFIT (priorité 2)

Le CDF invite l’OFIT à documenter l’architecture et l’application, à assurer le remplacement du spécialiste externe chargé de son développement et de veiller à une meilleure séparation des environnements de production et de recette.

Recommandation 6.3.2 adressée à l’AFF (priorité 2)

Le CDF recommande de formaliser le processus de changement et de tests au sein de l’AFF, d’examiner les possibilités d’historiser les modifications apportées et de mettre en place une identification automatique des différents fichiers, y compris les fichiers reçus de l’AFC

6.4 Potentiel d'amélioration en matière de transparence

Dans le cadre de son examen sur les allègements d'IFD accordés par le Département fédéral de l'économie en application de l'arrêté Bonny, le CDF a analysé, pour certains cantons, l'impact sur les contributions cantonales RPT de la présence sur leur territoire de sociétés au bénéfice d'un allègement. Il a constaté que certaines sociétés peuvent générer pour le canton des coûts RPT dépassant de plusieurs dizaines de millions de francs les nouvelles recettes fiscales liées à cette entreprise et à son personnel.

7 ACTIVITES DU GROUPE TECHNIQUE D'ASSURANCE-QUALITE

Le fonctionnement du groupe n'appelle pas de remarque du CDF.

8 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS PRECEDENTS

8.1 Liquidation du cas en suspens des sociétés Bonny vaudoises

Après avoir fait l'année passée l'objet d'une réserve générale, les données 2005-2007 des sociétés vaudoises au bénéfice d'un allègement de l'IFD ont fait l'objet d'une nouvelle livraison début novembre 2010 de la part du fisc vaudois. Un examen spécial du CDF a montré que six sociétés vaudoises à statut spécial particulier, également au bénéfice d'un allègement de l'IFD, ne répondaient pas aux exigences des directives RPT en matière de données « provisoires ».¹² Faisant prévaloir une interprétation économique, l'Administration fédérale des finances (AFF) a finalement tenu compte du potentiel fiscal réduit des six sociétés pour calculer les chiffres 2012 de la péréquation financière. Aux termes d'un compromis politique avec le DFF, le canton de Vaud a renoncé à toute correction rétroactive (en sa faveur) des paiements compensatoires 2011.

8.2 Suivi des recommandations

Pour chacune des recommandations émises dans les précédents rapports du CDF, le tableau ci-dessous précise l'office concerné, l'état de mise en œuvre fin septembre 2011, la référence aux sections concernées du présent rapport, le détail des actions et des mesures prises.

¹² Non encore taxées à la date d'extraction cantonale des données RPT, ces sociétés n'avaient pas encore cumulativement produit de déclarations fiscales et de tableaux de répartition des bénéfices Suisses/étranger. De ce fait, un facteur Bêta de 100% plus que réduit en fonction du statut fiscal cantonal de la société devait lui être imposé, contrairement à l'avis du canton qui invoquait la nécessité d'une interprétation économique du potentiel fiscal.

9 ENTRETIEN FINAL

Les constats spécifiques ont fait l'objet d'échanges avec M. Ammann de la Division « Etudes et supports de l'Administration fédérale des contributions, M. Thomas Ruch, collaborateur de la Division Analyses sociales de l'Office fédéral de la statistique, Mme Eva May, collaboratrice de la Section « péréquation financière » de l'Administration fédérale des finances entre juillet et septembre 2011.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une discussion finale en présence de MM. F. Zurbrügg, Directeur de l'AFF et T. Beljean, vice-directeur, MM. W. Weber et P. Utz, respectivement Chef et collaborateur de la Section « péréquation financière » de l'AFF, MM. K. Dütschler et R. Ammann, respectivement chef et responsable du team « statistiques fiscales » de la Division « Etudes et support » de l'AFC, ainsi que de MM. M. Huissoud et G. Demaurex du 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

Annexes

1. Liste des abréviations
2. Liste des interlocuteurs cantonaux et fédéraux

Annexe 1 : Table des abréviations

ACI	Administration cantonale des impôts
AELE	Association européenne de libre-échange
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 (le)	Contrôle fédéral des finances
CDF/FDK (la)	Conférence des directeurs cantonaux des finances
FPP	Fortune déterminante des personnes physiques
GT AQ	Groupe technique chargé de l'assurance qualité (art. 44 OPFCC)
GT RE	Groupe technique chargé du rapport d'évaluation (art. 48 OPFCC)
IFD	Impôt fédéral direct
IS	Impôt à la source
IT	Informatique
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
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)
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFCC	Ordonnance du 10 juillet 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges - RS 613.2
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»
Rapport 2009	Rapport du CDF du 19 octobre 2009 intitulé « Péréquation des ressources et compensation des charges. Audit 2009 auprès des cantons et des offices fédéraux»
Rapport 2010	Rapport du CDF du 8 novembre 2010 intitulé « Péréquation des ressources et compensation des charges. Audit 2010 auprès des cantons et des offices fédéraux»
Rapport 2011	Présent rapport
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
UE	Union européenne

Annexe 2: Liste des responsables cantonaux et fédéraux soumis à entretiens

Dans les treize cantons audités, le CDF s'est entretenu avec les responsables suivants :

Appenzell Rhodes intérieures : **ACI** : Werner Nef (chef), Gregor Grubenmann (IT), Maria Luisa Eggenberger, Judith Nef

Appenzell Rhodes extérieures : **ACI** : Reto Müller (chef), Roland Vollenweider (IT), Maja Tanner, Martin Schoch, Roger Widmer

Argovie : **ACI**: Dave Siegrist (chef), Roland Aregger (coordinateur RPT), Daniel Widmer (coordinateur IT), Helen Acklin, René Sandmeier, Alfred Stiner, Martin Trändle

Bâle ville: **ACI**: Ann-Kristin Rösli Zeis (cheffe IS), Karin Hauck. Consultant : Richard Bachmann

Fribourg : **ACI**: Alain Mauron (chef), Michel Girard (chef IT), Pierre-Alain Mottas (coordinateur IT), Sarah Mürith, Benoît Descloux, Roland Devaud, Olivier Gross, Irénée Hayoz, Auguste Mürith, François Nydegger, Raphaël Pichonnaz

Genève: **ACI**: Anton Mülhauser (chef impôt à la source), David Miceli (coordinateur RPT), Patrick Giroud (IT)

Grisons: **ACI**: Urs Hartmann (chef), Romeo Stetter (chef IT), Silvio Cuschellas (resp. impôts spéciaux), Josef Huber, Gianmarco Jörg

Glaris: **ACI**: Markus Schwitter (chef), Regula Martin (coordinatrice IT), Maria Lichtsteiner, Werner Gisler, Kurt Trümpi

Jura: **ACI**: François Froidevaux (chef adjoint), Jean-Marie Raboud (IT) Philippe Lander

Tessin: **ACI** : Giancarlo Lafranchi (vice-directeur), Michele Scerpella (chef impôt à la source), Antonio Kocsis (coordinateur IT), Enrico Bernasconi

Uri : **ACI** : Pius Imholz (chef), Beat Arnold (IT) Patricia Zraggen, Hansjürg Gerber, Bruno Infanger, Beat Musch

Vaud: **ACI**: Francis Perroset (chef adjoint), Anne Moulinet, Patrick Margot.

Division des services informatiques : Bernard Gaberell

Confédération

Administration fédérale des contributions

Division « Etudes et documentation » (Division S+D)

Kurt Dütschler, chef de division

Roger Ammann, chef des statistiques fiscales

Office fédéral de la statistique

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

Thomas Ruch, collaborateur à la Section « Analyses sociales »

Administration fédérale des finances

Division « péréquation financière »

Werner Weber, chef de la Division (depuis le 1er août 2011)

Eva May, collaboratrice

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.