



Documentation de base

Date 28 octobre 2011

Financement par les émoluments 2009

Pourquoi un nouvel indice

La motion Steiner (06.3811) demande au Conseil fédéral de réaliser et de publier chaque année une enquête consacrée à la charge que représentent les émoluments en Suisse, sur le modèle de l'enquête annuelle intitulée «Charge fiscale en Suisse».

La publication «Charge fiscale en Suisse» recense les données individuelles de 813 communes suisses. Elle est donc très complète et offre une image détaillée des disparités de pression fiscale que connaissent les contribuables dans ce pays. Or, une telle image ne doit son caractère informatif qu'à la possibilité de standardiser les revenus ou rendements (substance fiscale) et les sujets fiscaux (contribuables). Il en va autrement des émoluments et taxes. Comme le relève le Conseil fédéral dans sa réponse du 9 mars 2007 à la motion Steiner, «la base de ces prélèvements est la consommation ou l'utilisation de prestations publiques qui n'est pas identique d'un utilisateur à l'autre». Par ailleurs, «les tarifs des émoluments et taxes découlent de dispositions légales et règlements totalement hétérogènes d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre. Une base homogène fait ainsi défaut en matière d'émoluments et taxes, ce qui rend pratiquement impossible la détermination de cas-types de prélèvements et d'utilisateurs».

Les deux Chambres n'en ont pas moins adopté la motion, étant précisé toutefois que les hautes exigences initiales ont été nettement revues à la baisse dans le cadre des délibérations parlementaires. Au sein de la commission compétente et du Conseil des Etats, les débats ont porté essentiellement sur le manque de transparence et la disproportion entre émoluments et prestations (avis de la Commission de l'économie et des redevances du 15 janvier 2008). Il a été noté par ailleurs que la statistique ne devait pas nécessairement être complète mais se restreindre, par exemple, à des catégories types de ménages ainsi qu'à des émoluments importants et d'un montant élevé. Il appartient au Conseil fédéral de faire droit à la motion de telle sorte que les coûts restent dans des proportions raisonnables (procès-verbal de la séance du Conseil des Etats du 5 mars 2008).

Réflexions conceptuelles

L'Administration fédérale des finances (AFF) présente ici le concept d'un indicateur destiné à permettre une comparaison intercantonale en matière de financement par les émoluments. Une méthode de calcul claire et facilement compréhensible accroît la transparence au niveau cantonal et tient en particulier compte de la disproportion entre émoluments et prestations souvent citée lors des débats parlementaires. L'indicateur agrégé du financement par les émoluments en Suisse ne fournit toutefois pas d'informations sur la charge fiscale des différents types de ménages. Ces informations sont déjà disponibles sous forme détaillée auprès du surveillant des prix et de certains cantons.

Cette procédure (utiliser une vue d'ensemble agrégée fournie par l'AFF et des informations détaillées disponibles auprès des services spécialisés) est analogue à la celle qui permet de comparer entre elles les charges fiscales des cantons. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal calculé chaque année par l'AFF représente un paramètre agrégé de l'exploitation de la substance fiscale totale par les cantons et les communes. Les statistiques détaillées établies par le service concerné (dans ce cas l'AFC) reflètent en outre la charge fiscale de certains types de ménages dans des communes déterminées. La combinaison de ces deux optiques permet d'évaluer de manière différenciée la charge fiscale en Suisse. Par conséquent, une vue d'ensemble différenciée de la charge due aux émoluments peut être obtenue grâce à l'indice des émoluments de l'AFF, qui constitue un paramètre agrégé, et aux constatations détaillées du surveillant des prix et d'autres services spécialisés.

Il est primordial de considérer les différents travaux menés dans le domaine de la perception des émoluments non pas comme se substituant les uns aux autres mais comme des analyses qui se complètent. C'est ainsi que les conclusions du Surveillant des prix à propos de l'élimination des déchets dans une ville donnée ne sauraient être mises en parallèle avec l'indice des émoluments de l'AFF dans le canton en question. Ces deux analyses reposent sur des méthodes, des bases de données et des conceptions différentes, qui rendent une telle comparaison impossible. Les résultats mettent plutôt en lumière des aspects différents d'un même domaine thématique et conduisent donc nécessairement à des approches différentes qui, loin de se contredire, se complètent.

Explication des termes et méthode¹

Voici brièvement quelques explications à propos du terme «émolument». Selon la définition courante, il s'agit d'une taxe à acquitter en échange du recours à une prestation déterminée de l'Etat. C'est ainsi que le droit d'une carte de crédit ne répond pas à cette définition de l'émolument mais représente le prix payé à une entreprise privée. De même, il faut bien distinguer ici les prestations de l'Etat de celles d'une entreprise publique. Une institution sous contrôle des pouvoirs publics mais dont les coûts sont financés en grande partie par le biais du marché n'est pas une entité de l'Etat mais une entreprise publique. C'est le cas, par exemple, des sociétés de transport publics, des hôpitaux et des entreprises d'électricité. Les prix perçus par ces institutions ne sont pas non plus des émoluments et, par conséquent, ne font pas l'objet des considérations qui suivent².

L'indice des émoluments de l'AFF s'appuie sur le principe de la couverture des coûts. Selon cette règle fondamentale, le produit total des contributions causales (dont font partie les émoluments) ne doit pas dépasser l'ensemble des coûts engendrés par la branche de l'administration concernée. Il s'ensuit que le rapport entre produit et charges devrait se situer en deçà de 100 %. Un indice de plus de 100 % constituerait une violation du principe de la couverture des coûts au sens strict. Toutefois, on ne saurait considérer ce seuil comme une valeur absolue en raison de diverses difficultés méthodologiques sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Ce nonobstant, un indice nettement supérieur à 100 % peut être interprété comme le signe d'une disproportion entre émolument et prestation. L'inverse n'est cependant pas toujours vrai. Si le rapport entre les recettes d'émoluments et les dépenses est sensiblement inférieur à 100 %, on ne peut le concevoir immédiatement comme la légitimation d'une hausse des émoluments. Il n'est possible d'en juger qu'après examen détaillé des données et des dispositions légales relatives à chaque cas concret. C'est ainsi que les dépenses de telle ou telle unité administrative incluent des prestations qui ne peuvent pas être financées par des émoluments (p. ex., les fontaines publiques dans la fonction approvisionnement en eau).

Par conséquent, le calcul du financement des émoluments pour une branche de l'administration obéit à la formule suivante:

$$\text{indice des émoluments} = \frac{\text{produit total de la perception des émoluments}}{\text{coûts}}$$

Le produit est relativement facile à déterminer. Selon le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), les groupes par nature 4210 «Emoluments pour actes administratifs» et 4240 «Taxes d'utilisation et taxes pour prestations de service» sont les premiers à entrer en ligne de compte. Vu les différences considérables qui existent entre les pratiques de comptabilisation des cantons et des communes, on prend également en considération le groupe par nature 4250 «Ventes». Bien entendu, cela accroît le produit total de la perception des émoluments et, partant – toutes choses restant égales par ailleurs – l'indice des émoluments. C'est l'une des raisons pour lesquelles le seuil de 100 % ne saurait être interprété comme la preuve absolue d'une violation du principe de la couverture des coûts. Il est tenu compte en outre, parmi les chiffres-clés dans le domaine eau/eaux usées, des groupes par nature «Subventions

¹ Le document conceptuel revient en détail sur la méthodologie:
http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php.

² Le tableau de l'annexe détaille, canton par canton, les particularités de la sectorisation.

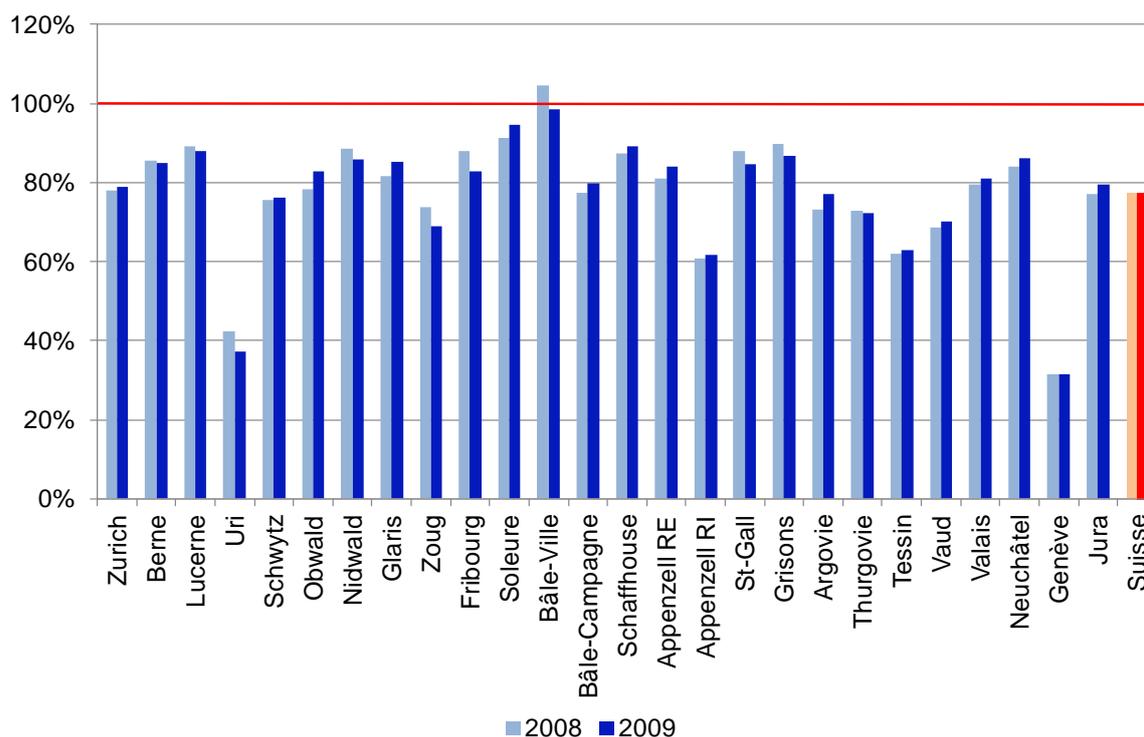
d'investissements des entreprises publiques» (674 à 678), ce qui garantit l'inclusion dans le calcul des taxes de raccordement, dont la perception est fréquente.

Les branches de l'administration (fonctions) qui donnent lieu chacune au calcul d'un indice sont sélectionnées en fonction des recettes d'émoluments générées. Les cinq domaines clés, qui concentrent 56 % de tous les émoluments, sont les questions juridiques (18,4 %), le traitement des eaux usées (17,3 %), la gestion des déchets (10,7 %), l'office de la circulation routière et de la navigation (6,4 %) et l'approvisionnement en eau (3,5 %). Vu les différences qui existent entre les pratiques de comptabilisation des cantons et des communes, les fonctions traitement des eaux usées et approvisionnement en eau sont prises en compte ensemble. Par contre, un certain nombre d'autres branches de l'administration (autres services généraux et autres routes, p. ex.), auxquelles échoit également une partie importante des recettes d'émoluments (environ 4 %) ne sont pas examinées dans le détail. Elles concentrent en leur sein une telle quantité de prestations qu'une analyse n'aurait guère de signification.

Outre les dépenses courantes propres à chaque branche de l'administration, les coûts incluent aussi une estimation des amortissements. En effet, il n'est pas possible d'attribuer directement les amortissements à telle ou telle fonction. Pourtant, la diminution de valeur peut, précisément dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de l'évacuation des eaux usées et de l'élimination des déchets, représenter une part considérable des coûts. Afin de pouvoir quand même être intégrés les amortissements dans les calculs, les amortissements font l'objet d'une estimation sur la base de la valeur moyenne des dépenses d'investissements sur toutes les années disponibles. Il s'agit là, certes, d'une appréciation très grossière qui constitue une restriction méthodologique supplémentaire en ce sens qu'elle empêche de considérer le seuil de 100 % en termes absolus. Elle n'en apparaît pas moins utile dans le contexte des données disponibles.

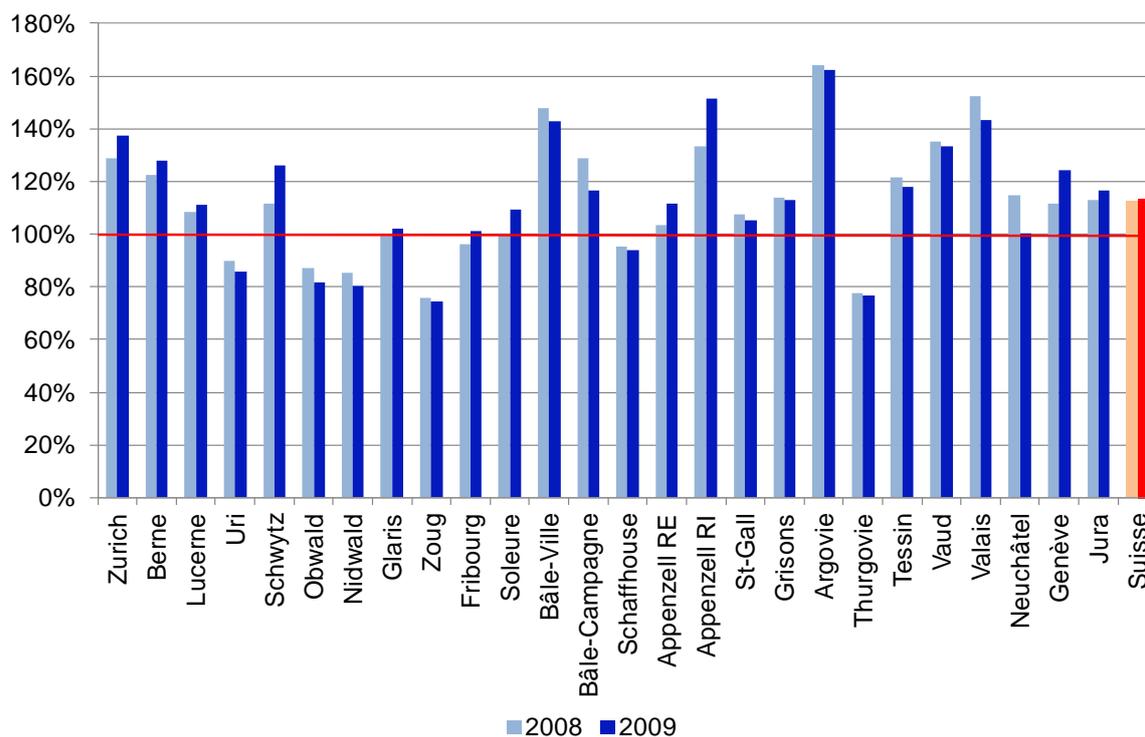
Premiers résultats

La Figure 1 reproduit l'indice global qui couvre les quatre fonctions sélectionnées pour les dernières années statistiques disponibles, à savoir 2008 et 2009. Il en ressort qu'aucun canton ne fait état d'un indice nettement supérieur au seuil de 100 %. En moyenne suisse, les émoluments acquittés aux offices de la circulation routière, au titre des questions juridiques, ou pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées et la gestion des déchets représentent 77 % des coûts dans ces domaines. Sur cette base agrégée, on ne peut donc pas parler d'un financement excessif et injustifié par les émoluments. Bien au contraire puisque 23 % des coûts sont couverts de toute évidence par des recettes fiscales ou des transferts. Abstraction faite de quelques cas particuliers dans le bas du graphique, la répartition entre les cantons est assez homogène. 22 cantons indiquent des valeurs qui s'écartent de 15 points tout au plus de la moyenne nationale. Les cantons qui figurent en haut de l'échelle (Bâle-Ville et Soleure) couvrent environ 100 % de leurs coûts par des émoluments sur les deux années. Dans les cantons de Genève, Uri et Appenzell Rhodes-Intérieures, certains des coûts inhérents aux domaines d'activité considérés ne sont pas financés par des émoluments ou ont été externalisés par des entreprises publiques, ce qui se traduit par un indice bas. La comparaison des résultats des deux années révèle que le degré de financement des émoluments varie de façon insignifiante dans la plupart des cantons.

Figure 1: Financement par les émoluments prélevés par des services publics

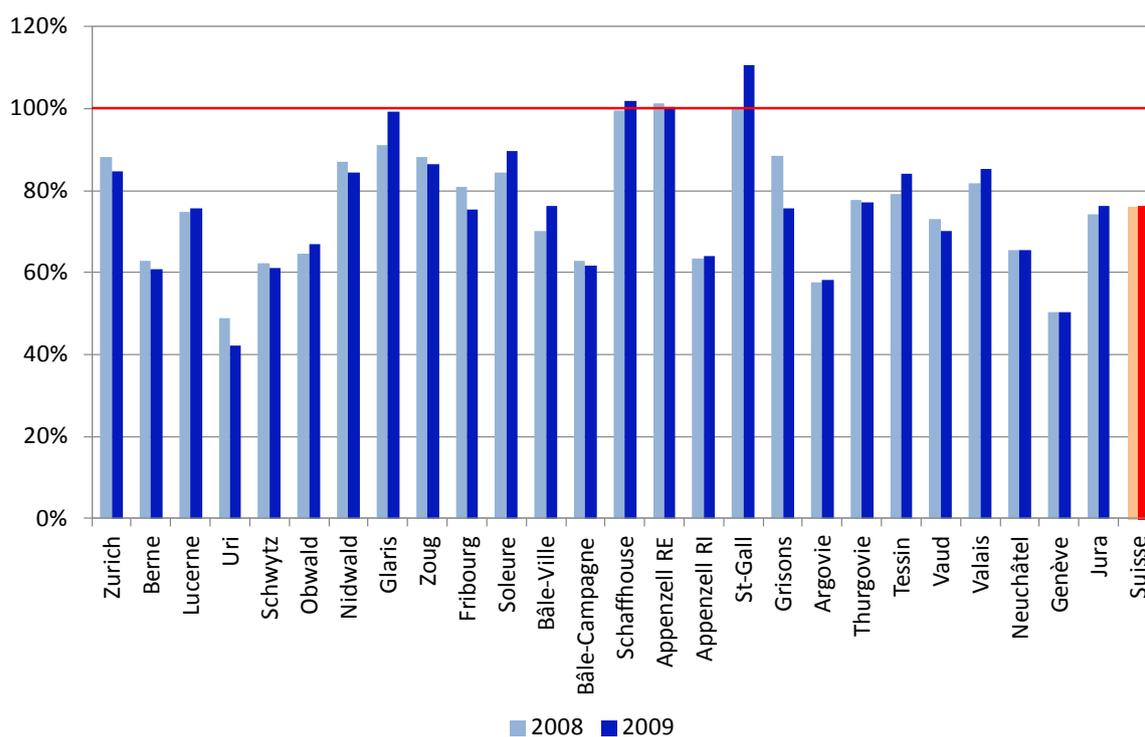
Le premier indice partiel est celui qui concerne les offices de la circulation routière, à la Figure 2. Là, la moyenne suisse, de 113 % (et de 112 % en 2008) se situe nettement au-dessus du seuil d'équilibre entre les recettes tirées des émoluments et les coûts. Dans certains cantons, l'indice s'établit même bien au-delà: c'est notamment le cas de l'Argovie, avec 162 % en 2009. Les administrations des cantons du Valais et de Bâle-Ville prélèvent, elles aussi, des émoluments une fois et demie supérieurs aux coûts (respectivement 152 et 148 % en 2008). En 2009, cependant, ces chiffres ont baissé à 144 % en Valais et à 143 % à Bâle-Ville. Comme l'indique le chapitre Explication des termes et méthode, on ne peut, certes, considérer le seuil de 100 % comme une limite absolue en raison de diverses difficultés méthodologiques inhérentes à la construction de l'indice. Malgré tout, les chiffres disponibles pour les cantons concernés peuvent être interprétés au moins comme le signe d'une disproportion possible entre les émoluments perçus et les coûts assumés par les offices de la circulation routière. Comme le montre la moyenne suisse de 113 %, l'indice se situe à plus de 100 % dans la majorité des cantons; il était en-deçà de ce seuil dans six cantons en 2009, Zoug et la Thurgovie fermant la marche avec respectivement 75 et 77 %.

Figure 2: Financement des émoluments perçus pas les offices de la circulation routière et de la navigation



L'indice partiel des questions juridiques (Figure 4) ne se situe au-delà du seuil de couverture des coûts que dans le canton de St-Gall, et seulement en 2009 (110 %). Aussi s'agit-il là, sans doute, d'un dépassement accidentel, d'autant qu'il est impossible de délimiter ce secteur administratif avec plus de précision. Les questions juridiques recouvrent en effet des services aussi divers que les offices des poursuites, du contrôle de l'habitant, du registre foncier, des faillites, de l'état civil et bien d'autres.

Dans tous les autres cantons, les chiffres oscillent entre 40 et 100 %, sachant qu'en moyenne suisse, 76 % des coûts afférents aux questions juridiques sont couverts par des recettes d'émoluments. A ce stade de l'analyse, gardons-nous toutefois d'en tirer la conclusion qu'il faudrait relever les émoluments des cantons dont l'indice est inférieur à 100 %. Pour formuler des assertions détaillées, il conviendrait examiner les dispositions légales concrètes et les différents types d'émoluments. Or, l'indice des émoluments ne permet pas de juger du montant des divers émoluments perçus dans une commune donnée. Etant un instrument agrégé, il se prête bien davantage à une comparaison intercantonale.

Figure 3: Financement par des émoluments dans le domaine des questions juridiques

L'observation des deux derniers indices, celui de l'approvisionnement en eau et de du traitement des eaux usées (Figure 4), ainsi que celui de la gestion des déchets (Figure 5), révèle également que seuls deux cantons dépassent nettement le seuil de 100 % en 2009. Il s'agit de Bâle-Ville, avec tout juste 140 % pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, et des Grisons, avec 113 % pour la gestion des déchets. Dans la plupart des autres cantons, le rapport entre émoluments et coûts est au contraire assez bas, ce dont témoignent d'ailleurs les moyennes suisses de 77 % pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, et de 70 % pour la gestion des déchets. Un grand nombre de cantons affichent même des indices proches de zéro ou nettement inférieurs à 50 %, comme Genève, Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri pour la fonction de l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, ainsi qu'à l'instar de quelques cantons romands et d'Uri dans le domaine de la gestion des déchets.

Cette forte disproportion entre les cantons aux indices les plus élevés et les cantons aux indices les plus bas met en évidence toute la diversité des réglementations cantonales et communales en matière de perception des émoluments dans les domaines considérés, ce qui nuit considérablement à une comparaison systématique de ces taxes. C'est ainsi que dans la statistique financière, qui se limite au secteur étatique, l'approvisionnement en eau ne figure pas dans les chiffres de chaque canton. Seuls font l'objet de l'enquête, selon les normes internationales de la sectorisation, les administrations publiques, tandis que les entreprises publiques n'y sont pas recensées. En sont exclues par conséquent les entreprises d'approvisionnement en eau qui se financent directement par le biais des prix du marché ou qui ne sont pas placées sous le contrôle des pouvoirs publics. Lorsqu'elles émergent au budget de l'Etat, elles ne sont pas prises en compte. C'est le cas d'Appenzell Rh.-Int. et de Genève. Dans le canton d'Uri, la gestion des déchets est également confiée à une entreprise publique (*Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri*). Dans de nombreuses communes romandes, la gestion des déchets est financée non par des émoluments mais par des impôts, d'où le très bas niveau de l'indice des émoluments.

Figure 4: Financement par des émoluments dans le domaine de l’approvisionnement en eau et de le traitement des eaux usées

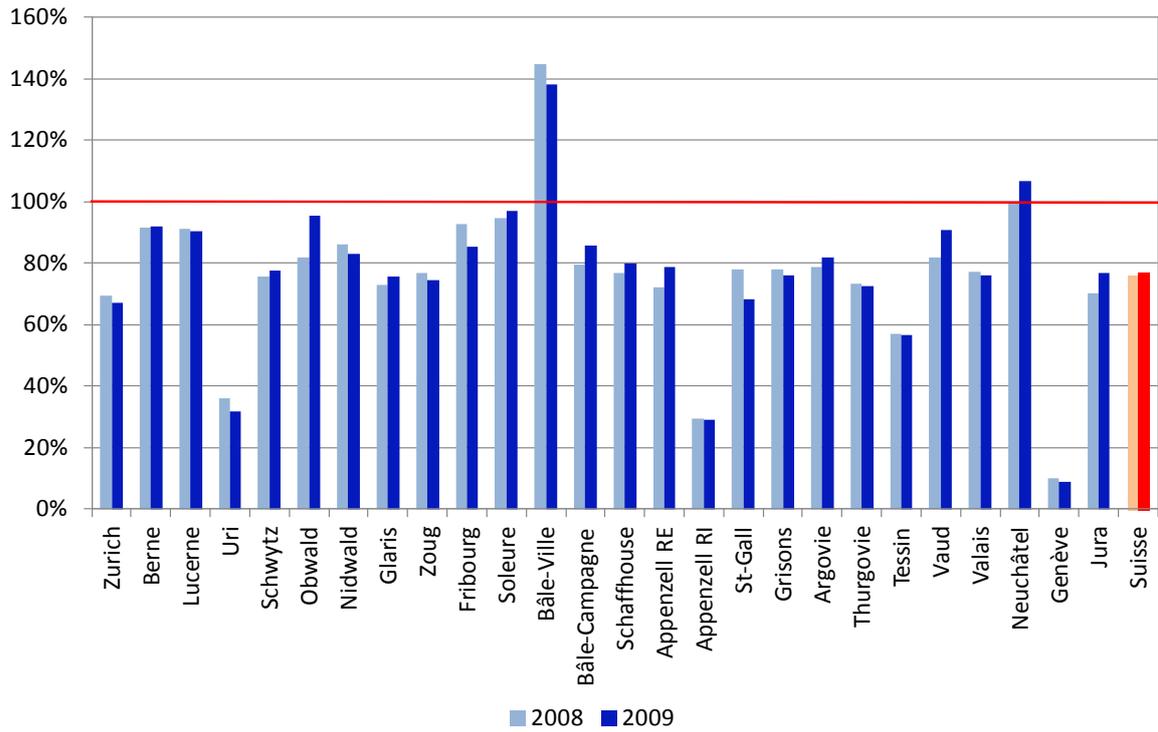
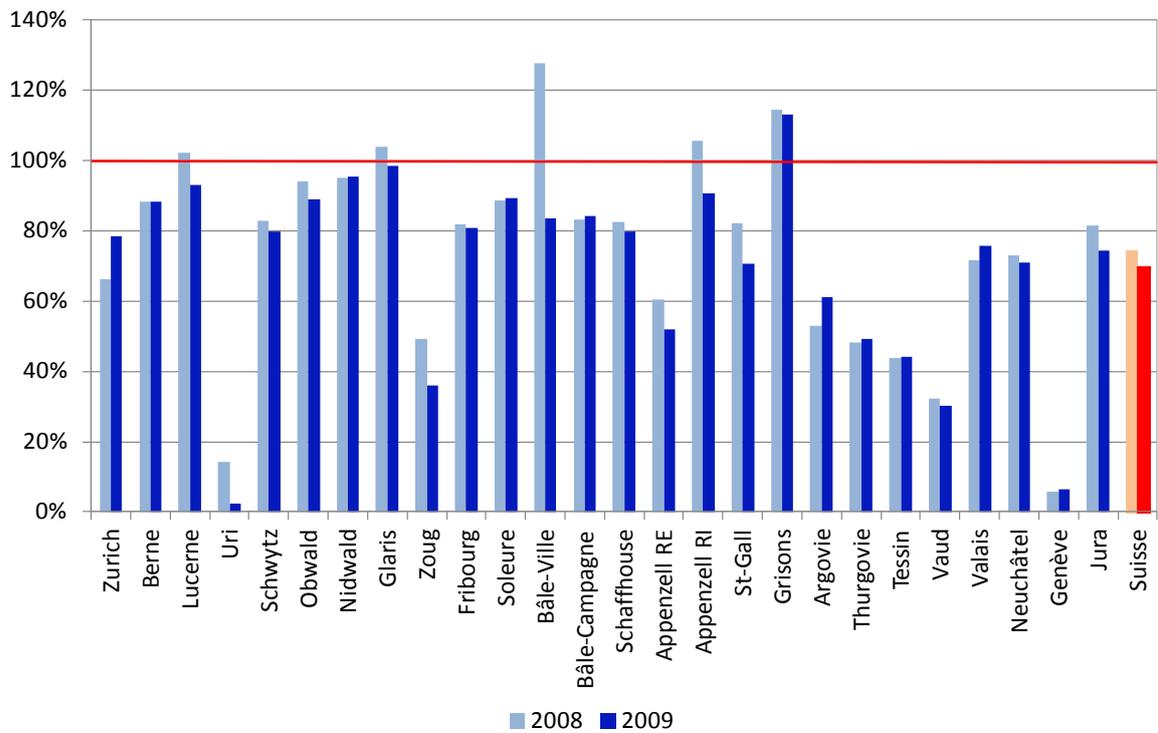


Figure 5: Financement par des émoluments dans le domaine de la gestion des déchets



Annexe

Tableau: Perception des émoluments par des services publics – particularités de la sectorisation

Canton	Particularités du recensement
ZH	Uster: STEP non prise en compte Wetzikon: STEP, approvisionnement en eau non pris en compte Winterthur: approvisionnement en eau, STEP et usine d'incinération des déchets non pris en compte Zurich: STEP, usine d'incinération des déchets et approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte, STEP non recensée
BE	Köniz: approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte
LU	Emmen: approvisionnement en eau non pris en compte Kriens: approvisionnement en eau non pris en compte
UR	Gestion des déchets confiée à la <i>Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU)</i>
SZ	Communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte
OW	Canton: office de la circulation routière recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments Sarnen: approvisionnement en eau et traitement des eaux usées non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau non pris en compte
NW	Canton: office de la circulation routière recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments Stans: approvisionnement en eau pris en compte Autres communes: STEP non recensée
GL	--
ZG	Communes: gestion des déchets recensée comme groupement intercommunal
FR	Communes: STEP non recensée
SO	Communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte
BS	Canton: service de contrôle des véhicules à moteur recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments. centrale hydraulique non recensée
BL	Canton: stations de traitement des eaux usées et déchetterie non prises en compte, service de contrôle des véhicules à moteur recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments, STEP et décharge non prises en compte Liestal: approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement pris en compte
SH	--
AR	Herisau: eaux usées non prises en compte

AI	Canton: compte routier pris en compte, centrale hydraulique et STEP non recensées Appenzell: gestion des déchets prise en compte
SG	Rapperswil-Jona: eaux usées non prises en compte St-Gall: décharge et eaux usées non prises en compte
GR	Coire: STEP non prise en compte
AG	--
TG	--
TI	Communes: approvisionnement en eau et STEP non pris en compte
VD	Lausanne: approvisionnement en eau non pris en compte Yverdon-les-Bains: approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte
VS	Sion: eau et énergie non prises en compte
NE	Communes: STEP non recensée
GE	Canton: eau et eaux usées externalisées auprès des Services Industriels de Genève (SIG)
JU	Delémont: approvisionnement en eau non pris en compte

Renseignements:

Roland Fischer, Administration fédérale des finances, responsable de la section Statistique financière, tél. 031 323 80 50

Sous www.efd.admin.ch/aktuell, le présent communiqué est complété par les documents suivants:

- Document de travail
- Données de base