



Documentation de base

Date: 31 octobre 2019

Financement par les émoluments en 2017

L'indice du financement par les émoluments dans les cantons et les communes correspond à la part des coûts qui sont enregistrés dans certains groupes de tâches ou secteurs administratifs (fonctions) et financés par les recettes provenant des émoluments. Les fonctions prises en compte sont celles qui affichent les plus fortes recettes, à savoir les offices de la circulation routière et de la navigation, les questions juridiques, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ainsi que la gestion des déchets.

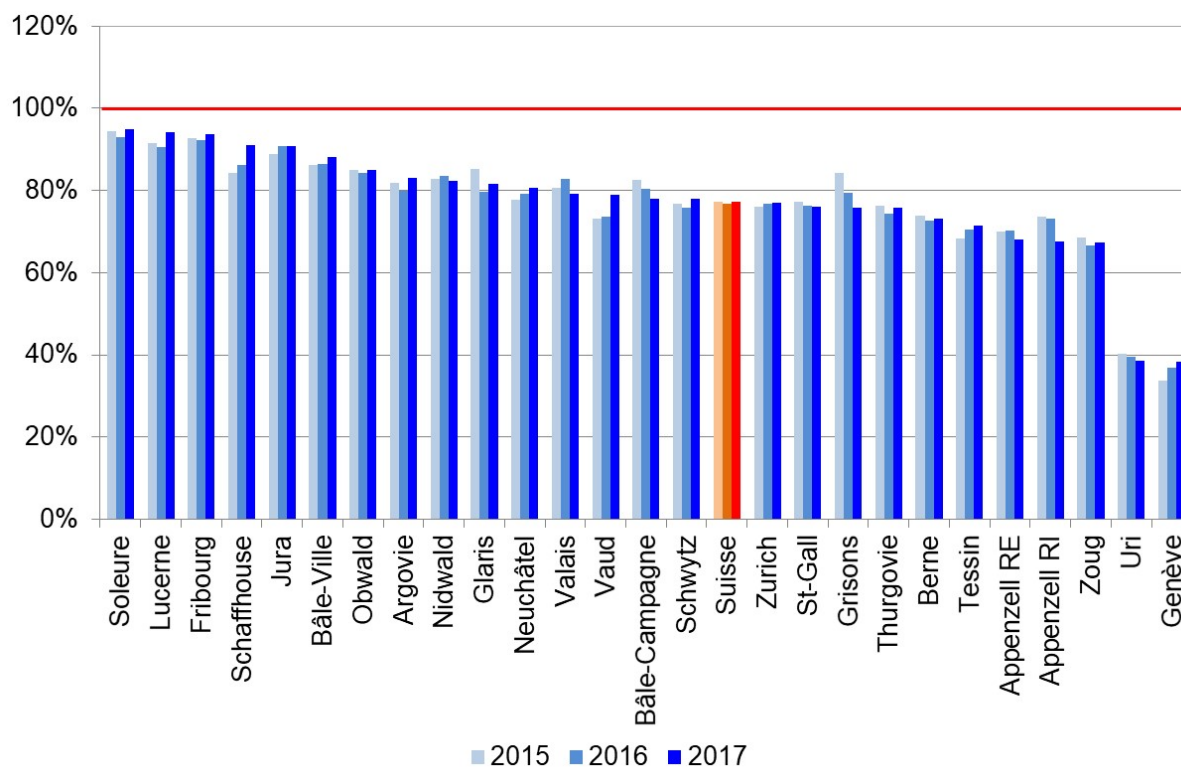
1. Indice global: résultats détaillés

La figure 1 présente l'indice global qui couvre les quatre fonctions sélectionnées pour les trois dernières années statistiques disponibles, à savoir les années 2015 à 2017. Selon cette figure, aucun canton n'affiche un indice supérieur à 100 %. En moyenne, les émoluments acquittés au titre des prestations des offices de la circulation routière, des questions juridiques, de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets représentent environ 77 % des coûts enregistrés dans ces groupes de tâches durant les trois années en question. Selon les données disponibles, 23 % des coûts sont couverts par des recettes fiscales ou des transferts. Abstraction faite de quelques cas particuliers figurant au bas de l'échelle, les indices affichés par les différents cantons pour les trois années sous revue sont assez homogènes et s'écartent peu de la moyenne. Ainsi, plus de deux tiers des cantons présentent des valeurs qui s'écartent au maximum de 10 points de pourcentage de la moyenne des indices. Les cantons qui se situent en haut de l'échelle (Soleure, Lucerne et Fribourg en 2017) couvrent entre 94 % et 95 % de leurs coûts par des émoluments. Dans les cantons de Genève et d'Uri, certains des coûts inhérents aux groupes fonctionnels examinés ne sont pas financés par des émoluments ou certaines tâches ont été confiées à des entreprises publiques, ce qui se traduit par un indice bas.

Il n'y a pas lieu de conclure automatiquement qu'une hausse des émoluments serait justifiée dans les cantons qui affichent des indices bas. À l'inverse, un indice supérieur à 100 % ne signifie pas nécessairement que des émoluments trop élevés ont été perçus et qu'il faudrait

les réduire. Ce principe s'applique non seulement à l'indice global, mais aussi à tous les indices partiels. Seul un examen approfondi des données et des dispositions légales permet de porter un tel jugement, celui-ci ne pouvant en outre s'appliquer qu'à un émolument particulier prélevé dans une commune donnée. L'indice du financement par les émoluments, qui présente un niveau d'agrégation élevé, ne convient pas à ce genre d'examen. Il se prête bien davantage à une comparaison intercantonale et à la mise en lumière d'une éventuelle disproportion entre émoluments et prestations¹.

Figure 1: Financement des services publics par les émoluments



S'élevant à 77 % en 2017, la moyenne des indices cantonaux est restée stable par rapport à l'année précédente. À ce niveau d'agrégation, seuls les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Schaffhouse et de Vaud ont enregistré des variations de quelque ampleur. Alors que l'indice global recule de 6 points de pourcentage dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures à cause de la hausse des dépenses de l'office de la circulation routière, les cantons de Schaffhouse et de Vaud ont enregistré chacun une progression de l'indice global (+ 5 points de pourcentage) en raison de la hausse des recettes et de la baisse des dépenses dans le domaine de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. En ce qui concerne le canton de Vaud, la progression de l'indice partiel concernant les questions juridiques a également joué un rôle. Les indices partiels sont analysés dans les paragraphes qui suivent. Ceux-ci fournissent des informations détaillées sur les raisons des variations de l'indice global ou commentent les évolutions particulières observées dans certains cantons. La variation des valeurs des indices dans certains cantons peut également résulter du fait que la statistique financière de la Confédération s'efforce d'élargir son périmètre d'enquête et vise un relevé complet, dans le but d'améliorer constamment la qualité des données qu'elle fournit.

¹ La répartition complète des recettes et des dépenses entre les groupes de tâches (fonctions) correspondants est essentielle pour l'interprétation de l'indice du financement par les émoluments. Cette interprétation doit cependant être relativisée du fait que les collectivités n'appliquent que partiellement les directives des modèles comptables harmonisés pour les cantons et les communes (MCH1 et MCH2).

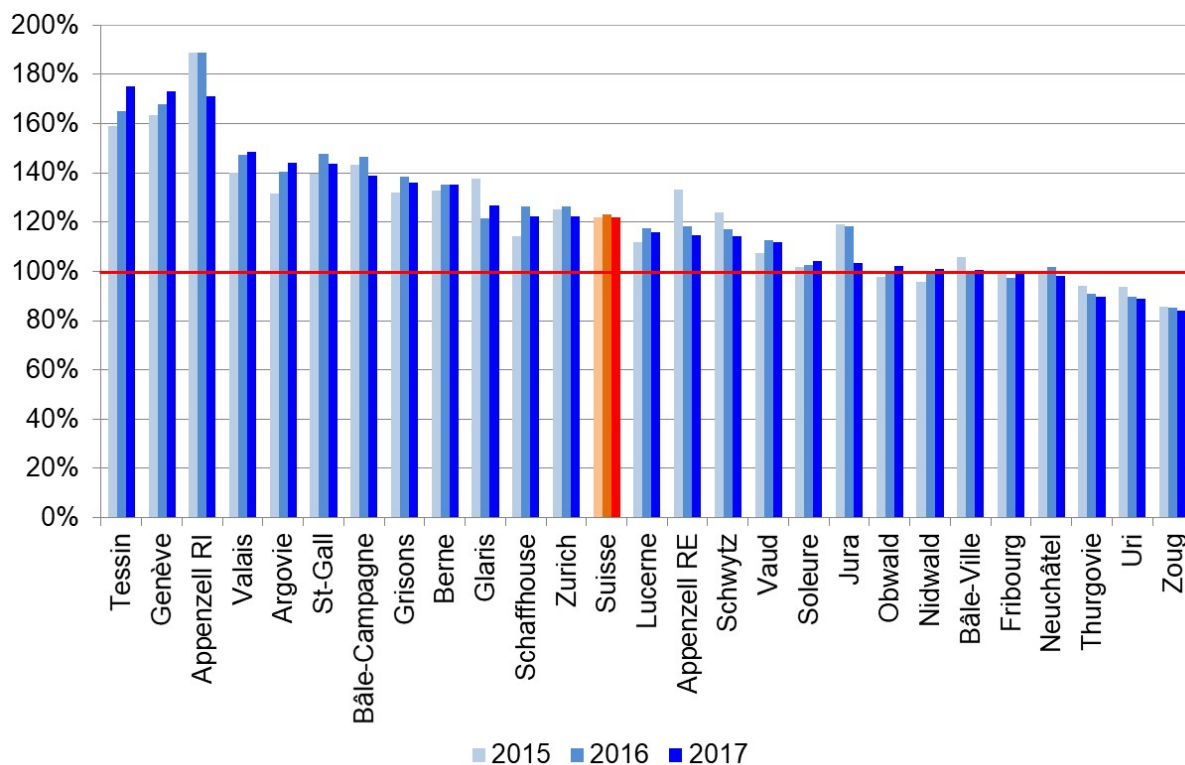
2. Indice partiel concernant les offices de la circulation routière

Un premier indice partiel, qui concerne les offices de la circulation routière², est présenté à la figure 2. Il prend en compte, entre autres, les émoluments prélevés pour les permis de conduire, les permis de circulation et les expertises des véhicules. Atteignant 122 %, l'indice moyen se situe largement au-dessus du seuil d'équilibre entre les coûts et les recettes provenant des émoluments. En ce qui concerne tous les autres indices partiels, la moyenne suisse atteint au plus 81 % et seuls quelques cantons enregistrent des recettes d'émoluments supérieures aux coûts. Dans dix cantons, les recettes provenant des émoluments perçus par les offices de la circulation routière sont supérieures de plus d'un quart au montant des dépenses, les cantons du Tessin (175 %), de Genève (173 %) et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (171 %) figurant en tête de liste. Compte tenu de certaines difficultés méthodologiques en matière de construction de l'indice, le seuil de 100 % ne peut pas être considéré comme une valeur absolue. Ainsi la vente aux enchères des plaques de contrôle telle que l'ont pratiquée ces dernières années les cantons de Schwyz et de Zurich par exemple peut générer des recettes élevées et, par là-même, fausser l'indice³. Les chiffres disponibles pour les cantons concernés peuvent néanmoins être interprétés au moins comme le signe d'une disproportion possible entre les émoluments perçus par les offices de la circulation routière et les coûts enregistrés.

Toutefois, cela ne signifie pas que les émoluments étaient trop bas et qu'ils devraient être augmentés dans les cantons présentant des valeurs inférieures à 100 %, tels que les cantons de Zoug, d'Uri et de Thurgovie. Un indice inférieur à 100 % signifie simplement qu'une part des coûts imputés aux offices de la circulation routière est couverte par des impôts, des transferts et des indemnités. Le canton de Fribourg verse par exemple à son office de la circulation routière une indemnité pour le recouvrement des impôts sur les véhicules à moteur et les bateaux.

² Dans le domaine des offices de la circulation routière, les dépenses et les recettes des deux concordats (Centre de circulation routière OW/NW et Service de contrôle des véhicules à moteur des deux Bâles) sont réparties entre les cantons concernés. À partir de 2017, cette répartition est effectuée sur la base de l'enquête menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) au sujet du parc de véhicules. Cette modification entraîne des révisions minimales des indices de ces cantons sur l'ensemble de la période depuis 2008. Les données de base relatives au financement par les émoluments qui sont publiées sur le site Internet de l'AFF permettent de comprendre en détail la méthode de calcul.

³ Voir les explications concernant la méthode de calcul dans l'annexe.

Figure 2: Financement par des émoluments dans le domaine des offices de la circulation routière et de la navigation

Après quatre ans d'augmentation continue, l'indice moyen de tous les cantons a légèrement diminué en 2017 (- 1 point de pourcentage). Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (- 18 points de pourcentage), du Jura (- 15 points de pourcentage) et de Bâle-Campagne (- 8 points de pourcentage) affichent les baisses les plus marquées. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Jura, la progression des dépenses a joué un grand rôle. Dans le premier de ces deux cantons, elle est due à des charges de personnel et à des charges de biens et services en hausse. Par exemple, pour ce qui est des charges de biens et services, le poste «Imputation interne des coûts informatiques» a enregistré une hausse de près d'un tiers par rapport à l'année précédente. À la suite de cette évolution, Appenzell Rhodes-Intérieures perd la tête du classement après trois ans et passe au troisième rang. Dans le canton du Jura également, des coûts informatiques plus élevés que par le passé sont responsables du recul de l'indice. À compter de 2017, les prestations internes que fournit le Service de l'informatique à l'office de la circulation routière sont attribuées à la fonction correspondante. Cette modification implique que les chiffres du Jura ne peuvent être comparés qu'avec précaution avec ceux des années précédentes. Par contre, la diminution de l'indice de Bâle-Campagne résulte principalement de la baisse des recettes provenant des émoluments. En effet, les tarifs pratiqués pour les permis d'élève conducteur, les permis de conduire et les immatriculations de véhicules, entre autres, ont été réduits au 1^{er} juillet 2017⁴.

Les cantons du Tessin (+ 10 points de pourcentage) et de Genève (+ 5 points de pourcentage) ont enregistré la plus forte progression de l'indice. Atteignant respectivement 175 % et 173 %, ce sont également les cantons qui présentent les valeurs les plus élevées en 2017. La hausse de l'indice dans le canton du Tessin résulte principalement d'une augmentation des recettes

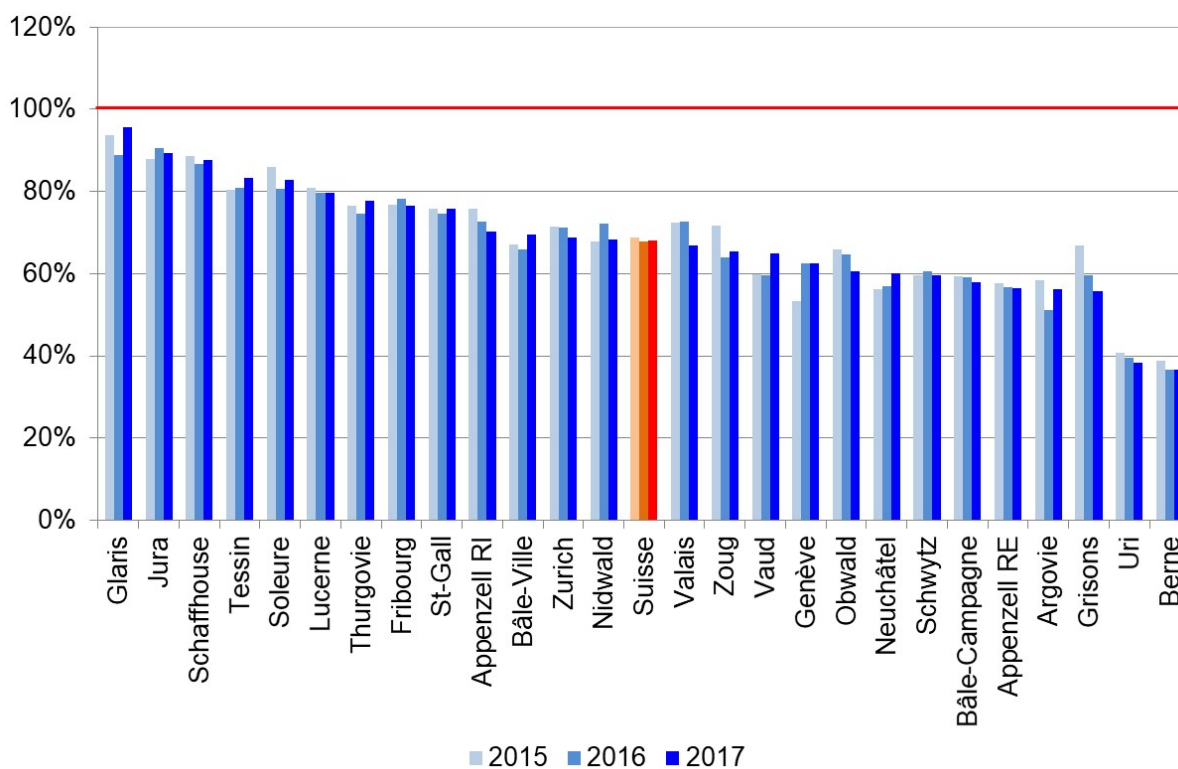
⁴ <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/motorfahrzeugkontrolle/wichtige-mitteilungen/gebuehrensenkung-bei-der-motorfahrzeugkontrolle-basel-landschaft>

provenant des émoluments perçus pour les immatriculations de véhicules et pour les mesures administratives⁵. Tandis que pour les mesures administratives c'est l'effet de volume qui est déterminant, selon les informations données par le canton, les recettes provenant des émoluments pour les immatriculations de véhicules ont augmenté en raison d'une hausse des tarifs. Contrairement à l'évolution enregistrée au Tessin, l'augmentation de l'indice à Genève est due à des dépenses en baisse. En effet, les pertes sur débiteurs surtout ont fortement reculé.

3. Indice partiel concernant les questions juridiques

L'indice partiel concernant les questions juridiques prend en compte plusieurs types d'émoluments, dont ceux qui sont liés aux poursuites, au contrôle des habitants, au registre foncier, aux faillites, à l'état civil et à de nombreux autres domaines. Les chiffres de la statistique financière ne permettent pas de faire une analyse plus précise de ce groupe de tâches. Pour l'année 2017, l'indice moyen est de 68 %. La valeur la plus faible (37 %) a été relevée dans le canton de Berne et la plus élevée (96 %), dans celui de Glaris (figure 3).

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



L'indice moyen est resté stable par rapport à l'année précédente. Les variations les plus nettes ont été enregistrées dans les cantons de Glaris (+ 7 points de pourcentage), de Vaud et d'Argovie (+ 5 points de pourcentage chacun) ainsi que du Valais (- 6 points de pourcentage). Dans le canton de Glaris, la cause principale de la hausse de l'indice est une augmentation des recettes provenant des émoluments concernant l'office des poursuites et des faillites ainsi

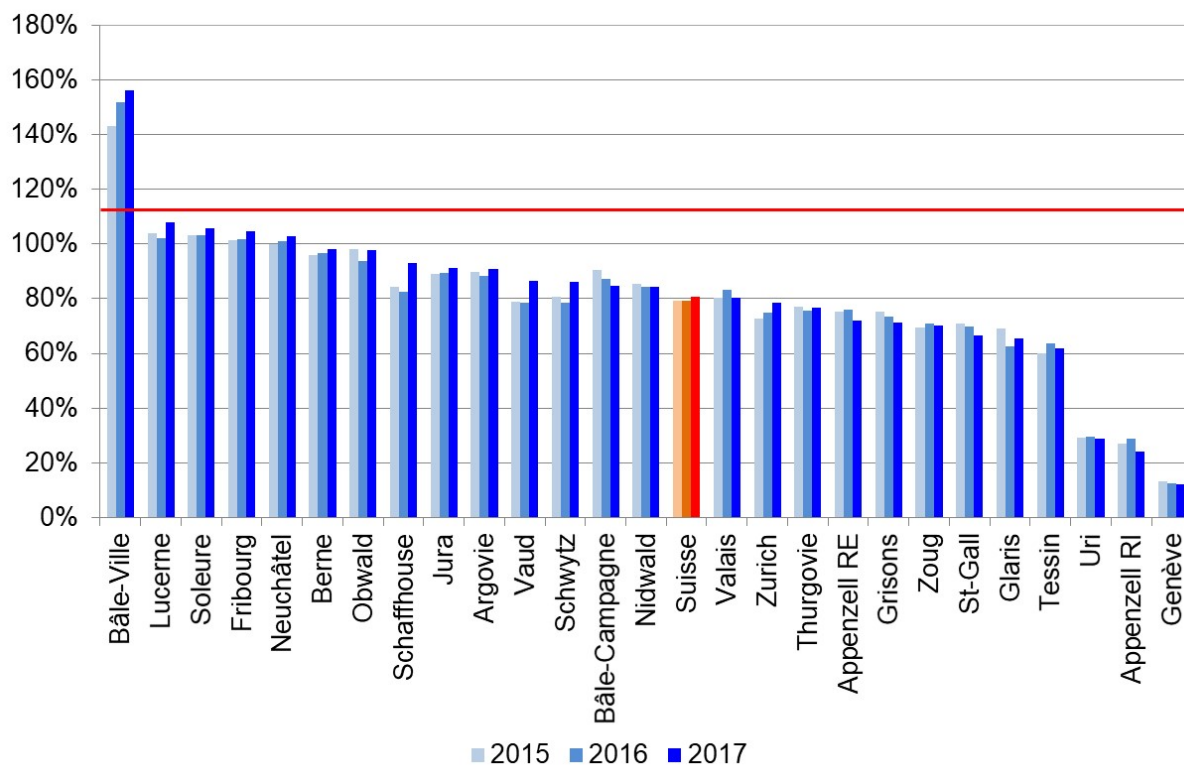
⁵ Les mesures administratives sont des décisions prises par les autorités en cas d'infraction aux règles de la circulation routière (par ex. interdiction de circuler). Les émoluments perçus pour ces mesures administratives doivent couvrir les coûts supportés par les autorités compétentes. Il ne s'agit pas là d'amendes ou de peines pécuniaires dans le cadre de la poursuite pénale. À titre d'exemple, on peut mentionner la liste des émoluments perçus pour les mesures administratives dans le canton de Zurich: <https://stva.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/stva/de/StVAgeb/GEBgebuehr/GEBama.html>.

que la nationalité. Les recettes provenant des émoluments ont également augmenté dans les cantons de Vaud et d'Argovie, surtout dans les domaines du registre foncier et des permis de construire. La Ville de Lausanne a enregistré en outre un nombre élevé de demandes de naturalisation, ce qu'elle impute au durcissement des conditions qui découle, à partir du 1^{er} janvier 2018, de la révision de la loi sur la nationalité suisse. Cet effet peut également avoir joué un rôle dans d'autres cantons, bien que cela ne soit pas toujours directement visible en raison de la variété des types d'émoluments qui font partie de l'indice concernant les questions juridiques. Outre l'augmentation des recettes, la baisse des dépenses a également été un facteur décisif dans la hausse des indices des cantons de Vaud et d'Argovie. Dans le cas du canton de Vaud, les dépenses consenties dans les domaines des pertes sur débiteurs et de l'indemnisation des avocats commis d'office ont enregistré un recul. Dans celui du canton d'Argovie, la diminution des dépenses enregistrée dans le compte cantonal concerne en grande partie le domaine de la mensuration. En revanche, les dépenses ont nettement augmenté dans le canton du Valais. Celui-ci justifie cette forte hausse par un paiement atteignant 4,9 millions de francs en lien avec les «agissements d'un tuteur privé»⁶.

4. Indice partiel concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées

L'indice partiel concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées s'élève en moyenne à 81 % en 2017. La plupart des cantons affichent des valeurs parfois largement inférieures au seuil de 100 % (figure 4). Dans quelques cantons, la valeur de l'indice est même nettement inférieure à 50 %, comme dans les cantons de Genève, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri. La valeur de l'indice ne dépasse clairement 100 % que dans le canton de Bâle-Ville, où elle atteint 156 %.

⁶ Canton du Valais, Compte 2017, p. 186

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

La grande différence entre les cantons affichant les indices les plus élevés et les cantons affichant les indices les plus bas s'explique par la diversité des réglementations cantonales et communales relatives à la perception des émoluments dans le domaine des eaux et des eaux usées. Il est par conséquent très difficile de faire une comparaison systématique des émoluments. Ainsi, dans la statistique financière, qui se limite au secteur des administrations publiques, l'approvisionnement en eau ne figure par exemple pas dans les chiffres de chaque canton. Selon les normes internationales de la sectorisation, l'enquête ne porte que sur les administrations publiques et non sur les entreprises publiques. En sont exclues par conséquent les entreprises d'approvisionnement en eau qui se financent majoritairement par le biais des prix du marché ou qui échappent au contrôle des pouvoirs publics. C'est le cas tant de Genève que d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri. Lorsqu'elles figurent dans les comptes d'État, ces entreprises ne sont pas prises en considération.

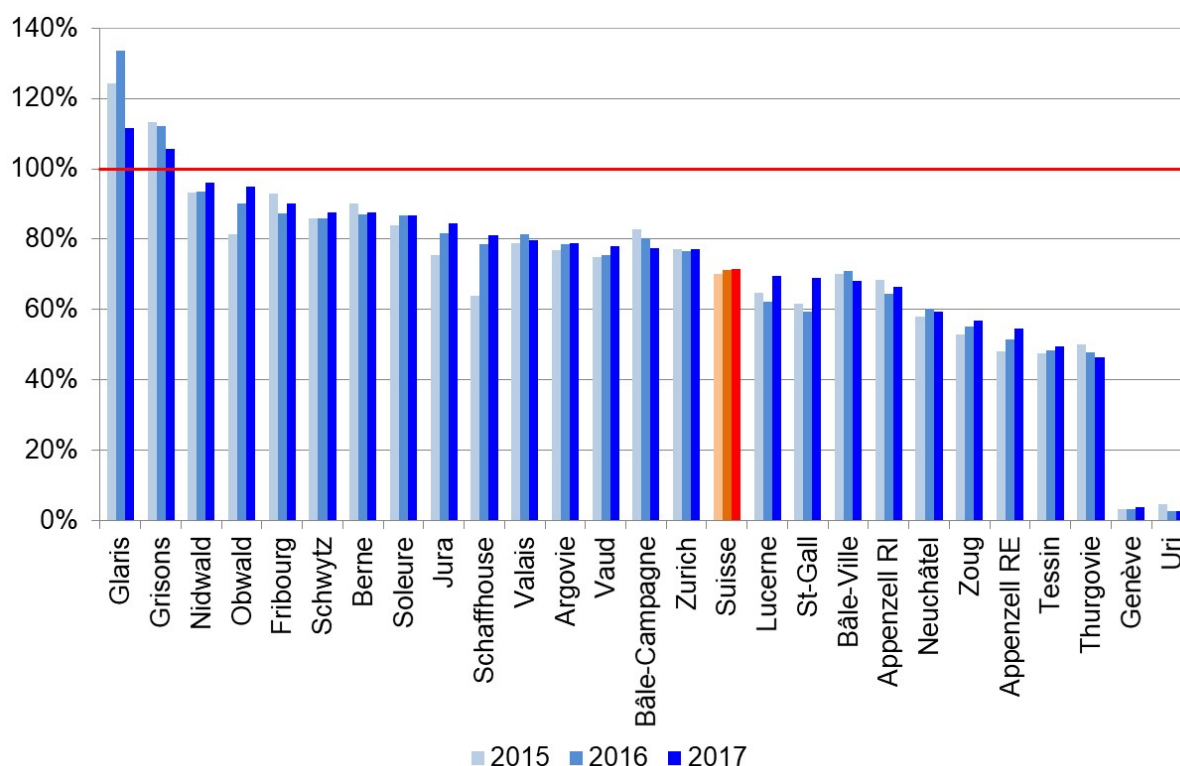
L'indice moyen de tous les cantons a augmenté de près de 2 points de pourcentage par rapport à l'année précédente. Les variations sont marquées dans quatre cantons: Schaffhouse (+ 10 points de pourcentage), Vaud et Schwyz (+ 8 points de pourcentage chacun) ainsi que Lucerne (+ 6 points de pourcentage). À Schaffhouse, l'indice a augmenté en raison principalement de dépenses en baisse. Le recul par rapport à l'année précédente concerne surtout les contributions aux coûts d'exploitation des stations suisses d'épuration des eaux usées (STEP), les charges de personnel et les dépenses pour les prestations ou les honoraires de tiers dans certaines communes, dont la Ville de Schaffhouse. Dans les cantons de Vaud et de Schwyz, ce sont aussi bien les recettes provenant d'émoluments en hausse que les dépenses en baisse qui ont poussé l'indice vers le haut. Tandis que, dans le canton de Schwyz, plusieurs communes, dont le chef-lieu cantonal, ont majoré leurs émoluments, l'augmentation dans le canton de Vaud découle surtout des nombreux bâtiments nouveaux et nombreuses rénovations en Ville de Lausanne. Du côté des dépenses, les travaux d'entretien (dans les deux cantons), les indemnités en faveur des STEP (Schwyz) et les charges de personnel (Vaud) sont restés en dessous du niveau de l'année précédente. Dans le canton de

Lucerne aussi, les émoluments ont été revus à la hausse dans quelques communes, dont la Ville de Lucerne, ce qui a fait progresser l'indice.

5. Indice partiel concernant la gestion des déchets

La situation est comparable en ce qui concerne l'indice des émoluments prélevés pour la gestion des déchets. En 2017, la moyenne suisse était nettement inférieure au seuil de 100 % et s'établissait à 72 %. Les différences entre les cantons sont considérables. Quelques communes de Suisse romande recourent à des recettes fiscales plutôt qu'aux recettes des émoluments pour couvrir les coûts liés à la gestion des déchets, ce qui se traduit par un indice très bas (par ex. à Genève)⁷. Dans d'autres cantons, la gestion des déchets n'est pas directement prise en charge par les communes, mais confiée à une entreprise publique (par ex. dans le canton d'Uri). Le degré de financement par les émoluments ne dépasse clairement la barre des 100 % que dans le canton de Glaris, où il s'élève à 112 %.

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



En 2017, l'indice moyen de tous les cantons a légèrement progressé par rapport à l'exercice précédent (+ 1 point de pourcentage). Les cantons de Saint-Gall (+ 10 points de pourcentage) et de Lucerne (+ 7 points de pourcentage) ont enregistré de nettes augmentations. Cependant, les données de Lucerne ne peuvent être comparées avec celles des années précédentes qu'avec précaution. La hausse de l'indice est principalement attribuable à la baisse des dépenses de la Ville de Lucerne. En effet, cette dernière a procédé, à partir de l'exercice sous revue, à une répartition plus précise des imputations internes. L'évolution dans les cantons de Glaris et de Saint-Gall montre bien que l'indice partiel concernant la gestion

⁷ Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 juillet 2011 (ATF 137 I 257), 30 % au plus des coûts de l'élimination des déchets peuvent être couverts par des recettes fiscales.

des déchets n'englobe pas que l'élimination des ordures ménagères dont la taxe sur les sacs à ordures fait partie. Si l'indice partiel de Saint-Gall se situait autour des 60 % pendant de nombreuses années, il a bondi à 69 % en 2017. L'évolution est encore plus impressionnante dans le canton de Glaris: depuis 2013, l'indice partiel oscillait presque chaque année de plus de 10 %. En 2017, le recul est particulièrement marqué avec - 22 points de pourcentage (passage de 134 % à 112 %). Tous les ans, les responsables de telles évolutions sont les recettes qui proviennent des émoluments perçus pour la mise en décharge de matériaux d'excavation. En effet, ces recettes peuvent fortement varier en fonction de l'envergure des travaux de construction effectués et donc influencer nettement l'indice partiel dans certains cantons. Dans le canton des Grisons aussi, la baisse de 7 points de pourcentage par rapport à l'année précédente résulte en grande partie du recul des taxes de décharge.

Annexe

Mandat du Parlement

L'Administration fédérale des finances (AFF) publie l'**indice du financement par les émoluments** dans les cantons et les communes en réponse à la motion Steiner (06.3811) «Transparence en matière d'émoluments». L'auteur de cette motion 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 intitulée «Charge fiscale en Suisse».

La publication «Charge fiscale en Suisse» fournit des informations sur les impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques dont les contribuables doivent s'acquitter en Suisse. Elle est donc très vaste et offre une vue d'ensemble des différentes charges fiscales appliquées en Suisse. Or seul le recours à des contribuables types et à des revenus types (substance fiscale) permet d'établir une présentation aussi détaillée. 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 ont accepté la motion, même si les exigences initialement élevées ont été nettement revues à la baisse lors des débats parlementaires. Les discussions au sein de la commission compétente et du Conseil des États ont porté essentiellement sur le manque de transparence et sur la disproportion entre les émoluments et les prestations (avis de la Commission de l'économie et des redevances du 15 janvier 2008). Il a en outre été décidé que la statistique ne devait pas être exhaustive, mais qu'elle pouvait se restreindre par exemple à des catégories types de ménages ainsi qu'à des émoluments importants et d'un montant élevé. Le Conseil fédéral a été prié de mettre en œuvre la motion de telle sorte que les coûts restent raisonnables (procès-verbal de la séance du Conseil des États du 5 mars 2008).

Réflexions conceptuelles

L'indice que l'AFF utilise pour comparer le financement par les émoluments entre les cantons doit permettre d'accroître la transparence au niveau cantonal grâce à une méthode de calcul claire et facilement compréhensible. L'indice agrégé du financement par les émoluments en Suisse ne fournit toutefois aucun renseignement sur la charge fiscale qui pèse sur les différents types de ménages. Ces informations sont déjà disponibles sous une 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 semblable à 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'Administration fédérale des contributions) reflètent en outre la charge fiscale que certains types de ménages doivent supporter dans des communes déterminées. La combinaison de ces deux approches permet une évaluation différenciée de la charge fiscale en Suisse. Par conséquent, l'indice des émoluments de l'AFF et les constatations détaillées du Surveillant des prix et d'éventuels autres services spécialisés fournissent une vue d'ensemble différenciée de la charge due aux émoluments.

Les différents travaux menés dans le domaine de la perception des émoluments ne doivent pas être considérés comme des éléments se substituant les uns aux autres, mais comme des analyses qui se complètent. C'est ainsi que les conclusions du Surveillant des prix relatives à la gestion des déchets dans une ville précise ne peuvent être mises en parallèle avec l'indice de financement par les émoluments calculé par l'AFF pour le canton en question, car les résultats concernant une commune donnée peuvent différer considérablement de la situation dans l'ensemble du canton. Par ailleurs, ces deux analyses reposent sur des méthodes, des bases de données et des conceptions différentes, qui empêchent une telle comparaison. Les résultats mettent plutôt en lumière des aspects différents d'un même domaine thématique et se traduisent donc nécessairement par des conclusions différentes, qui ne se contredisent pas mais se complètent.

Explication des termes et méthode⁸

Qu'entend-on par «émolument»? Selon la définition courante, un émolument est une taxe due pour l'utilisation d'une prestation précise de l'État. Ainsi, les frais annuels de cartes de crédit ne répondent pas à cette définition, mais représentent le prix payé à une entreprise privée. De même, il faut distinguer les prestations de l'État de celles d'une entreprise publique. Une institution qui est contrôlée par les pouvoirs publics mais dont les coûts sont financés en grande partie par le biais du marché n'est pas un organe de l'État mais une entreprise publique. C'est le cas par exemple des entreprises de transports publics, des hôpitaux et des fournisseurs 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 suivent⁹.

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 redevances causales (dont font partie les émoluments) ne doit pas dépasser l'ensemble des coûts du service administratif correspondant. Il s'ensuit que le rapport entre le produit et les charges devrait se situer en deçà de 100 %. Un indice dépassant 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. Un indice nettement supérieur à 100 % peut être interprété comme le signe d'une disproportion entre l'émolument et la prestation. L'inverse n'est cependant pas toujours vrai. Un rapport entre les recettes d'émoluments et les dépenses sensiblement inférieur à 100 % ne peut pas être directement interprété comme une raison de majorer les émoluments. Une telle interprétation n'est possible qu'après un examen détaillé des données et des dispositions légales relatives à chaque cas concret. C'est ainsi que les dépenses de certains groupes de tâches incluent des prestations qui ne peuvent pas être financées par des émoluments (par ex. les fontaines publiques dans le domaine de l'approvisionnement en eau). Cela tend à fausser l'indice vers le bas.

Par conséquent, le financement par les émoluments pour un service administratif est calculé au moyen de la formule suivante:

$$\text{Indice des émoluments} = \frac{\text{Produit total de la perception des émoluments}}{\text{Coûts}}$$

Le produit est assez facile à déterminer. Selon le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), les groupes par nature 4210 «Émoluments pour actes administratifs» et 4240 «Taxe 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

⁸ La méthode de calcul est décrite en détail dans le [document de travail](#).

⁹ Le tableau de la p.11 présente les particularités de la sectorisation par canton.

pratiques de comptabilisation des cantons et des communes, le groupe par nature 4250 «Ventes» est également pris en considération. Bien entendu, cela accroît le produit total tiré 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 dépassement du seuil de 100 % ne saurait être interprété comme la preuve absolue d'une violation du principe de la couverture des coûts. Les chiffres-clés relatifs aux eaux et aux eaux usées tiennent en outre compte des groupes par nature «Contributions à des investissements» (674 à 678), ce qui garantit l'inclusion dans le calcul des taxes de raccordement qui sont souvent perçues.

Les services administratifs (fonctions) pour lesquels un indice est calculé sont sélectionnés en fonction des recettes qu'ils tirent des émoluments. Les cinq domaines-clés, où sont perçus environ 53 % de tous les émoluments, sont les questions juridiques (18,2 %), le traitement des eaux usées (14,7 %), la gestion des déchets (9,3 %), l'office de la circulation routière et de la navigation (6,1 %) et l'approvisionnement en eau (4,9 %). Vu les différences qui existent entre les pratiques de comptabilisation des cantons et des communes, le traitement des eaux usées et l'approvisionnement en eau sont considérés comme un tout. Par contre, un certain nombre d'autres services administratifs (par ex. autres services généraux et autres routes), dans lesquels une partie importante des recettes d'émoluments est également enregistrée (respectivement 5,0 % et 4,1 %), ne sont pas examinés en détail. Ces groupes de tâches comprennent une telle quantité de prestations, dont certaines ne sont pas financées par des émoluments, qu'une analyse n'aurait guère de sens.

Outre les dépenses courantes propres à chaque service administratif, les coûts incluent une estimation des amortissements et des charges d'intérêts. En effet, il n'est pas possible d'attribuer directement les amortissements à une fonction donnée. Pourtant, la diminution de valeur peut, précisément dans les domaines de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets, représenter une part considérable des coûts. Afin que les calculs prennent quand même en compte les amortissements, ces derniers 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 d'une appréciation très grossière qui constitue une restriction méthodologique supplémentaire, en ce sens qu'elle ne permet pas de considérer le seuil de 100 % comme une valeur absolue. Elle n'en apparaît pas moins utile dans le contexte des données disponibles. Un problème se pose en ce qui concerne les charges d'intérêts, étant donné que celles-ci ne peuvent pas être attribuées clairement dans tous les cantons et communes au domaine administratif concerné. Afin qu'elles puissent être prises en compte dans l'indice des émoluments, ces charges sont estimées au moyen de la répartition des dépenses totales entre les différentes fonctions. En l'occurrence, il est évident qu'il s'agit uniquement d'une estimation très grossière, qui se justifie cependant compte tenu du manque de données.

Tableau Financement des services publics par les émoluments: particularités de la sectorisation

Canton	Particularités du recensement
ZH	Horgen: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Uster: STEP non prise en compte Wetzikon: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Wädenswil: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Winterthour: STEP, approvisionnement en eau et usine d'incinération des ordures non pris en compte Zurich: STEP, approvisionnement en eau et usine d'incinération des ordures non pris en compte; gestion des déchets prise en compte
BE	Köniz: approvisionnement en eau non pris en compte
LU	Diverses communes: tâches liées à la gestion des déchets en partie confiées à Recycling Entsorgung Abwasser Luzern
UR	Gestion des déchets confiée à la «Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri», traitement des eaux usées confié à «Abwasser Uri»
SZ	--
OW	Canton: office de la circulation routière recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments
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
GL	--
ZG	Communes: gestion des déchets recensée comme groupement intercommunal
FR	Canton: office de la circulation routière pris en compte (hors budget cantonal)
SO	--
BS	Canton: service de contrôle des véhicules à moteur recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments
BL	Canton: installations de traitement des eaux usées et installation de gestion des déchets 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 Liestal: approvisionnement en eau non pris en compte
SH	--
AR	Herisau: STEP non prise en compte
AI	Appenzell: gestion des déchets prise en compte
SG	Rapperswil-Jona: STEP non prise en compte Saint-Gall: décharge et STEP non prises en compte Wil: STEP non prise en compte
GR	Coire: STEP non prise en compte
AG	--
TG	--
TI	--

VD	Lausanne: approvisionnement en eau non pris en compte Nyon: approvisionnement en eau non pris en compte Yverdon-les-Bains: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte
VS	--
NE	Canton: Service cantonal des automobiles et de la navigation pris en compte
GE	Canton: traitement des eaux et des eaux usées confié aux Services industriels de Genève
JU	Delémont: approvisionnement en eau non pris en compte
Tous les cantons: autres communes	Approvisionnement en eau partiellement non pris en compte, STEP non recensée