



Documentation de base

Date: 1^{er} novembre 2022

Financement par les émoluments en 2020

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.

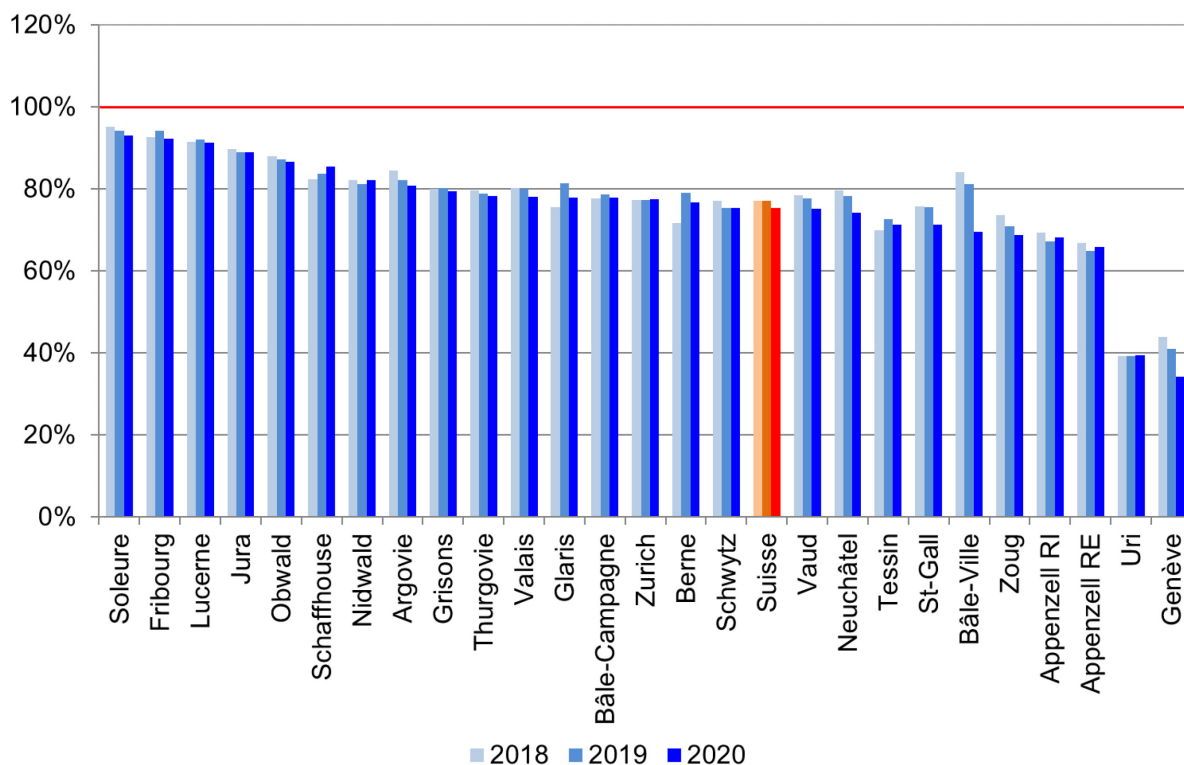
1. Indice global: résultats détaillés

La Figure 1 présente l'indice global qui couvre les quatre fonctions sélectionnées pour les trois dernières années statistiques disponibles, à savoir les années 2018 à 2020. 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 75 % des coûts enregistrés dans ces groupes de tâches durant les trois années en question. Selon les données disponibles, un quart 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 trois quarts 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, Fribourg et Lucerne en 2020) couvrent entre 91 % et 93 % de leurs coûts par des émoluments. Dans les cantons de Genève et d'Uri, certains des coûts inhérents aux groupes de tâches examinés ne sont pas financés par des émoluments; ces tâches sont confiées à des entreprises publiques, ce qui se traduit par un indice bas.

Aussi n'y a-t-il 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



En 2020, la moyenne des indices cantonaux a atteint 75 %. À ce niveau d'agrégation, les variations sont importantes dans les cantons de Saint-Gall et de Neuchâtel et très importantes dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève. L'indice global du canton de Bâle-Ville a diminué de 11 points de pourcentage notamment en raison de la forte augmentation des dépenses dans le domaine du traitement des eaux usées. La régression de l'indice dans les cantons de Genève (- 7 points de pourcentage), de Saint-Gall et de Neuchâtel (- 4 points de pourcentage chacun) résulte de la baisse des recettes due à la pandémie de COVID-19, principalement dans le domaine des questions juridiques et celui des offices de la circulation routière et de la navigation.

Pour ce qui est de l'indice partiel concernant les offices de la circulation routière, la moyenne atteint, en 2020, 115 % et se situe ainsi bien au-dessus du seuil d'équilibre entre les recettes provenant des émoluments et les coûts. S'agissant de tous les autres indices partiels, la moyenne suisse atteint au plus 78 %, et seuls quelques cantons enregistrent des recettes d'émoluments supérieures aux coûts. 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 cantons² peut également résulter du fait que

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 Tel est le cas des cantons de Fribourg et de Saint-Gall pour l'exercice comptable 2019 et des cantons du Valais et du Jura pour l'exercice comptable 2020.

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.

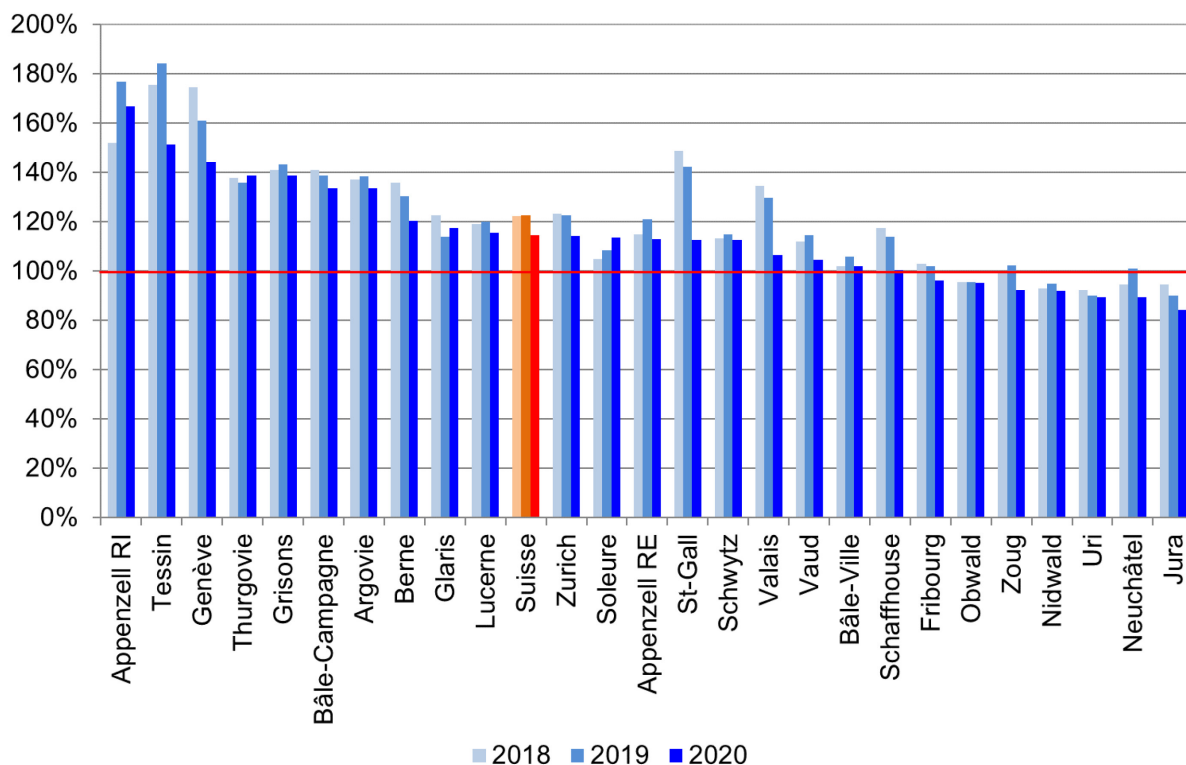
2. Indice partiel concernant les offices de la circulation routière

Un premier indice partiel, qui concerne les offices de la circulation routière, 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. Dans huit cantons, les recettes provenant des émoluments perçus par les offices de la circulation routière sont supérieures de plus d'un cinquième au montant des dépenses, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (167 %), du Tessin (151 %) et de Genève (144 %) 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 Zoug et de Zurich par exemple peut générer des recettes³ élevées et, par là même, fausser l'indice⁴. Les chiffres disponibles pour certains cantons 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 sont trop bas et qu'ils devraient être augmentés dans les cantons présentant des valeurs inférieures à 100 %, tels que les cantons du Jura, de Neuchâtel et d'Uri. 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.

³ Voir «TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz»: <https://www.auktion-ch.ch/ks/teuerste.aspx>

⁴ 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

La crise liée au COVID-19 et le confinement qui en a résulté ont entraîné en 2020 dans bien des cantons une baisse du nombre de véhicules expertisés. Comme suite à la suspension des expertises, la plupart des cantons ont vu leurs recettes d'émoluments diminuer, si bien que l'indice partiel concernant les offices de la circulation routière est en net recul; l'indice moyen de tous les cantons perd 8 points de pourcentage. Les reculs les plus marqués sont observés dans les cantons du Tessin (- 33 points de pourcentage), de Saint-Gall (- 30 points de pourcentage) et du Valais (- 23 points de pourcentage). Dans les cantons du Tessin et de Saint-Gall, cette évolution tient à une baisse des recettes provenant des émoluments. La diminution marquée de ses recettes d'émoluments fait perdre neuf rangs au canton de Saint-Gall. Son indice s'élève à 113 % et est donc repassé en dessous de la moyenne suisse, ce qui n'était plus arrivé depuis 2010. Dans le canton du Valais, le recul de l'indice partiel est dû principalement à la hausse des dépenses de biens et services (notamment pour des prestations et des honoraires). Cette hausse s'explique par le fait que le Service de la circulation routière et de la navigation se voit aujourd'hui facturer par les services centraux des dépenses d'informatique et de gestion du personnel.

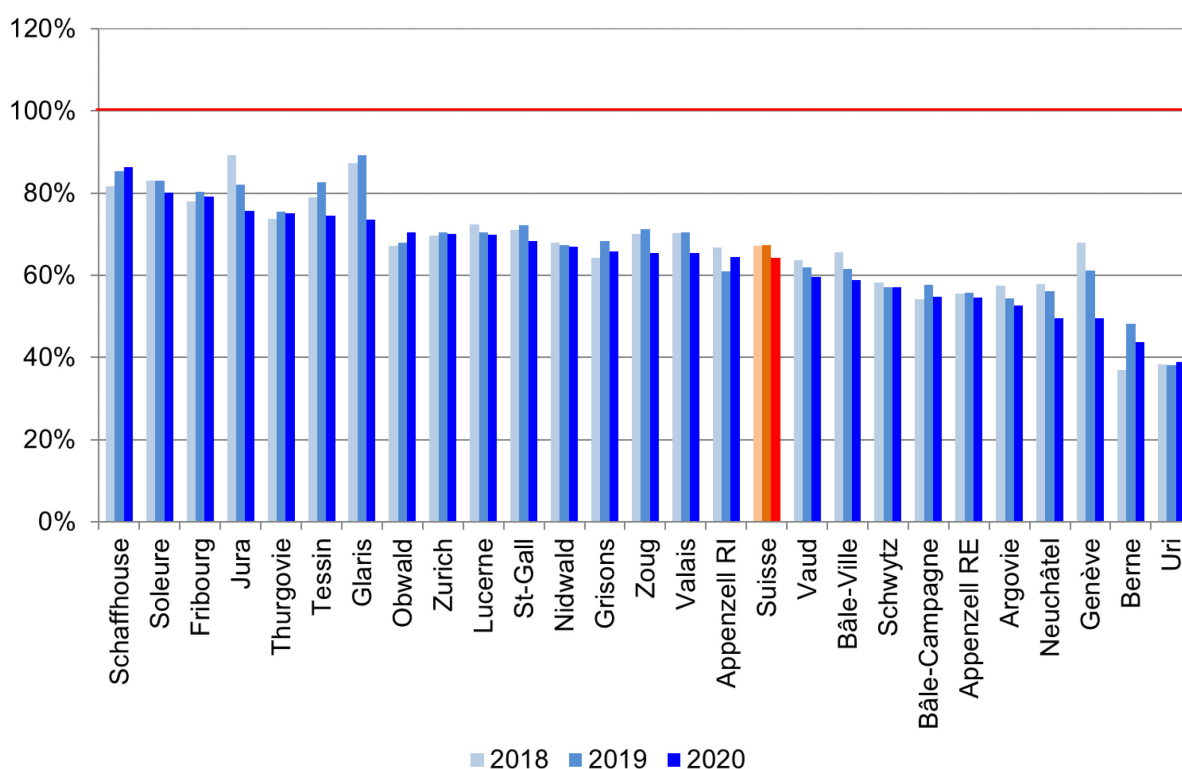
Seuls les cantons de Soleure, de Glaris et de Thurgovie affichent un indice partiel en progression. Dans le canton de Soleure, l'augmentation enregistrée (+ 5 points de pourcentage) résulte d'une diminution des dépenses liée à des postes vacants, ainsi que de la réduction des dépenses de biens et services. Dans le canton de Glaris, ce sont surtout les recettes provenant des émoluments facturés pour les contrôles de bateaux qui sont en nette hausse (+ 65 % par rapport à 2019). Cela tient au fait que le nombre de contrôles effectués était inférieur à la moyenne en 2019, mais supérieur à celle-ci l'année suivante (2020: 253; 2019: 158). Dans le canton de Thurgovie, la progression de l'indice est due à l'augmentation des recettes d'émoluments et à la baisse des dépenses. Cette dernière s'observe principalement dans les dépenses de biens et services (notamment pour des immobilisations non inscrites à l'actif et des pertes de créances effectives). Les recettes tirées des émoluments

pour actes administratifs augmentent en raison des admissions de personnes à la circulation routière.

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. En 2020, l'indice partiel moyen était de 64 %. La valeur la plus faible (39 %) a été relevée dans le canton d'Uri et la plus élevée (86 %) dans celui de Schaffhouse (Figure 3).

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



Par rapport à 2019, l'indice moyen a diminué de 3 points de pourcentage. Durant le confinement, la Suisse a connu une suspension des poursuites qui visait à alléger la situation des entreprises⁵. De plus, grâce aux aides financières de la Confédération et des cantons, les faillites ont été nettement moins nombreuses dans tout le pays en 2020.

Les indices des cantons de Glaris (- 16 points de pourcentage), de Genève (- 12 points de pourcentage) et du Tessin (- 8 points de pourcentage) affichent les diminutions les plus marquées. Dans le canton de Glaris, le recul de l'indice est imputable à la baisse des recettes provenant des émoluments pour les actes administratifs de l'office des poursuites et des faillites, pour les modifications apportées au registre foncier et pour les attestations. Dans le canton de Genève, la régression de l'indice s'explique également par une diminution des recettes due à la réduction des activités consécutive au confinement. Ce canton enregistre effectivement une baisse des recettes tirées des émoluments pour les actes administratifs du

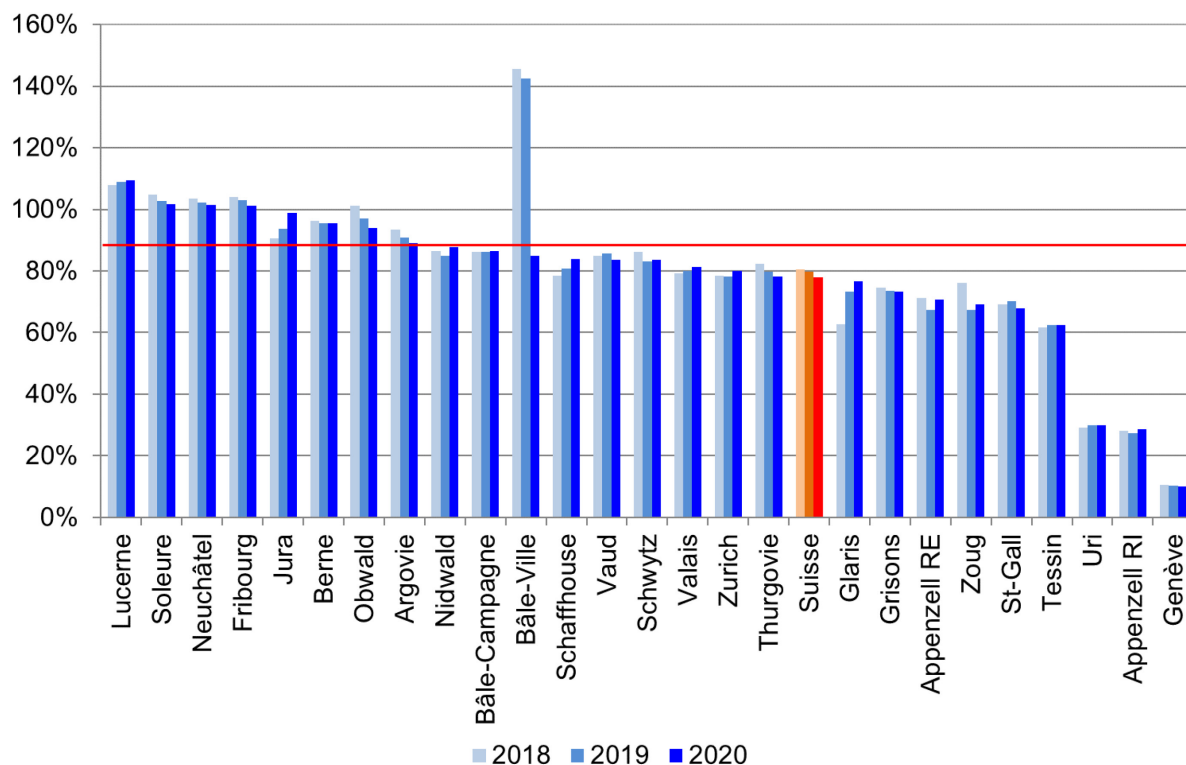
⁵ [Communiqué](#) du Conseil fédéral en date du 18 mars 2020, Berne. Coronavirus: suspension des poursuites.

Service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir, pour les réquisitions de poursuite, pour les passeports et les visas, pour les légalisations, ainsi que pour les naturalisations. En comparaison avec l'année précédente, la ville de Genève a elle aussi encaissé de moindres recettes d'émoluments, notamment pour l'affichage, l'utilisation du domaine public et les activités de l'office de l'état civil. Dans le canton du Tessin, le recul de l'indice est dû à la diminution des émoluments perçus par l'Office des migrations ainsi que par les offices des poursuites et des faillites.

L'indice est en revanche à la hausse dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (+ 3 points de pourcentage) et d'Obwald (+ 2 points de pourcentage). Dans le premier, les recettes d'émoluments progressent plus fortement que les dépenses. Du côté d'Obwald, les dépenses sont même en légère baisse. Ce canton enregistre un accroissement des recettes d'émoluments en rapport avec les actes administratifs liés au registre foncier, ainsi qu'avec le séjour et l'asile (augmentation des mutations et des démarches payantes comme suite à la modification de la loi sur les émoluments). Les recettes d'émoluments sont aussi en augmentation dans les communes d'Alpnach et de Kerns en raison de l'activité intense dans le secteur de la construction et de la réalisation de plusieurs grands projets. En Appenzell Rhodes-Intérieures, la hausse des recettes d'émoluments est imputable à un cumul de changements de propriétaire, notamment dans le domaine des appartements en propriété, qui s'explique là aussi par une intense activité de construction. Un grand nombre de nouveaux appartements en propriété (propriété par étage) ont effectivement été construits ou sont en cours de construction par des sociétés immobilières dans la partie intérieure du canton. À cela s'ajoute le fait qu'en 2019 par rapport aux années 2017 et 2018, les recettes d'émoluments de l'office du registre foncier ont baissé de près d'un demi-million. Dans un petit canton, ces recettes fluctuent en fonction de chaque nouvelle construction importante.

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 78 % en 2020. La plupart des cantons affichent des valeurs parfois largement inférieures au seuil de 100 % (Figure 4). Dans trois cantons – à savoir Genève, Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri –, la valeur de l'indice est même nettement inférieure à 50 %. L'indice du canton de Bâle-Ville, qui dépassait largement 100 % lors des années précédentes, est tombé en 2020 en dessous de cette valeur, et ce pour la première fois depuis 1995.

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

La 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 régressé de 2 points de pourcentage par rapport à 2019. Dans le canton de Bâle-Ville, l'évolution est toutefois plus marquée (- 58 points de pourcentage). La nette diminution de l'indice est due à l'augmentation des dépenses de traitement des eaux usées. Une hausse qui s'explique par le fait que le canton a engagé des dépenses supplémentaires pour indemniser l'utilisation des terrains et assainir les sols sur le site de la nouvelle station d'épuration. C'est pourquoi les contributions de transfert aux entreprises publiques sont en hausse de 22,7 millions par rapport à l'année précédente. Selon l'Office de l'environnement et de l'énergie du canton de Bâle-Ville, l'assainissement et l'agrandissement de la station d'épuration communale sont en bonne voie: l'étape biologique est achevée, les travaux préparatoires de la quatrième étape de traitement visant à éliminer les micropolluants ont démarré, les décanteurs primaires ont été mis en place à l'étape mécanique, et le bâtiment de dégrillage est en cours de construction⁶. Dans le canton

⁶ Canton de Bâle-Ville, rapport annuel 2020 ([en allemand](#)), pp. 273 et 276

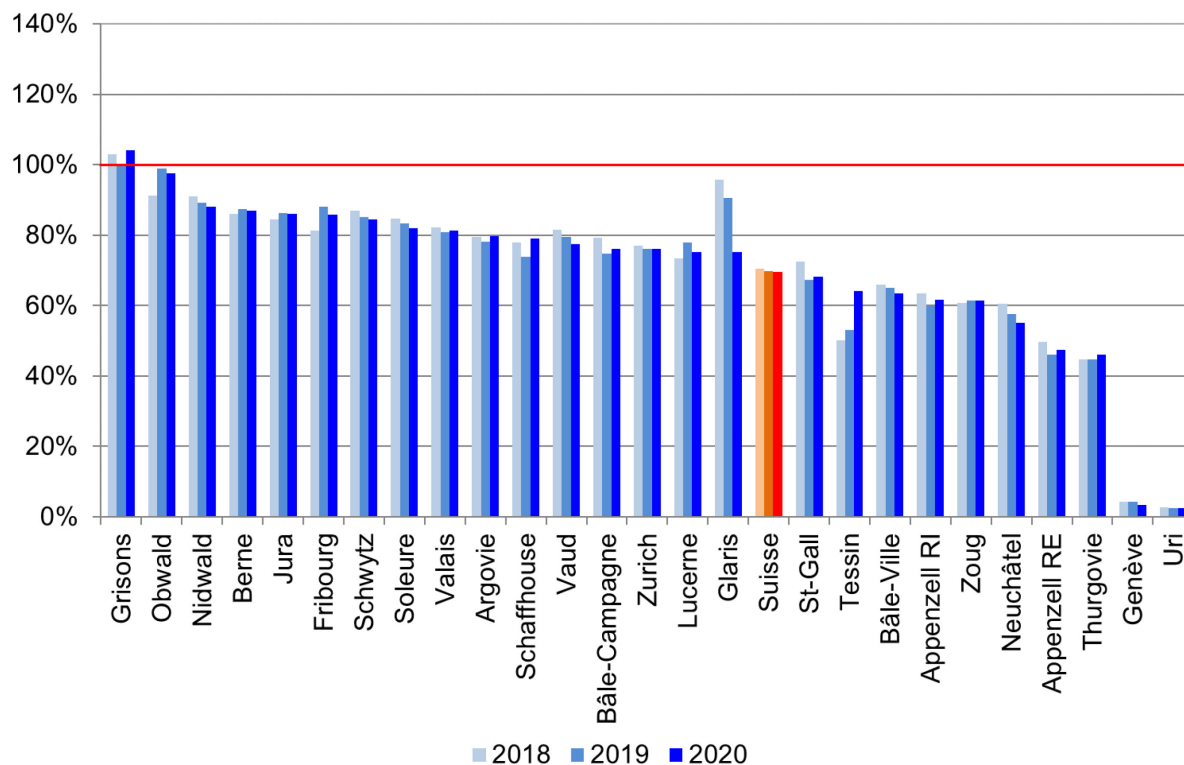
d'Obwald, l'indice recule de 3 points de pourcentage par rapport à l'année précédente, car les dépenses progressent plus fortement que les recettes d'émoluments. Les dépenses supplémentaires engagées pour les travaux d'entretien des installations d'approvisionnement en eau (construction de conduites) et des installations de traitement des eaux usées (système de séparation des eaux pluviales) concernent principalement les communes d'Alpnach et de Sarnen.

En 2020, c'est dans les cantons du Jura et d'Appenzell Rhodes-Extérieures que l'indice s'est le plus accru. Dans le Jura, cela est dû en grande partie au fait que les communes ont fait l'objet d'une évaluation partielle avant le relevé exhaustif. Dans le cadre de cette évaluation, les recettes ont été davantage sous-estimées que les dépenses. Ainsi, en 2020, les recettes d'émoluments ont augmenté plus fortement que les dépenses dans le domaine de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. En Appenzell Rhodes-Extérieures, la progression de l'indice résulte de l'accroissement des recettes d'émoluments. Sont en hausse notamment les taxes sur les eaux usées perçues dans les communes de Speicher et d'Urnäsch, ainsi que le produit de la vente d'eau à Trogen.

5. Indice partiel concernant la gestion des déchets

En ce qui concerne l'indice des émoluments prélevés pour la gestion des déchets, les différences entre les cantons sont considérables: en 2020, la moyenne suisse était nettement inférieure au seuil de 100 % et s'établissait à 70 %. À l'exception de Genève, tous les cantons perçoivent désormais une taxe sur les sacs poubelles. Du fait que les communes genevoises recourent à des recettes fiscales plutôt qu'aux recettes des émoluments pour couvrir les coûts liés à la gestion des déchets, l'indice du canton est très bas⁷. Dans les Grisons et à Obwald, le degré de financement par les émoluments est proche du seuil d'équilibre, qui se situe à 100 %. Dans d'autres cantons, la gestion des déchets n'est pas directement prise en charge par les communes, mais est confiée à une entreprise publique (par ex. dans le canton d'Uri).

⁷ En vertu de l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 juillet 2011 (ATF 137 I 257), une part maximale de 30 % des coûts de gestion des déchets peut être couverte par des recettes fiscales.

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

En 2020 par rapport à l'année précédente, l'indice moyen de tous les cantons est demeuré inchangé. Les indices des cantons du Tessin (+ 11 points de pourcentage), de Schaffhouse (+ 5 points de pourcentage) et des Grisons (+ 4 points de pourcentage) ont enregistré les hausses les plus marquées.

Dans le canton du Tessin, la progression de l'indice partiel résulte de l'augmentation des recettes d'émoluments, principalement à Lugano. Cette augmentation s'explique par le fait que, le 13 mai 2019, le conseil communal de Lugano a adopté un règlement sur la gestion des déchets prévoyant l'introduction d'une taxe mixte. Celle-ci se compose d'une taxe de base et d'une taxe variable (la taxe au sac en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020 à Lugano)⁸. Dans le canton de Schaffhouse, les dépenses engagées dans le domaine de la gestion des déchets ont diminué plus fortement que les recettes d'émoluments, si bien que l'indice s'est accru en 2020. Les dépenses sont en baisse principalement dans les communes de Neuhausen am Rheinflall et de Schaffhouse. Outre un recul des dépenses pour les prestations et les honoraires, la ville de Schaffhouse enregistre de moindres dépenses d'investissement⁹, car un nouveau véhicule de ramassage des ordures a été acquis en 2019.

La progression de l'indice dans les Grisons en 2020 est due à l'augmentation des recettes d'émoluments et à la diminution des dépenses. Par rapport à l'année précédente, le canton ainsi que les communes de Coire et de St-Moritz enregistrent une baisse des dépenses courantes. Les investissements sont eux aussi en recul, tout particulièrement dans les communes de Klosters-Serneus et de Davos. Si, en 2019, la commune de Klosters-Serneus a mis en œuvre d'importantes mesures d'agrandissement du centre collecteur régional de déchets animaux de Dalvazza, en 2020, les investissements nécessaires à la construction

⁸ Voir Città di Lugano, la cosiddetta tassa sul sacco. <https://www.lugano.ch/temi-servizi/energia-ambiente/rifiuti/gestione-rifiuti/>.

⁹ Les amortissements font l'objet d'une estimation sur la base de la valeur moyenne des dépenses d'investissement sur toutes les années disponibles. Voir l'annexe, « Explication des termes et méthode ».

prévue d'un nouveau centre collecteur à Gulfia n'ont pas pu être effectués en raison de retards dans la réalisation du projet. En 2020 toujours, Davos a moins investi dans les biens mobiliers (achat de véhicules) destinés à la gestion des déchets. La commune d'Arosa par exemple a tiré de plus importantes recettes d'émoluments de la décharge Egga Val Mischein St. Peter, ce qui s'explique par un apport accru de matériaux provenant des nombreux gros chantiers en cours, ainsi que par les capacités limitées de la décharge d'Arosa.

Les indices des cantons de Glaris (- 15 points de pourcentage) et de Lucerne (- 3 points de pourcentage) ont enregistré les baisses les plus marquées. L'évolution observée pour le canton de Glaris est impressionnante: par rapport à sa valeur la plus élevée (enregistrée en 2016), l'indice régresse même de 57 points de pourcentage. Entre 2019 et 2020, il est passé de 90 % à 75 % en raison, d'une part, de la forte augmentation des dépenses et, d'autre part, du recul des recettes d'émoluments. Celui-ci s'observe surtout dans les comptes de la commune de Glaris Nord, où la diminution des taxes d'utilisation et des taxes pour prestations de service des décharges avoisine les 46 %. En fonction des projets de construction mis en œuvre, les recettes provenant des émoluments perçus pour la mise en décharge de matériaux d'excavation peuvent fortement varier et, partant, considérablement jouer sur l'indice. Le recul de l'indice en 2020 est dû en outre à la hausse des dépenses engagées, notamment pour les prestations de service et pour les frais de personnel dans la commune de Glaris Sud (centres collecteurs de déchets animaux et exploitation communale) et de Glaris (collecte des déchets verts). Dans le canton de Lucerne, la régression de l'indice en 2020 est imputable à l'augmentation des dépenses. Par rapport à 2019, ce sont surtout le canton et la commune de Buchrain qui affichent des dépenses courantes en hausse (principalement pour les frais de personnel, les prestations de service et les honoraires) dans le domaine de la gestion des déchets. L'augmentation des dépenses d'investissement¹⁰ observée en 2020 est due à la ville de Lucerne, où un projet pilote de collecte des déchets au moyen d'un véhicule électrique est en cours en vue d'une éventuelle conversion à des pratiques en la matière qui soient plus respectueuses de l'environnement.

¹⁰ Les amortissements font l'objet d'une estimation sur la base de la valeur moyenne des dépenses d'investissement sur toutes les années disponibles. Voir l'annexe, « Explication des termes et méthode ».

Annexe

Mandat du Parlement

L'Administration fédérale des finances (AFF) publie chaque année 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 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 méthode¹¹

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 suivent¹².

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:

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

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 « 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, le groupe par nature 4250

¹¹ La méthode de calcul est décrite en détail dans le [document de travail](#).

¹² Le Tableau de la p. 14 présente les particularités de la sectorisation par canton.

« 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. En 2020, les cinq domaines-clés, où sont perçus environ 55 % de tous les émoluments, sont les questions juridiques (18,5 %), le traitement des eaux usées (15,3 %), la gestion des déchets (9,7 %), l'office de la circulation routière et de la navigation (6,0 %) et l'approvisionnement en eau (5,9 %). 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 5,1 % et 3,4 %), 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'investissement 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	Bülach: STEP non prise en compte Horgen: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Uster: STEP non prise en compte Wädenswil: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Wetzikon: STEP et approvisionnement en eau non pris en compte Winterthur: 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, service « Assainissement et recyclage » de Zurich (ERZ) pris en compte Affoltern am Albis: STEP non prise en compte Bassersdorf: approvisionnement en eau non pris en compte Regensdorf: STEP non prise en compte Hinwil: STEP non prise en compte Rüti: STEP non prise en compte Richterswil: STEP non prise en compte Thalwil: approvisionnement en eau non pris en compte Männedorf: approvisionnement en eau non pris en compte Schlieren: approvisionnement en eau non pris en compte Illnau-Effretikon: STEP et approvisionnement en eau non pris 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: installation de gestion des déchets et installations de traitement des eaux usées 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 (installation d'abattage d'urgence) 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	Brigue: approvisionnement en eau non pris en compte Nendaz: STEP non prise en compte Martigny: STEP non prise en compte Collombey-Muraz: STEP non prise en compte Zermatt: approvisionnement en eau non pris en compte
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 et centrale électrique non pris en compte
Tous les cantons: autres communes	Approvisionnement en eau partiellement non pris en compte, STEP non recensée