Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Document de base

Berne, le 4 novembre 2025

Financement par les émoluments en 2023

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 (113), les questions juridiques (140), l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées (710 et 720) ainsi que la gestion des déchets (730).

Table des matières

1 Indice global: résultats détaillés **3**

2 Indice partiel concernant les offices de la circulation routière **5**

3 Indice partiel concernant les questions juridiques **7**

4 Indice partiel concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées **9**

5 Indice partiel concernant la gestion des déchets **11**

6 Annexe **13**

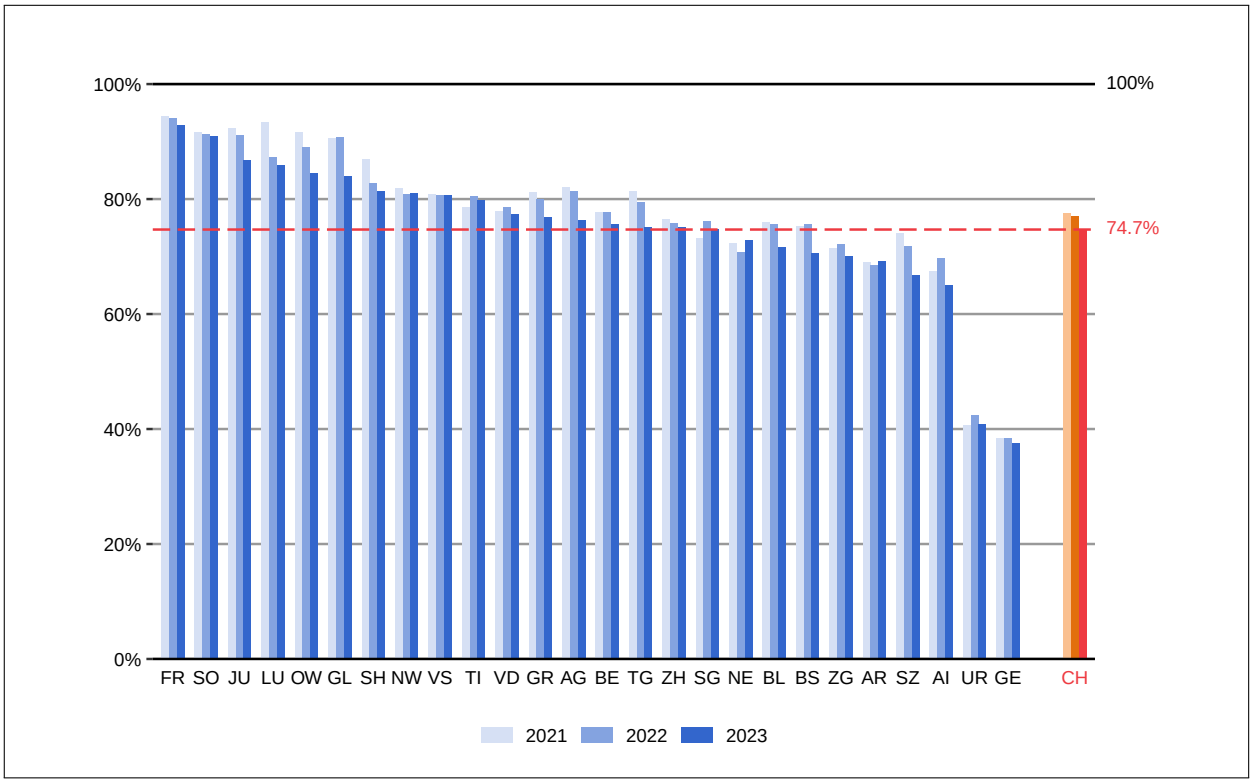
6.1 Mandat du parlement 13

6.2 Réflexions conceptuelles 13

6.3 Explication des termes et méthode 14

1 Indice global: résultats détaillés

Figure 1: Financement des services publics par les émoluments.



La figure 1 présente l'indice global couvrant les quatre fonctions sélectionnées pour les trois dernières années statistiques disponibles, à savoir les années 2021 à 2023. En 2023, la moyenne des indices cantonaux a atteint 74.7 %. Selon cette figure, aucun canton n'affiche un indice égal à 100 %. La valeur de 100 est indiquée comme référence dans la mesure où, théoriquement, les recettes engendrées par les émoluments devraient exactement couvrir les coûts des différents groupes de tâches considérés. En moyenne, les émoluments perçus pour les 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 en 2023. Cela signifie que, selon les données disponibles, un peu plus d'un quart des coûts sont couverts par des recettes fiscales ou des transferts. Cette valeur est en recul par rapport à l'année 2022 (77 %) pour l'ensemble des cantons. L'évolution des cantons individuels suit également cette tendance, seuls 4 cantons présentent une augmentation de l'indice global en 2023 par rapport à 2022. Les 22 autres cantons affichent une diminution. Les variations se situent dans une fourchette allant de -7 à +2 points de pourcentage, sans qu'une concentration en haut ou en bas de l'échelle soit évidente. La dispersion autour de la moyenne est stable. Plus de trois quarts des cantons présentent en 2023 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 (Fribourg et Soleure en 2023) couvrent respectivement 93 % et 91 % 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 étant confiées à des entreprises publiques non prises en compte dans l'analyse, ce qui explique

un indice bas. En raison de ces fortes différences institutionnelles entre cantons, la valeur des indicateurs doit être interprétée avec prudence. Ainsi, dans les cantons où les indices sont bas il n'est pas possible de conclure automatiquement qu'une hausse des émoluments serait justifiée. 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 une analyse approfondie des données et des dispositions légales permet de porter un tel jugement, lequel ne peut en outre s'appliquer qu'à un émolument spécifique 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'examens. Il se prête bien davantage à une comparaison intercantonale et à la mise en lumière d'une éventuelle disproportion entre émoluments et prestations.[1]

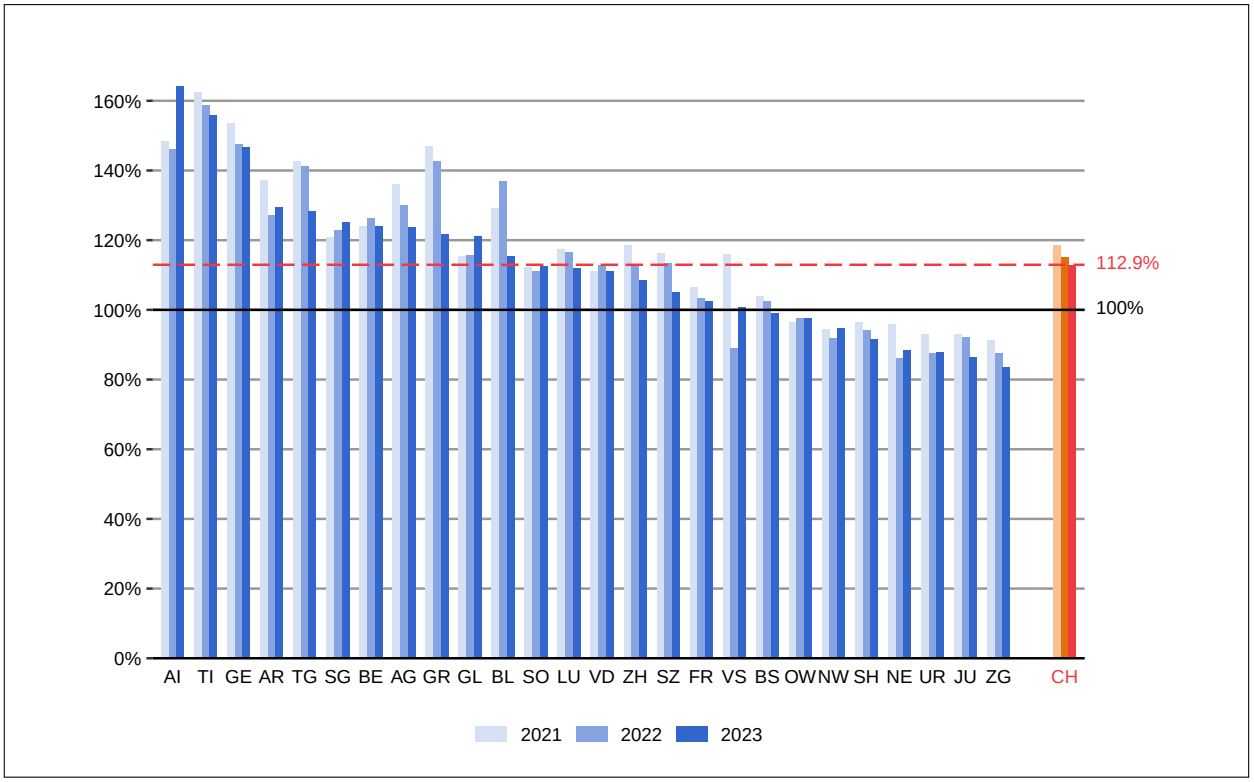
À ce niveau d'agrégation, les variations de plus grande magnitude entre 2022 et 2023 s'observent dans les cantons de Glaris (-6.8 %), de Schwytz (-5.2 %) et de Bâle-Ville (-5 %). Dans le canton de Glaris l'indice global diminue de 6.8 points de pourcentage en raison de la baisse, en moyenne, des émoluments dans tous les domaines sauf celui des questions juridiques. Cependant, ce domaine contribue également à la diminution de l'indice global car il affiche une forte hausse des dépenses exerçant ainsi une pression à la baisse sur l'indice partiel. Le canton de Schwytz affiche une diminution de 5.2 points de pourcentage expliquée par une hausse des dépenses dans tous les domaines considérés et, par conséquent, par une baisse de tous les indices partiels. Le canton de Bâle-Ville, lui aussi, voit l'ensemble de ses indices diminuer en raison d'une hausse des dépenses dans tous les domaines entraînant une baisse de l'indice global de 5 points de pourcentage. Le canton avec la plus grande augmentation de son indice global est celui de Neuchâtel avec une hausse de 2.1 points de pourcentage. Celle-ci est due à une hausse des émoluments en particulier dans le domaine des questions juridiques mais aussi dans 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 2023, 112.9 % et se situe ainsi bien au-dessus du seuil d'équilibre entre les recettes provenant des émoluments et les coûts. La moyenne de cet indice est toutefois en baisse de plus de 2 points de pourcentage par rapport à 2022 (115.1 %) et se rapproche du seuil d'équilibre. Seuls 8 cantons se situent en dessous de ce seuil d'équilibre. S'agissant de tous les autres indices partiels, la moyenne suisse atteint au plus 77.2 %, et seuls quelques cantons enregistrent des recettes d'émoluments supérieures aux coûts. Les indices partiels sont analysés dans les sections suivantes. Celles-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[2] peut également découler du fait que la statistique financière de la Confédération s'efforce d'élargir son périmètre de relevé afin d'atteindre l'exhaustivité et 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 Tel était le cas des cantons du Valais et du Jura pour l'exercice comptable 2020 et du canton du Tessin pour l'exercice 2021, pouvant expliquer certaines fluctuations importantes dans les "données de base".

2 Indice partiel concernant les offices de la circulation routière

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



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. Cet indice se monte en moyenne en 2023 à 112.9 %, en baisse de plus de 2 points de pourcentage par rapport à l'année 2022 (115.1 %). 11 cantons présentent un indice supérieur à la moyenne nationale (douze en 2022), avec, en tête de liste, Appenzell Rhodes-Intérieures (164 %), le Tessin (156 %) et Genève (147 %). Toutefois, nous notons que, en raison de certaines difficultés méthodologiques en matière de construction de l'indice, le seuil de 100 % ne peut pas être considéré comme une référence absolue. Par exemple, les ventes aux enchères des plaques de contrôle peuvent avoir un impact non négligeable sur les recettes dans ce domaine. Dans les dernières années, les plaques les plus chères ont été vendues principalement dans les cantons de Zurich et de Zoug.[3] Ce facteur peut, par exemple, fausser le calcul de l'indice.[4] Les chiffres disponibles pour certains cantons peuvent néanmoins être interprétés au moins comme indiquant une possible disproportion entre les émoluments perçus par les offices de la circulation routière et les coûts enregistrés. À l'inverse, dans les cantons où l'indicateur présente une valeur inférieure à 100%, on ne peut tirer la conclusion que les émoluments sont trop bas et

3 Voir page sur les ventes aux enchères de plaques, "TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz".
4 Voir les explications concernant la méthode de calcul dans l'annexe.

qu'ils devraient être augmentés. Les émoluments sont, entre autres, une fonction du nombre de nouvelles immatriculations. Un canton avec un nombre de nouveaux véhicules proportionnellement plus élevé que dans d'autres cantons bénéficiera automatiquement d'émoluments plus élevés.[5]

L'année 2021 a été marquée par une tendance à la hausse des recettes d'émoluments dans le domaine des offices de la circulation routière dans la plupart des cantons, signe de la reprise par rapport à l'année 2020, fortement impactée par la crise liée au COVID-19 et par la diminution significative du nombre de véhicules expertisés. Cette hausse avait entraîné une augmentation de l'indice moyen entre 2020 et 2021 de 4 points de pourcentage. En 2022, avec la normalisation liée à la fin de la crise pandémique, l'indice moyen avait diminué de 3 points de pourcentage, rejoignant ainsi son niveau de 2020. En 2023, l'indice a encore baissé de 2 points de pourcentage pour s'établir à 113%, se rapprochant ainsi de son niveau de début de période (2008-2009). À noter que 16 cantons sur 26 affichent une diminution de l'indice partiel.

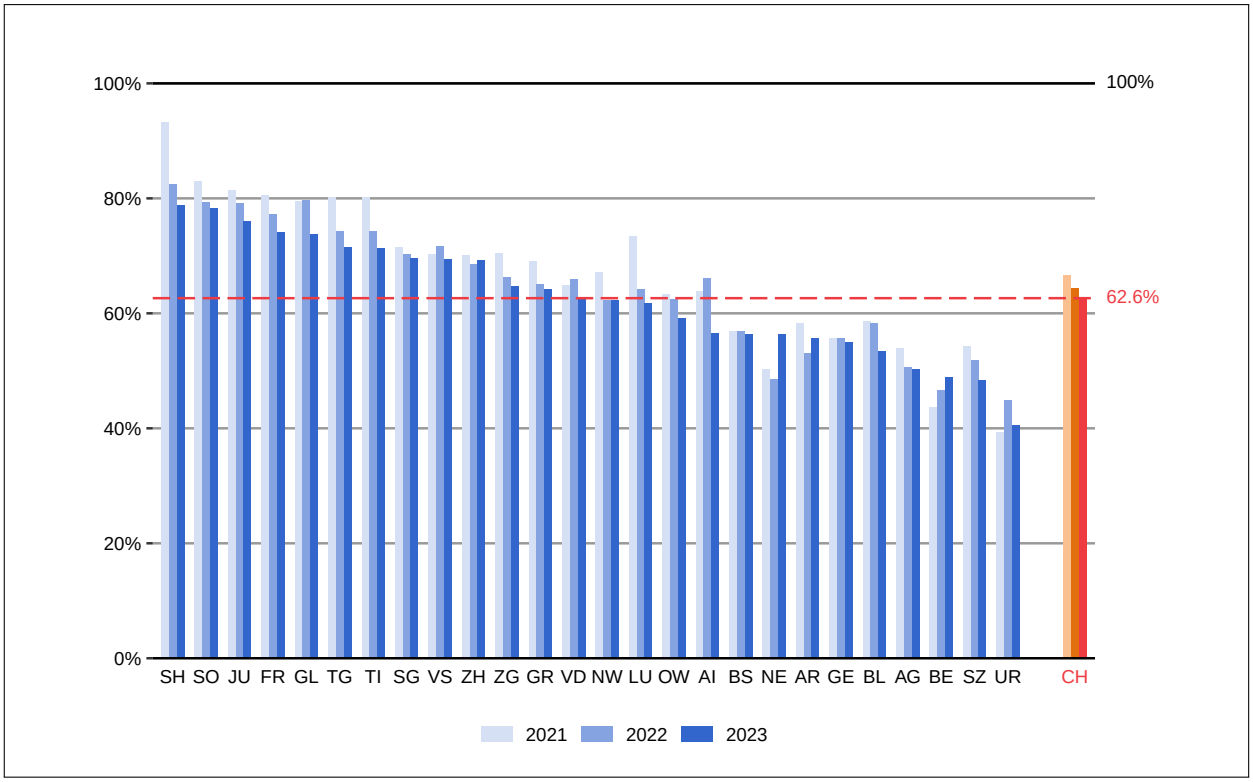
Les diminutions les plus marquées se trouvent dans les cantons de Bâle-Campagne, des Grisons et de Thurgovie. Le canton de Bâle-Campagne affiche une baisse de son indice de 22 points de pourcentage. La raison de cette diminution est l'augmentation des dépenses, principalement due à des pertes sur créances liées à la non-acquisition de deux plaques d'immatriculation souhaitées adjugées aux enchères.[6] L'indice pour le canton des Grisons baisse de 21 points de pourcentage. La diminution s'explique essentiellement par une baisse des émoluments. Cette baisse s'explique par l'augmentation du nombre de véhicule à motorisation alternative bénéficiant de réductions de taxe. De plus, la croissance plus faible du parc automobile en raison de la pandémie de COVID-19, du conflit en Ukraine, des crises économiques et des pénuries de pièces détachées pour véhicules s'est à nouveau fait sentir en 2023, entrainant une baisse des émoluments plus grande que prévu.[7] Enfin le canton de Thurgovie, dont l'indice baisse de 13 points de pourcentage, a connu une baisse des émoluments du service de la circulation routière.

En ce qui concerne les augmentations de valeur de l'indice, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (18 points de pourcentage) et du Valais (12 points de pourcentage) affichent la plus forte hausse. Dans les deux cas, cette hausse s'explique à la fois par une baisse des dépenses et une hausse des émoluments. Concernant Appenzell Rhodes-Intérieures, une augmentation des indemnités pour frais liés aux véhicules de location avait été budgétisée et a même dépassé ce montant.[8] Quant aux dépenses, il n'y a pas de baisse spécifique à un certain poste mais une lègère baisse dans plusieurs comptes. Pour le canton du Valais, la baisse des dépenses est expliquée par l'arrêt du programme de promotion des véhicules électriques.[9]

5 Pour des approfondissements, l'Office Fédérale de Statistique publie les statistiques sur les véhicules
6 Voir rapport annuel 2023 du canton de Bâle-Campagne, p. 252.
7 Voir comptes 2023 du canton des Grisons, p. 202.
8 Voir comptes 2023 du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, p. 71.
9 Voir comptes 2023 du canton du Valais, p.241.

3 Indice partiel concernant les questions juridiques

Figure 3: Financement des services publics par les émoluments dans le domaine des questions juridiques.



L'indice partiel relatif aux 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 présentés dans la statistique financière ne permettent pas une analyse plus détaillée de ce groupe de tâches. Comme ce fut le cas entre 2021 et 2022, l'indice partiel moyen a diminué en 2023 (-2 points de pourcentage par rapport à 2022). Les valeurs les plus basses et les plus élevées sont à nouveau observées dans le canton d'Uri (41 %) et dans le canton de Schaffhouse (79 %) (figure 3).

L'indice partiel concernant les questions juridiques diminue dans 21 cantons sur 26, dont la plupart (15) voient leur indice baisser sur les trois années considérées. Seul le canton de Nidwald affiche un indice pratiquement inchangé. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures connait la baisse la plus forte, avec un indice en diminution de 10 points de pourcentage. Cette évolution s'explique par une augmentation des dépenses principalement au niveau cantonal. Cette hausse s'explique par d'importants frais judiciaires extraordinaires en lien avec la clôture d'importantes affaires pénales en cas d'irrecouvrabilité des frais après défense officielle ou en cas d'acquittement ou d'admission du recours.[10] À l'augmentation des dépenses au niveau cantonal, s'ajoute une baisse des émoluments, plus particulièrement dans le district d'Appenzell

10 Voir comptes 2023 du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, p. 43.

concernant l'administration de la construction. Les cantons de Glaris (-6 points de pourcentage) et de Bâle-Campagne (-5 points de pourcentage) enregistrent une diminution substantielle de l'indice. Dans les deux cas, l'augmentation des dépenses au niveau cantonal dans plusieurs unités administratives explique principalement cette évolution.

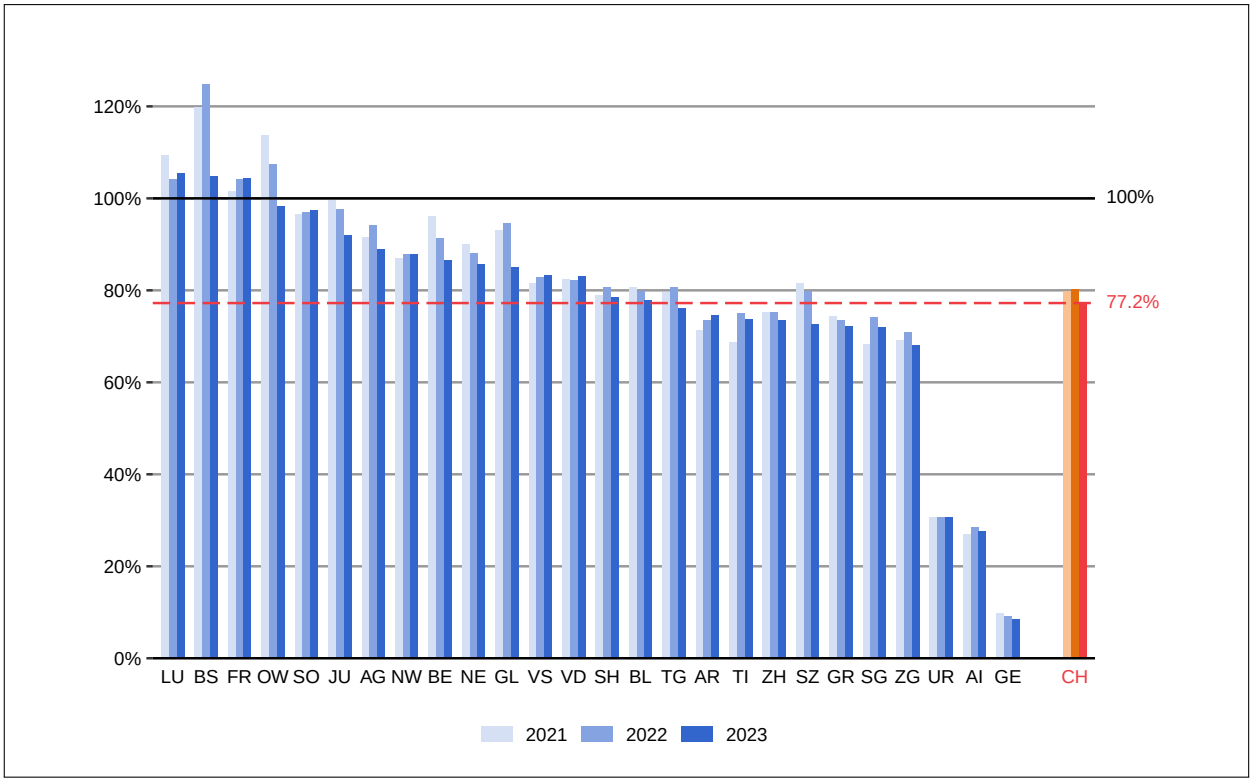
L'indice partiel augmente le plus fortement dans le canton de Neuchâtel (+7.8 points de pourcentage). Cette augmentation est principalement due aux émoluments encaissés par le canton en matière de poursuites et faillites qui ont augmenté du fait du rattrapage des procédures de recouvrement lié à la crise sanitaire et des retards accumulés suite au changement du logiciel métier de l'office des poursuites en 2022.[11] De plus, une baisse des dépenses contribue également à la hausse de l'indice partiel dans le canton de Neuchâtel.

Les 22 autres cantons enregistrent en 2023 une variation entre -4 et +3 points de pourcentage. Pour la plupart des cantons en recul, la diminution de l'indice est liée à une hausse des dépenses. Seul l'indice des cantons d'Obwald, du Tessin, du Valais et de Saint-Gall diminue uniquement en raison d'une baisse des émoluments. De plus, les cantons de Schaffhouse, de Vaud, du Jura et de Thurgovie connaissent également une diminution des émoluments en plus du relèvement des dépenses.

11 Voir comptes 2023 du canton de Neuchâtel, p. 33.

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

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



L'indice partiel concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées s'élève, en moyenne en Suisse à 77.2 % ce qui représente une baisse de plus de 3 points de pourcentage par rapport à 2022 (80.3 %). Cette baisse de l'indice se retrouve dans 19 cantons sur 26. De plus, 23 cantons affichent des valeurs inférieures au seuil de 100% (figure 4). L'indice de 13 cantons est largement en dessous du seuil d'équilibre, sous les 80 %. 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. La statistique financière, qui doit se conformer aux normes internationales concernant la sectorisation, se limite au secteur des administrations et ne s'étend pas aux entreprises publiques. Il est par conséquent très difficile de faire une comparaison systématique des émoluments dans ce domaine. Ceci explique que dans les 3 cantons de Genève, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri, la valeur de l'indice soit même nettement inférieure à 50 %. Par rapport à 2022, l'indice moyen a diminué de 3.1 points de pourcentage mais dans la plupart des cantons, les changements sont très faibles. En effet, dans 18 cantons sur 26, l'évolution de l'indice se situe entre +1 et -3 points de pourcentages, comprenant 2 cantons dont l'indice reste inchangé. De plus, si l'on mesure l'évolution moyenne de l'indice dans ces 18 cantons, on arrive à une baisse de seulement -0.8 points de pourcentage. Par ailleurs, 6 cantons voient leur indice augmenter mais

dans des proportions très faibles car la plus grande hausse concerne le canton de Lucerne avec seulement 1.3 points de pourcentages en raison d'une baisse des dépenses. Pour les 5 autres cantons en hausse, la raison en est une augmentation des émoluments.

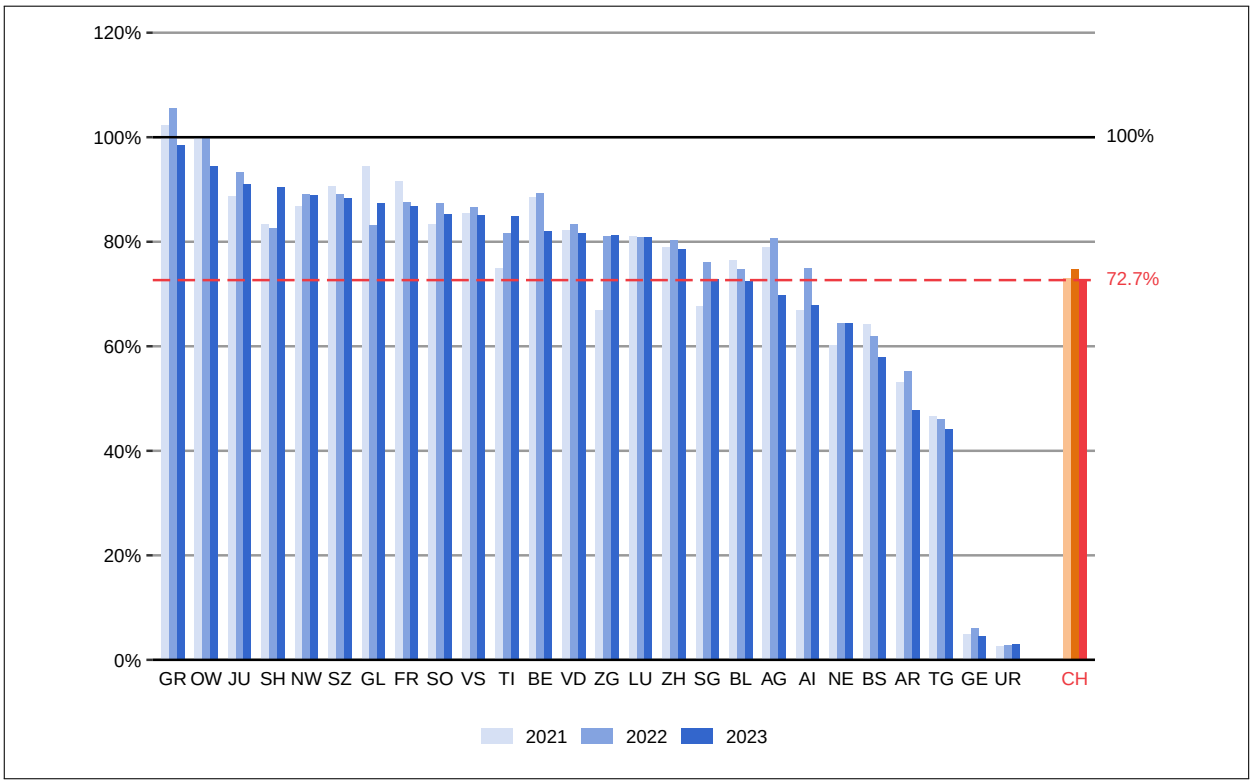
L'indice du canton de Bâle-Ville, qui était passé sous la barre des 100 % en 2020[12] - une première depuis 1995 - avait retrouvé à partir de 2021 une valeur proche de sa moyenne historique avec un indice de 120 %, puis de 125 % en 2022. Cependant, en 2023, l'indice ne se monte plus qu'à 105 %, ce qui en fait le canton avec la plus grande baisse (-20 points de pourcentages). Celle-ci est due à une augmentation des dépenses, plus particulièrement au niveau cantonal, en raison de la transformation de la station d'épuration de la commune de Bâle. En effet, les frais d'exploitation de la station d'épuration sont en hausses principalement car les nouvelles installations mises en places ont des coûts énergétiques plus élevés. Même si cette hausse a pu être budgétisée, les dépenses ont légèrement dépassé le montant anticipé car les coûts énergétiques ont été globalement plus hauts que prévus.[13] On peut donc s'attendre à ce que cette hausse des frais d'exploitation soit permanente. De plus, cette augmentation des dépenses dans le canton de Bâle-Ville s'accompagne d'une légère baisse des émoluments sur les eaux usées.

Après Bâle-Ville, les plus fortes baisses de l'indice concernent les cantons de Glaris (-10 points de pourcentage), d'Obwald (-9 points de pourcentage) et de Schwytz (-7 points de pourcentage). Pour Glaris, la baisse est due à la diminution des émoluments, qui été plus élévée que prévu dans le budget. Du côté d'Obwald et de Schwytz, l'explication demeure plutôt du côté d'une hausse des dépenses. Pour Obwald, des coûts d'entretien des canalisations avaient été budgétisés en hausse dans la commune de Sarnen, notamment en raison de la rénovation des canalisations d'égoûts de la Rütistrasse et de la Ramersbergerstrasse[14]], même si ces dépenses ont été plus basses que prévu par le budget.[15] Et pour Schwytz, les grands projets de la STEP d'Untermarch et de Krebsbach ainsi que d'autres projets de protection contre les crues et de revitalisation en sont la cause.[16]

12 Voir document de base 2021, pp. 8-9. "Concernant Bâle-Ville, le niveau relativement faible de l'indicateur en 2020 reflétait une dépense supplémentaire de transferts aux entreprises publiques de 22.7 millions en vue d'indemniser l'utilisation de terrains et assainir les sols sur le site de la nouvelle station d'épuration." En 2021, cette dépense n'apparait plus dans le compte de Bâle-Ville, qui précise dans son rapport annuel, que les travaux avancent selon la planification.
13 Voir rapport annuel 2023 du canton de Bâle-Ville, p. 18.
14 Voir budget 2023 de la commune de Sarnen, p. 133.
15 Voir comptes 2023 de la commune de Sarnen, p. 150.
16 Voir rapport annuel 2023 du canton de Schwytz, p. 291.

5 Indice partiel concernant la gestion des déchets

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



En ce qui concerne l'indice des émoluments prélevés pour la gestion des déchets, la moyenne suisse pour l'année 2023 est inférieure au seuil de 100 % et s'établit à 72.7 % (2022: 74.7 %). Par ailleurs, les différences entre cantons sont considérables. Les valeurs de l'indice sont distribuées entre le maximum de 98 % pour le canton des Grisons et le minimum de 3 % pour le canton d'Uri. Il n'y a donc pas de canton atteignant le seuil d'équilibre. La distribution n'est pas uniforme: 4 cantons ont un indice supérieur à 90 %. Ensuite, un nombre important de cantons (13) affiche une valeur entre 90 % et la moyenne suisse. Puis, en dessous de la moyenne se retrouvent les 9 autres cantons avec des valeurs qui décroissent rapidement. Comme les années précédentes, la valeur de cet indice partiel reste très basse pour les cantons de Genève et d'Uri. Genève se distingue des autres cantons: au lieu d'introduire une taxe poubelle, le canton poursuit une stratégie de tri obligatoire.[17]. L'indice y est très bas car le financement de la gestion des déchets repose sur des recettes fiscales plutôt que sur des émoluments.[18] De son côté le canton d'Uri a historiquement un indice partiel très bas en raison de l'externalisation de la gestion des déchets à une entreprise publique, ce qui explique la faiblesse de ses coûts et de ses émoluments.

17 Voir article "Tri obligatoire"
18 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.

En 2023, l'indice a diminué dans la plupart des cantons (20) par rapport à 2022. La plus grande baisse apparait dans le canton d'Argovie avec -11 points de pourcentage. Cette évolution est due à une augmentation des dépenses, principalement au niveau cantonal en raison de l'assainissement de la décharge pour déchets spéciaux de Kölliken.[19] Cette hausse devrait donc être temporaire et l'indice devrait à nouveau augmenter à l'horizon 2027[20]. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, des Grisons, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Obwald suivent ensuite avec des baisses allant de -7.4 à -5 points de pourcentages. Dans chacun de ces cantons on constate autant une hausse des dépenses qu'une baisse des émoluments diminuant donc logiquement l'indice partiel.

Les plus grandes augmentations de l'indice touchent les cantons de Schaffhouse (+8 points de pourcentage), de Glaris (+4 points de pourcentage) et du Tessin (+3 points de pourcentage). Concernant Schaffhouse, la cause en est une hausse des émoluments, plus précisément dans la ville de Schaffhouse qui a augmenté sa taxe de base sur les déchets pour les particuliers de 40 francs à 50 francs par an et par habitant.[21] Pour le Tessin, le niveau cantonal connait également une hausse des émoluments avec une augmentation des taxes d'utilisation de la décharge de Stabio[22]. Cette augmentation s'accompagne aussi d'une légère baisse des dépenses. Quant à Glaris, l'augmentation de l'indice est causé par une baisse des dépenses, principalement dans la commune de Glaris Sud qui montre une baisse des services fournis par des tiers ainsi que la non-récurrence de charges financières exceptionnelles dans le domaine des décharges.

Pour le reste des cantons, les variations de l'indice fluctuent entre -5.5 et +0.2 points de pourcentage. L'indice du canton de Neuchâtel reste, quant à lui, inchangé entre 2022 et 2023 à 64 %.

19 Voir rapport annuel 2023 du canton d'Argovie, p. 34.
20 Voir rapport annuel 2023 du canton d'Argovie, p. 323.
21 Voir rapport administratif 2023 de la ville de Schaffhouse, p. 54.
22 Voir données financières 2023 du canton du Tessin, p. 283.

6 Annexe

6.1 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 oeuvre la motion de telle sorte que les coûts restent raisonnables (procès-verbal de la séance du Conseil des États du 5 mars 2008).

6.2 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.

6.3 Explication des termes et méthode[23]

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 suivent.[24]

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:

$$\textit{Indice des émoluments} = \frac{\textit{Produit total de la perception des émoluments}}{\textit{Coût}}$$

23 La méthode de calcul est décrite dans ce document.
24 Le Tableau 1 présente les particularités de la sectorisation par canton.

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 “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 2023, les cinq domaines-clés, où sont perçus environ 46.8 % de tous les émoluments, sont les questions juridiques (15.1 %), le traitement des eaux usées (12 %), la gestion des déchets (8.1 %), l’approvisionnement en eau (6.5 %) et l’office de la circulation routière et de la navigation (5 %). 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 4.7 % et 3 %), 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 1: 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 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, 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

Tableau 1: Financement des services publics par les émoluments: particularités de la sectorisation *(suite)*

Canton	Particularités du recensement
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