

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Axel Marion et consorts - Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais
pour actes administratifs perçus par l'Etat**

1. PREAMBULE

La commission désignée pour étudier le postulat Axel Marion s'est réunie à Lausanne le jeudi 12 mars 2015 à la salle de conférences du SCRIS à Lausanne. Elle était composée de Mmes les députées Claire Attinger Doepper et Aline Dupontet ainsi que de MM. les députés Frédéric Borloz, Jean-Marc Chollet (remplace M. Andreas Wüthrich, excusé), Axel Marion, Maurice Treboux et Daniel Meienberger, confirmé dans son rôle de président rapporteur.

Le Conseil d'Etat était représenté par Monsieur Pascal Broulis (chef du DFIRE), accompagné par Monsieur Eric Birchmeier (chef du SAGEFI).

M. Florian Ducommun, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant relève en préambule la logique et les intentions de son postulat et fait référence à la législation vaudoise, qui renferme de nombreux règlements définissant divers types d'émoluments. Il stipule l'exemple de l'émolument fixant les tarifs d'installations de chaudières et de récipients sous pression dont la prestation varie de CHF 90.- à CHF 1'780.-.

Le postulant rappelle l'intention de son postulat, qui est de posséder un regard général sur les émoluments dont le montant global avoisine les CHF 170 mios (ligne 4210 du budget 2015). Ce chiffre n'est ainsi pas anodin, car il représente près de 3% des revenus de l'Etat. Il ne remet pas en cause le principe de l'émolument, mais rappelle par contre l'importance de pouvoir cerner une certaine forme de lisibilité et de transparence de l'administration en général dans ce domaine. Il avait proposé en ce sens que les députés puissent avoir un droit de regard, par exemple par le biais de la Commission des finances (COFIN), car le citoyen doit pouvoir comprendre les tarifs qui s'appliquent en la matière et l'Etat devrait ainsi pouvoir justifier que l'émolument corresponde au coût de la prestation.

Le Conseil d'Etat pourrait établir tous les quatre ans un rapport, même succinct, afin que certains élus du Parlement puissent prendre acte d'une évolution ou non des tarifs des émoluments.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat confirme tout d'abord l'estimation de CHF 170 mios ; plus précisément : CHF 169.4 mios aux comptes 2012, CHF 171.9 mios aux comptes 2013 (+1.5%), CHF 173.8 aux comptes 2014 (+1.1%), ainsi que les budgets 2014 et 2015 qui prévoient respectivement CHF 168.6 mios et CHF 170.1 mios. Il relève qu'une comparaison intercantonale sur les émoluments demeure complexe, car les données collectées ne se fondent sur aucune validation ou explication de la part des cantons.

Le chef du DFIRE précise qu'il convient de différencier trois profils de ponctions effectuées par l'Etat : l'impôt, la taxe et l'émolument. Les rentrées d'argent totales de l'Etat ne devraient jamais dépasser les 4% de taxe. Cette dernière est en général affectée, dans le but de faire changer les comportements.

Pour répondre à la demande du postulant, une analyse d'évolution des émoluments des années 2012-2015 telle que comptabilisée ou budgétée à la rubrique 4210 « Emoluments pour actes administratifs » a été effectuée. Cette analyse se base sur le plan de compte MCH2, sachant que les données antérieures selon ce nouveau modèle ne sont pas disponibles.

Le détail des émoluments figure sous forme d'un tableau détaillé (partie intégrante de ce rapport en annexe) par départements et services présentant les chiffres de la période 2012-2015 (selon MCH2) et des informations quant aux bases légales permettant de facturer les dits émoluments, ainsi que des commentaires relatifs à des modifications éventuelles de tarifs effectuées depuis 2012, ou bien celles qui sont envisagées pour 2015-2016. Le Conseiller d'Etat propose de présenter la situation tous les quatre ans devant la COFIN.

Un constat peut être établi au niveau des comptes au sens que, globalement, la croissance des émoluments est inférieure à celle de la population résidente de notre canton (+1.8% en 2013 et + 1.6% en 2014).

Si l'évolution des émoluments dépend du nombre de personnes qui requièrent des tâches de la part de l'administration, il n'en demeure pas moins que l'augmentation du prix unitaire facturé engendrera une hausse des revenus de l'Etat.

Sur la base du recensement effectué avec les départements, et figurant en détail dans le tableau annexé, on remarque que :

- l'Etat facture une huitantaine d'émoluments de nature différente ;
- en terme financier, quatre services représentent CHF 159.6 mios soit environ 92 % des CHF 173.8 mios ressortant des comptes 2014 ;
- CHF 46.3 mios au SAN (environ 27%) ;
- CHF 15.8 mios au SPOP (environ 9%) ;
- CHF 39.5 mios à la DGF (environ 23%), dont RF (env. CHF 26 mios ou 15%) et ACI (environ CHF 13 mios ou environ 8%) ;
- CHF 58.0 mios à l'OJV (environ 33%).

4. DISCUSSION GENERALE

Un député souhaite savoir si des contrôles sont effectués sur les émoluments, et le cas échéant, s'il s'agit d'un autocontrôle ou si un service en particulier se renseigne. Des contrôles sont à la fois effectués de manière démocratique puis au niveau de la proportionnalité pour le service rendu, répond le Conseiller d'Etat. A titre d'exemple, il cite les pics-minutes au SAN : le prix de CHF 65.- est calculé pour correspondre à une expertise d'une durée déterminée.

Un député revient sur le texte d'un arrêté fixant les émoluments administratifs des communes¹ en soulignant que l'art. 1 indique que « *les municipalités peuvent percevoir les émoluments suivants pour les actes, déclarations et autres documents qu'elles délivrent* » et souhaite dès lors savoir si ces montants sont établis en fonction d'une base légale ou s'ils sont calculés à la fourchette. Le Conseiller d'Etat répond que ce qui différencie l'Etat d'une commune est la délégation de compétences. En effet, les communes fonctionnent avec des taxes, car elles ne peuvent pas prélever l'impôt faute de bases légales (art. 161 Cst-VD « *Toute dépense doit reposer sur une base légale.* »). Dans ce sens, l'inventaire demandé par le postulant est approprié.

¹ Le texte de loi en version pdf est disponible à l'adresse suivante : http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.pdf?docId=5390

Le postulant tient à remercier le Conseil d'Etat pour avoir déjà répondu en bonne partie à ses demandes et retient également la proposition du gouvernement d'effectuer une présentation de la situation tous les quatre ans devant la COFIN, selon le principe de transparence. Dans ce contexte, il fait référence à la loi chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements².

Un député revient sur le fait que la notion de transparence est très importante pour le citoyen lambda qui a besoin de comprendre comment est fixé le montant d'un émolument. Un supplément d'explication dans la loi ne serait peut-être pas inutile, car la décision de l'administration est souvent fournie sans aucune justification. Le Conseiller d'Etat est bien conscient que chaque émolument possède sa propre méthode de facturation, selon la complexité de la demande et n'est pas opposé à une certaine vulgarisation, mais est persuadé que l'intérêt du grand public sera très restreint.

Enfin, et compte tenu des réponses procurées par le Conseiller d'Etat pendant la séance, le député envisage de retirer son postulat, afin de ne pas demander un travail complémentaire inutile à l'administration, pour autant que le rapport soit complété dans le sens des propos du Conseiller d'Etat, que l'entier des tableaux y soit repris et qu'un vœu soit formulé. Ce dernier consacrant le principe de cette transparence tous les quatre ans ; une déclaration du Conseil d'Etat au plénum pourrait ainsi nouer la gerbe.

Selon les propos du Conseiller d'Etat, un second constat peut être fait sur la base des éléments ci-dessus, dans le sens que les modifications tarifaires effectuées ces dernières années sont peu nombreuses (<14%) et que la grande majorité (environ 11%) va dans le sens de réduire les coûts des personnes ou entreprises qui requièrent une prestation de l'administration cantonale.

En réponse aux demandes du postulant et sur la base de l'analyse effectuée, il est possible de tirer les conclusions suivantes :

- Une liste détaillée des émoluments existants a été établie ;
- L'évolution des dernières années a été présentée et montre que la tendance est plutôt à la baisse qu'à la hausse en matière de tarif. Les hausses globales découlent principalement des effets démographiques ;
- Le Conseil d'Etat n'a pas une stratégie spécifique pour augmenter ou diminuer les tarifs des émoluments, sachant que des correctifs à la baisse ou à la hausse peuvent émaner des services selon la nécessité d'adapter certains tarifs devenus obsolètes.

Sur la question du coût pour le citoyen, il convient de rappeler que ce dernier n'est pas toujours « captif » en la matière. Pour certains émoluments, il est lui-même générateur de la prestation.

En ce qui concerne la transparence demandée par le postulant, le Conseiller d'Etat confirme être disposé à présenter tous les quatre ans, dans l'EMPD du budget, un rapport sur l'évolution des émoluments ; concrètement, le premier rapport interviendrait dans l'EMPD du budget 2020, en automne 2019.

Le postulant répète qu'il n'a jamais été question de posséder un rapport titanesque comprenant l'ensemble des émoluments mais essentiellement d'ouvrir un débat sur une question de principe : le citoyen doit comprendre la méthode de calcul de l'émolument qu'il a à régler. Pour aller dans le sens des attentes des concitoyens, il propose le vœu suivant qui permettra de poser le principe de la transparence : « La commission souhaite que le Conseil d'Etat assure une communication transparente aux administrés concernant la perception des émoluments. »

² Le texte de loi en version pdf est disponible à l'adresse suivante : http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/doc.fo.pdf?docId=5814&docType=LOI&Pcurrent_version=1&PetatDoc=vigueur&page_format=A4_3&isRSV=true&isSjL=true&outformat=pdf&isModifiante=false&with_link=false

5. VOTE ET VŒU DE LA COMMISSION

Compte tenu de la discussion, le président de la commission ouvre le vote sur le vœu formulé par le postulant :

« La commission souhaite que le Conseil d'Etat assure une communication transparente aux administrés concernant la perception des émoluments. »

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération le vœu émis par le postulant à l'unanimité des membres présents.

Le postulant annonce que, dans la mesure où le rapport reprend les éléments travaillés par l'administration et les déclarations du Conseil d'Etat telles qu'elles ont été formulées au cours de la séance de commission, il retire son postulat.

La commission, tacitement, prend acte de cette décision.

St-Saphorin-sur-Morges, le 18 mai 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Daniel Meienberger*

Annexes :

- Tableau Excel présentant l'évolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015 concernant les émoluments pour actes administratifs
- Rapport établi par l'AFF « Financement par les émoluments dans les cantons et les communes – Document de travail »
- Documentation de base établie par l'AFF « Financement par les émoluments 2011 »

SAGEFI																	
Postulat A. Marion et consorts : "Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais pour actes administratifs perçus par l'Etat" (14_POS_095)																	
Evolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015																	
Dépt.	Service publié	Nature comptable	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes. 2014	Budget. 2014	Budget 2015	Nature des émoluments	Base légale	Questions rétrospectives 2012-2014		Questions prospectives 2015-2016					
			CHF	CHF	CHF	CHF	CHF			Date dernière modification (depuis le 1er janvier 2012)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument depuis le 1er janvier 2012	Adaptation prévue à la hausse ou à la baisse en 2015 ou 2016 ? (oui ou non)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument en 2015 ou 2016				
1	DTE	001	SG-DTE	4210000000	Emolum actes admin	6'400.00	3'100.00	2'700.00	0.00	0.00	Frais de recours en matière d'épizootie (art. 64 de la loi vaudoise d'application de la législation fédérale sur les épizooties; RSV 916.41)	Loi sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36), art. 45; règlement fixant les émoluments en matière administrative (RSV 172.55.1), art. 8	1er août 2013 (LDE) et 1er mai 2014 (LPoIC)	Suppression du recours hiérarchique en matière de police des chiens (modification du 3 décembre 2013 de la loi sur la police des chiens, entrée en vigueur le 1er mai 2014, suppression de l'article 37 alinéa 1 LPoIC; RSV 133.75) - Suppression du recours hiérarchique en matière de distribution d'eau (modification du 5 mars 2013 de la loi sur la distribution de l'eau, entrée en vigueur le 1er août 2013; suppression de l'article 18 alinéa 2 LDE; RSV 721.31)	Non	Néant	
1	DTE	003	SAN	4210000000	Emolum actes admin	45'075'336.90	45'966'215.17	46'289'819.75	44'820'900.00	45'274'400.00	Division technique	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Administrative - Immatriculations	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Administrative - Autorisations spéciales	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Administrative - Plaques aux enchères	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Administrative - Admissions des conducteurs, administratifs	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Droit de conduire - Admissions des conducteurs, examens	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division Droit de conduire - Mesures administratives	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
											Division finances et controlling - Emoluments financiers	741.15.1 - Règlement sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN) du 7 juillet 2004	Néant	Néant	Non	Néant	
1	DTE	005	DGE	4210000000	Emolum actes admin	768'025.80	684'187.70	877'716.90	819'500.00	837'000.00	DIRNA : Emoluments-autorisations spéciales décharges contrôles pour matériaux inertes et dépôt de matériaux d'excavation / autorisations spéciales de détention d'animaux, pêche électrique, travaux sur cours d'eau et observation sur la faune / Emoluments pour frais de dossier / Nouvelles concessions / Défrichement	Règlement cantonal du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE adm)	Néant	Néant	Non	Néant	
											DIREV : Détermination du degré de sensibilité et vignettes chauffage (Budget 2015 CHF 546'000.-)	Règlement du 13 août 2001 sur le contrôle obligatoire des installations de chauffage à combustion (RCOCC)	Néant	Néant	Non	Néant	
1	DTE	009	SCAV	4210000000	Emolum actes admin	1'431'905.15	1'315'871.55	763'255.10	1'530'000.00	1'640'000.00	Certificats d'exportation et émoluments d'inspections non-conformes	art. 5 RE-Adm	Ord. sur les denrées alimentaires et objets usuels (ODAIUOs), ch. 7	Néant	Néant	Non	Néant
											Autorisations de pratiquer la médecine vétérinaire	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Légalisation des certificats d'exportation	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Contrôle des importations	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Autorisations d'expérimenter sur animaux	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Autorisations de commerce et détention d'animaux	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Expositions et exhibitions d'animaux	art. 5 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Décisions administratives	art.11 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant	
											Décisions LPC	art. 27 RLPoIC	01.05.2014	Néant	Non	Néant	
Refacturation coûts séquestres SVPA aux détenteurs d'animaux	art.11 RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant												

SAGEFI																
Postulat A. Marion et consorts : "Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais pour actes administratifs perçus par l'Etat" (14_POS_095)																
Evolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015																
Dépt.	Service publié	Nature comptable	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes. 2014	Budget. 2014	Budget 2015	Nature des émoluments	Base légale	Questions rétrospectives 2012-2014		Questions prospectives 2015-2016				
			CHF	CHF	CHF	CHF	CHF			Date dernière modification (depuis le 1er janvier 2012)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument depuis le 1er janvier 2012	Adaptation prévue à la hausse ou à la baisse en 2015 ou 2016 ? (oui ou non)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument en 2015 ou 2016			
1	DTE	043	SDT	421000000	Emolum actes admin	555'207.80	869'419.61	523'012.00	603'000.00	980'000.00	Plans communaux	art. 11b du règlement sur les émoluments du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matières administrative	Néant	Néant	Non	Néant
											Constructions hors zones à bâtir	art. 10 et 11a du règlement sur les émoluments du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matières administrative	Néant	Néant	Non	Néant
											Améliorations foncières	art. 122 LAF, art. 59a RLAF	Néant	Néant	Non	Néant
											Entreprises AF en terrain à bâtir	art. 122 LAF, art. 59a RLAF	Néant	Néant	Non	Néant
2	DFJC	010	SG DFJC	421000000	Emolum actes admin	114'220.00	82'310.00	81'280.00	65'000.00	65'000.00	Décisions sur recours / avance de frais	art. 141ss LEO; art. 49 et 91 LPA-VD / art. 47 LPA-VD	Néant	Néant	Non	Néant
											Cinéma	art. 5 LCVL / art. 2, al. 1, ch. 10-13 RE-Adm	NA	L'émolument n'a pas changé, mais le nombre de décisions sujettes à émoluments a drastiquement diminué depuis la mise en œuvre de la Commission nationale du film et de la protection des mineurs, qui a repris l'essentiel des activités exercées jusque là par l'OCCF (art. 6 LCVL). La Commission nationale du film et de la protection des mineurs en assume les frais et perçoit directement les émoluments correspondants.	Non	Néant
2	DFJC	011	DGEO	421000000	Emolum actes admin	9'315.00	19'120.00	19'377.84	11'500.00	11'500.00	Gestion de l'enseignement privé, émoluments pour les autorisations délivrées	Règlement fixant les émoluments en matière administrative adopté le 8.1.2001 N°172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
2	DFJC	013	DGEP	421000000	Emolum actes admin	0.00	0.00	4'000.00	12'000.00	6'000.00	Emoluments administratifs	art. 49 LVFP	Néant	Néant	Non	Néant
2	DFJC	014	Enseig. second. II	421000000	Emolum actes admin	0.00	0.00	4'335.30	0.00	0.00	Imputations erronées dans les comptes 2014	n/a	Néant	Néant	Non	Néant
2	DFJC	018	SPJ	421000000	Emolum actes admin	64'679.00	77'310.00	48'620.00	64'500.00	73'800.00	Autorisation d'accueillir un enfant en vue de son adoption, suivi de l'enfant, enquête art. 268a CC	art. 33 LProMin	Néant	Néant	Non	Néant
											Mandats d'évaluation dans le cadre d'une procédure en divorce	art. 20 LProMin	Néant	Néant	Non	Néant
											Mandats de surveillance de droit de visite	art. 22 LProMin	Néant	Néant	Non	Néant
3	DIS	002	PolCant	421000000	Emolum actes admin	0.00	0.00	1'150.00	0.00	0.00	Patente de commerce d'armes, émoluments pour examen théorique	Loi et ordonnance fédérale sur les armes (Larm)	Néant	Néant	Non	Néant
3	DIS	021	SJL	421000000	Emolum actes admin	514'333.35	522'936.70	516'332.75	555'000.00	555'000.00	Taxes notaires pour activités ministérielles	art. 14a de la loi sur le notariat	Néant	Néant	Non	Néant
3	DIS	025	SCL	421000000	Emolum actes admin	2'686'325.91	2'798'201.23	3'060'400.02	2'645'000.00	2'610'000.00	Logement	Rgt fixant les émoluments en matière administrative, art. 3, 5 et 11	Néant	Néant	Non	Néant
											Péréquations	art. 8 du décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales	Néant	Néant	Non	Néant
											Droits politiques	art. 22b du rgt d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques	Néant	Néant	Non	Néant
											Préfectures	1) Arrêté fixant les émoluments à percevoir par les préfectures 2) Tarifs des frais de procédure pour le Ministère public et les autorités administratives compétentes en matière de contraventions	Néant	Néant	Oui / Non	Révision éventuelle de l'arrêté du Conseil d'Etat fixant les émoluments et possible adaptation des tarifs.
4	DSAS	028	SASH Admin	421000000	Emolum actes admin	5'000.00	17'300.00	0.00	25'800.00	25'800.00	Autorisations d'exploiter pour les homes non médicalisés	art. 23 LAPRAMS	Néant	Néant	Non	Néant

SAGEFI															
Postulat A. Marion et consorts : "Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais pour actes administratifs perçus par l'Etat" (14_POS_095)															
Evolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015															
Dépt.	Service publié	Nature comptable	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes. 2014	Budget. 2014	Budget 2015	Nature des émoluments	Base légale	Questions rétrospectives 2012-2014		Questions prospectives 2015-2016			
			CHF	CHF	CHF	CHF	CHF			Date dernière modification (depuis le 1er janvier 2012)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument depuis le 1er janvier 2012	Adaptation prévue à la hausse ou à la baisse en 2015 ou 2016 ? (oui ou non)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument en 2015 ou 2016		
4	DSAS 037	Admin du SSP	4210000000	Emolum actes admin	312'595.20	306'789.00	355'139.22	260'000.00	260'000.00	1. Autorisations d'exhumation Emoluments perçus par le SSP pour les autorisations d'exhumer 2. Autorisations diverses Autorisations pour diverses institutions sanitaires non encore introduites dans le logiciel PROGRES (commerces d'optique; émoluments, vaccination fièvre jaune et autre) 3. Autorisations service d'ambulance 4. Légalisation et attestations Emoluments perçus pour des attestations relatives aux autorisations de pratiquer et d'exploiter, en vue de la légalisation des documents émis par les professionnels ou les établissements concernés 5. Autorisations de diriger (selon l'art. 7 RES) 6. Autorisations de pratiquer + autorisations de facturer LAMal Autorisations de pratiquer pour les professionnels de la santé 7. Autorisations d'exploiter Autorisations d'exploiter pour l'ensemble des établissements sanitaires du canton 8. Labos, pharmacies, drogueries, médicaments, inspections 9. Autorisations de fabriquer et de mise sur le marché	Règlement fixant les émoluments en matière administrative du 8 janvier 2001 Règlement sur les décès, les sépultures et les pompes funèbres (RDSPF) du 12 septembre 2012 Règlement du 21 janvier 2011 sur les établissements sanitaires et les établissements apparentés de droit privé dans le canton de Vaud du 21 janvier 2011	Néant	Néant	Oui en 2016	Introduction de nouveaux émoluments liés à de nouveaux prestataires de soins de santé publique. Adaptation de certains émoluments à la charge de travail réelle des collaborateurs concernés.
4	DSAS 050	Chancellerie d'Etat	4210000000	Emolum actes admin	15'974.79	17'840.43	17'691.43	16'200.00	16'200.00	Copies de documents d'archives certifiés conformes (jugements de divorce, actes notariés, actes de ventes...)	Pour le principe : art. 10, al. 3 de la loi sur l'archivage du 14 juin 2011 Pour les montants : Législation vaudoise, Règlement fixant les émoluments en matière administrative	Néant	Néant	Non	Néant
5	DECS 023	SPOP	4210000000	Emolum actes admin	12'139'529.69	14'467'832.72	15'726'055.19	12'751'600.00	13'225'900.00	Division asile	Règlement cantonal du 16.12.02 relatif aux taxes de police des étrangers et d'asile, basé sur l'Ordonnance fédérale du 21.10.98 "Tarif des taxes : LSEE"	Néant	Néant	Non	Néant
										Etat civil	Ordonnance fédérale du 27.10.99 sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC) Règlement cantonal du 08.01.01 fixant les émoluments en matière administrative (RE-adm)	Néant	Augmentation du nombre de demandes d'actes par internet	Non	Néant
										Naturalisations	Règlement cantonal du 08.01.01 fixant les émoluments en matière administrative (RE-adm)	Néant	Néant	Non	Néant
										Documents d'identité	Ordonnance fédérale du 20.09.02 sur les émoluments d'identité des ressortissants suisses (OLDI)	Néant	Mise en production du titre de séjour biométrique pour la population suisse et étrangère dès le 24.01.11	Non	Néant
										Division étrangers	Règlement cantonal du 16.12.02 relatif aux taxes de police des étrangers et d'asile, basé sur l'Ordonnance fédérale du 21.10.98 "Tarif des taxes : LSEE"	Néant	Augmentation de la durée de validité des permis B européens, renouvellement à 5 ans dès 2002, précédemment 1 an	Non	Néant
5	DECS 039	SG DECS	4210000000	Emolum actes admin	-250.00	1'500.00	850.00	1'000.00	1'000.00	Recours concernant le Service de l'agriculture	Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) RSV 172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
5	DECS 040	Service de l'emploi	4210000000	Emolum actes admin	1'264'667.10	1'408'484.19	1'304'393.00	1'150'000.00	1'225'000.00	Main d'œuvre étrangère et au placement	- LTr - LEmp - LSE - Règlement du 28.09.05 fixant les émoluments en matière administrative (Chap V)	29.10.2014	Dans le but de favoriser l'insertion des migrants au bénéfice de l'admission provisoire (permis F), le Conseil d'Etat a décidé de supprimer la perception de l'émolument administratif de CHF 100.- prélevé lors de la prise d'emploi de ces travailleurs et jusqu'alors à charge de l'employeur.	Non	Néant
										Autorisations de travail dans les entreprises soumises à la loi fédérale sur le travail et pour les autorisations d'exploiter	- LTr - LEmp - Règlement du 28.09.05 fixant les émoluments en matière administrative (Chap V)	Néant	Néant	Non	Néant

SAGEFI																
Postulat A. Marion et consorts : "Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais pour actes administratifs perçus par l'Etat" (14_POS_095)																
Evolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015																
Dépt.	Service publié	Nature comptable	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes. 2014	Budget. 2014	Budget 2015	Nature des émoluments	Base légale	Questions rétrospectives 2012-2014		Questions prospectives 2015-2016				
			CHF	CHF	CHF	CHF	CHF			Date dernière modification (depuis le 1er janvier 2012)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument depuis le 1er janvier 2012	Adaptation prévue à la hausse ou à la baisse en 2015 ou 2016 ? (oui ou non)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument en 2015 ou 2016			
								Mesures d'accompagnement et frais de contrôle facturés aux entreprises en cas de contestation du travail au noir	- LDét - LTN - LEmp - Règlement du 28.09.05 fixant les émoluments en matière administrative (Chap V)	Néant	Néant	Non	Néant			
5	DECS	041	SAGR	421000000	Emolum actes admin	263'983.13	228'400.91	241'260.91	232'800.00	233'500.00	Formation initiale	RE-Adm	Néant	Néant	Non	Néant
											Vulgarisation	art. 15 LVLDFR, art. 9 RLVDFR, art. 34 LVLBFA, RPV	Néant	Néant	Non	Néant
											Viticulture et promotion	RVV, LVit, RLPV	Néant	Néant	Non	Néant
											Paievements directs + d. agr.	art. 93 LVLAg / art. 30 RLVLAgr	Néant	Néant	Non	Néant
								Développement rural + agroeco.	-	Néant	Néant	Non	Néant			
5	DECS	044	SPECo	421000000	Emolum actes admin	2'379'381.05	2'668'785.75	2'471'088.86	2'600'000.00	1'713'000.00	Police du commerce	LADB	Néant	Néant	Non	Néant
6	DIRH	045	SG DIRH	421000000	Emolum actes admin	3'846'480.95	3'802'237.20	3'546'408.00	3'635'000.00	3'635'000.00	CAMAC - autorisations spéciales compétence municipale et Etat	Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) RSV 700.11 art. 10, Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) RSV 172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
											CAMAC - autorisations compétence municipale sans préavis Etat	Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) RSV 700.11 Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) RSV 172.55.1 art. 10	Néant	Néant	Non	Néant
											CAMAC - frais de publication avis d'enquête dans FAO	Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) RSV 700.11 art. 10, Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) RSV 172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
											OIT - émoluments dossiers immatriculations d'office	Loi du 8 mai 2012 sur la géoinformation (Lgéo-VD) RSV 510.62 art. 6, ch. 21, Règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm) RSV 172.55.1	Nouvel émolument introduit le 16.03.2011	Néant	Non	Néant
6	DIRH	046	DGMR	421000000	Emolum actes admin	369'030.00	388'044.85	415'515.70	372'500.00	372'500.00	Routes - Emoluments administratifs autorisations pour usage du domaine public antennes téléphonie mobile	art. 25 et 26 LRou	de 2012 à juillet 2013	Unification et actualisation des tarifs entre les régions et les opérateurs; hausse moyenne environ x10	Non	Néant
											Routes - Emoluments administratifs; permis de fouille et pour conduite, autorisations pour transports spéciaux, taxes de dépôts et autorisations pour usage du domaine public	art. 25 et 26 LRou	Néant	Néant	Non	Néant
											Mobilité - autorisations de circuler avec véhicules à chenilles	art. 6, ch. 14, Règlement fixant les émoluments en matière administrative 172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
											Mobilité - autorisations d'exploiter les installations de remontées mécaniques	Règlement fixant les émoluments concernant les installations de transport par câbles, skilifts et autres monte-pentes sans concession fédérale RSV 743.01.1	Néant	Néant	Non	Néant
											Mobilité - autorisations de transports de compétence cantonale	art. 11, Règlement fixant les émoluments en matière administrative, RSV 172.55.1	Néant	Néant	Non	Néant
											Mobilité - remontées mécaniques : rapports organe de contrôle selon concordat intercantonal pour téléphériques et téléskis	art. 13, Concordat concernant les téléphériques et téléskis sans concession fédérale	Néant	Néant	Non	Néant
7	DFIRE	048	SIPAL	421000000	Emolum actes admin	2'700.00	2'160.00	1'800.00	2'000.00	2'000.00	Plus de revenus prévus pour 2015, ce budget sera supprimé en 2016. Il s'agissait de frais de soumissions qui ne sont plus encaissés vu la mise en place de la procédure informatisée (SIMAP).	Règlement du 22 novembre 1991 fixant les émoluments en matière administrative Règlements et arrêtés divers fixant les tarifs et émoluments	Néant	Néant	Non	Néant
											Emoluments dus par les communes	Règlement du 11 janvier 1999 en matière de perception des impôts et taxes communaux (APIC)	Néant	Néant	Non	Néant

SAGEFI																
Postulat A. Marion et consorts : "Pour un meilleur regard sur les émoluments et autres frais pour actes administratifs perçus par l'Etat" (14_POS_095)																
Evolution des comptes 2012 à 2014 et des budgets 2014 et 2015																
Dépt.	Service publié	Nature comptable	Comptes 2012	Comptes 2013	Comptes. 2014	Budget. 2014	Budget 2015	Nature des émoluments	Base légale	Questions rétrospectives 2012-2014		Questions prospectives 2015-2016				
			CHF	CHF	CHF	CHF	CHF			Date dernière modification (depuis le 1er janvier 2012)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument depuis le 1er janvier 2012	Adaptation prévue à la hausse ou à la baisse en 2015 ou 2016 ? (oui ou non)	Explication des causes d'une éventuelle adaptation à la hausse ou à la baisse de l'émolument en 2015 ou 2016			
7	DFIRE	052	DGF	421000000	Emolum actes admin	40'210'450.65	39'351'872.88	39'461'337.35	36'710'000.00	37'810'000.00	Communications AVS	Loi du 18 décembre 1934 sur les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements art. 7, Règlement du 8 novembre 2001 fixant les émoluments en matière administrative	Néant	Néant	Non	Néant
											Consultation rôle fiscal	Idem	Néant	Néant	Non	Néant
											Emoluments fiscaux	Idem	Néant	Néant	Non	Néant
											Emoluments registre foncier	art. 954 Code Civil Loi sur le registre foncier du 23.05.1972 modifiée le 9 octobre 2012 (LRF : RSV 211.61) Règlement du 17.12.1993 modifié le 2 juillet 2014 fixant le tarif des émoluments du registre foncier (RE-RF : RSV 211.61.1)	9.10.2012 2.07.2014	Adaptation à la baisse afin de respecter les principes d'équivalence et de couverture des coûts	Non	Néant
8	OJV	057	OJV	421000000	Emolum actes admin	57'416'957.32	56'880'672.92	58'049'323.85	59'780'500.00	59'486'000.00	OPF - émoluments poursuites	Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP)	Néant	Néant	Non	Néant
											OPF - émoluments faillites	Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP)	Néant	Néant	Non	Néant
											OPF - émoluments des archives faillites	Aucune - instruction donnée aux préposés par le SG le 7.7.1998	Néant	Néant	Non	Néant
											RC - émoluments cantonal	Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OERC; RS 221.411.1)	05.06.2014	Suppression des frais de recherches pour la légalisation d'une signature déjà déposée au RC (art. 9 al. 1 let. b OERC), car absence de base légale	Non	Néant
												Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OERC; RS 221.411.1)	05.06.2014	Suppression de l'émolument pour délivrance d'extraits certifiés conformes avant publication, car déjà compris dans l'émolument pour approbation anticipée par l'OFRC (art. 9 al. 1 let. g OERC)	Non	Néant
												Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OERC; RS 221.411.1)	05.06.2014	Suppression de l'émolument pour copies de pièces justificatives déjà scannées, car déjà prévu par l'émolument pour copies simples (art. 9 al. 1 let. i OERC)	Non	Néant
												Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (OERC; RS 221.411.1)	05.06.2014	Suppression des émoluments spécifiques pour examen de l'admissibilité d'une raison de commerce et de la formulation d'un but pour les entreprises individuelles, car absence de base légale pour une réduction de l'émolument (art. al. 1 let. d et e OERC)	Non	Néant
											RC - émoluments soumis à répartition	art. 23 OERC	Néant	Néant	Non	Néant
RC - émoluments autorisations télégraphiques	art. 9, al. 1, let. g OERC	05.06.2014	Voir ci-dessus	Non	Néant											
										RC - émoluments soumis à la TVA	art. 3, let. g / art. 12, al. 4 / art. 37, al. 5 LTVA (RS 641.20) et art. 14 OTVA (RS 641.201)	Néant	Néant	Non	Néant	
Résultat global						169'452'248.79	171'880'592.81	173'782'863.17	168'663'800.00	170'058'600.00						



Documentation de base

Date: 31 octobre 2013

Financement par les émoluments 2011

L'indice du financement par les émoluments dans les cantons et les communes correspond à la part des coûts enregistrés dans certains domaines (fonctions) et financés par les recettes tirées des émoluments. Les fonctions prises en compte sont celles qui affichent les plus fortes recettes, à savoir «Office de la circulation routière et de la navigation», «Questions juridiques», «Approvisionnement en eau et traitement des eaux usées» et «Gestion des déchets».

Résultats détaillés

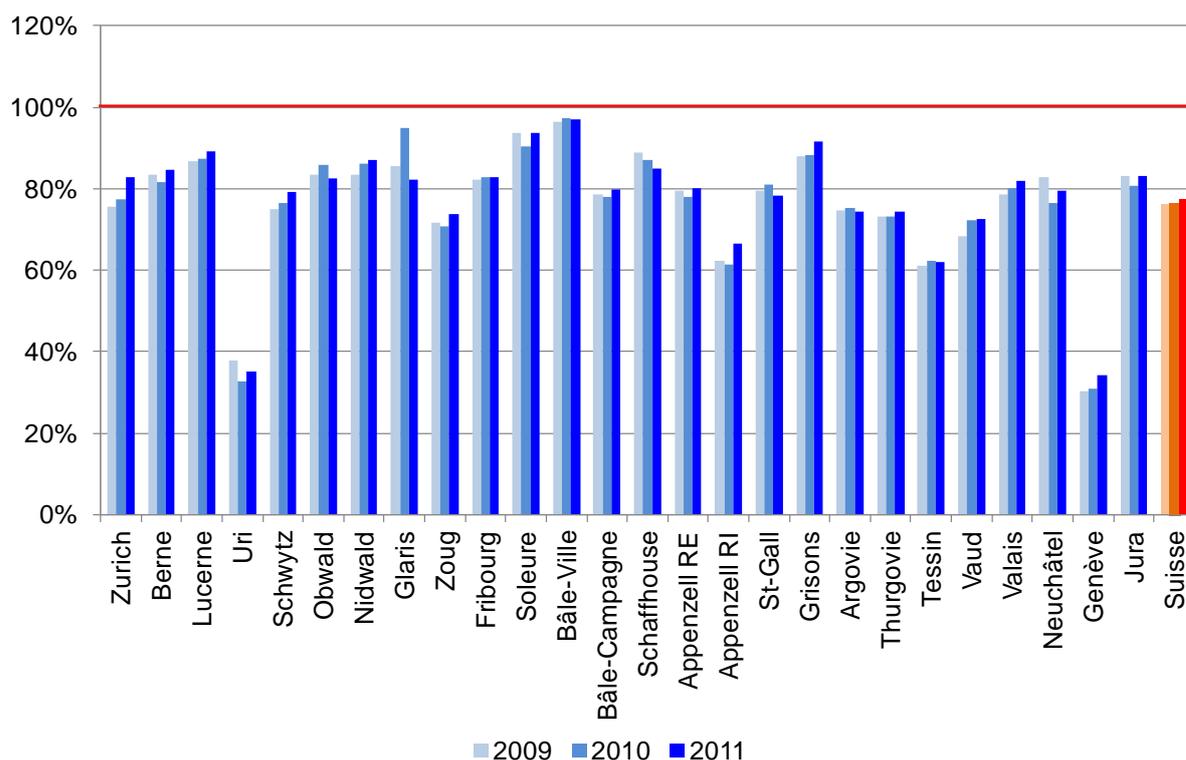
La Figure 1 présente l'**indice global** qui couvre les quatre fonctions sélectionnées pour les trois dernières années statistiques disponibles, à savoir les années 2009 à 2011. Selon cette figure, aucun canton n'affiche un indice supérieur à 100 %. En moyenne suisse, les émoluments versés aux offices de la circulation routière, au titre 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 domaines durant les trois années en question. A ce niveau d'agrégation, le financement par les émoluments ne peut pas être qualifié d'excessif et d'injustifié. Bien au contraire puisque, selon les données disponibles, 23 % des coûts sont couverts par des recettes fiscales ou des transferts. Abstraction faite de quelques cas particuliers dans le bas de la figure, les indices affichés par les différents cantons pour les trois années sous revue sont assez homogènes et s'écartent peu de la moyenne suisse. Ainsi, environ deux tiers des cantons affichent des valeurs qui s'écartent au maximum de 10 points de la moyenne nationale. Les cantons qui figurent en haut de l'échelle (Bâle-Ville et Soleure en 2011) couvrent près de 100 % de leurs coûts par des émoluments. Dans les cantons de Genève et d'Uri, certains des coûts inhérents aux domaines d'activité examinés ne sont pas financés par des émoluments ou ont été externalisés auprès d'entreprises publiques, ce qui se traduit par un indice bas.

Si les indices affichés par certains cantons sont bas, il n'y a cependant pas lieu de conclure automatiquement qu'une hausse des émoluments serait justifiée dans ces cantons-là. A l'inverse, un indice supérieur à 100 % ne signifie pas nécessairement que des émoluments trop élevés ont été prélevés et qu'il faille les réduire. Ce principe ne s'applique pas

seulement dans le cas de l'indice global, il est également valable pour tous les indices partiels. Seul un examen approfondi des données et des dispositions légales permet de prendre une telle décision, celle-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, n'est pas un instrument adapté à de tels examens. Il se prête bien davantage à une comparaison intercantonale et à la mise en lumière d'une éventuelle disproportion entre émoluments et prestations.

Sur les trois années 2009 à 2011, le degré de financement par les émoluments évolue de façon insignifiante dans la plupart des cantons. Aucun écart important ni aucune tendance nette ne se dessinent. L'indice global 2011 ne varie fortement que dans le canton de Glaris, où il enregistre une baisse de 13 points de pourcentage. Cependant, dans le cas de ce canton, la comparaison entre l'année 2011 et l'année précédente n'est possible que sous réserve. En effet, le canton de Glaris a non seulement entrepris une révision de sa présentation des comptes à partir de l'année comptable 2011 (passage au nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes [MCH2]), il a également mis en œuvre une importante réforme structurelle cette année-là. Les 25 communes du canton se sont regroupées en 3 entités seulement, et une nouvelle réglementation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière entre le canton et les communes s'est appliquée, entraînant la création d'un nouveau règlement concernant les émoluments.

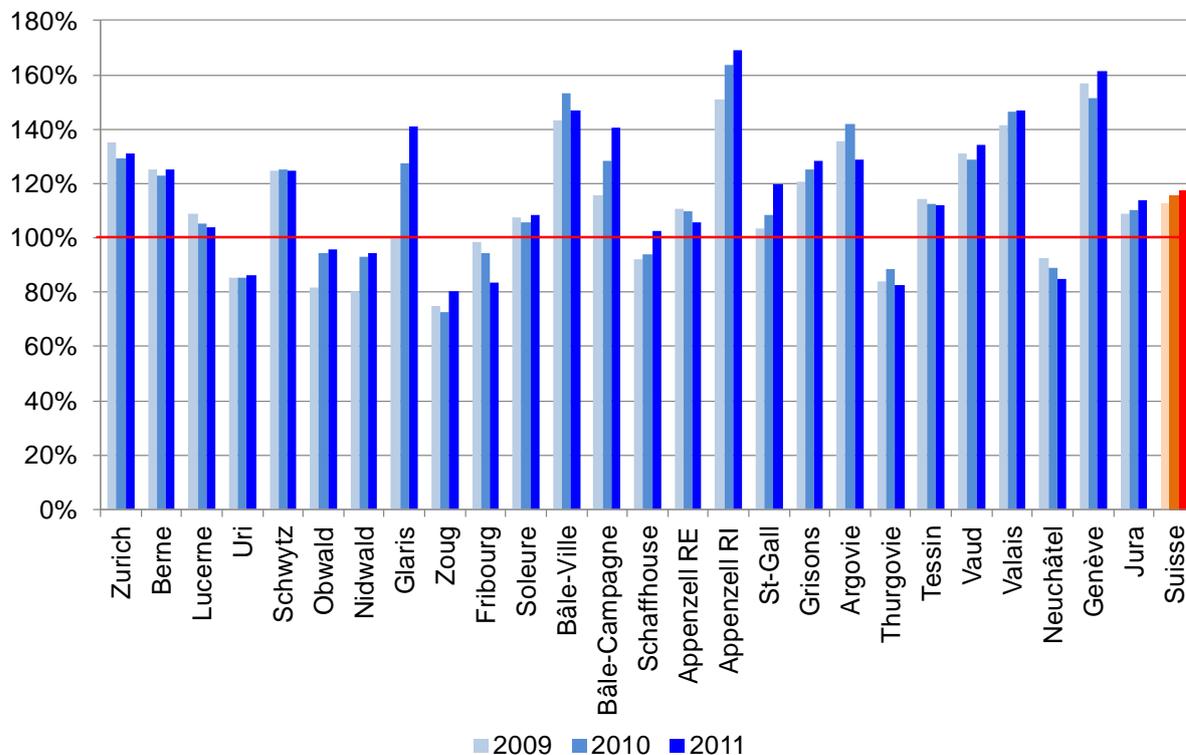
Figure 1: Financement des services publics par les émoluments



Un premier indice partiel, qui concerne les **offices de la circulation routière**, est présenté à la Figure 2. La moyenne suisse atteint 117 % et se situe nettement au-dessus du seuil d'équilibre entre les recettes provenant des émoluments et les coûts. Dans dix cantons, les recettes provenant des émoluments que les offices de la circulation routière perçoivent sont supérieures de plus d'un quart au montant des dépenses. Ce sont les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (169 %), de Genève (162 %), ainsi que du Valais et de Bâle-Ville (tous

deux 147 %) qui présentent les indices les plus élevés. 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 absolue¹. 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.

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



Comme c'était déjà le cas en 2010, l'indice 2011 présente un accroissement par rapport à l'année précédente dans la plupart des cantons. On peut supposer que cette évolution est due, entre autres, à la bonne santé du marché automobile. En effet, après le fléchissement survenu en 2009, les ventes d'automobiles ont repris nettement à la suite de l'amélioration de la conjoncture et de l'appréciation du franc. Près de 397 000 véhicules ont été immatriculés en 2010. Ce niveau n'avait plus été atteint depuis neuf ans. L'augmentation des ventes s'est poursuivie en 2011: cette année-là, le nombre des nouvelles immatriculations a même atteint son niveau record depuis le début de la série statistique en 1989, soit 443 000 nouvelles immatriculations. Un canton ne pouvant pas modifier le règlement des émoluments lorsque de telles évolutions à court terme se produisent, l'indice des émoluments augmente lui aussi. Une évolution en sens inverse interviendrait les années où le nombre d'immatriculations diminuerait.

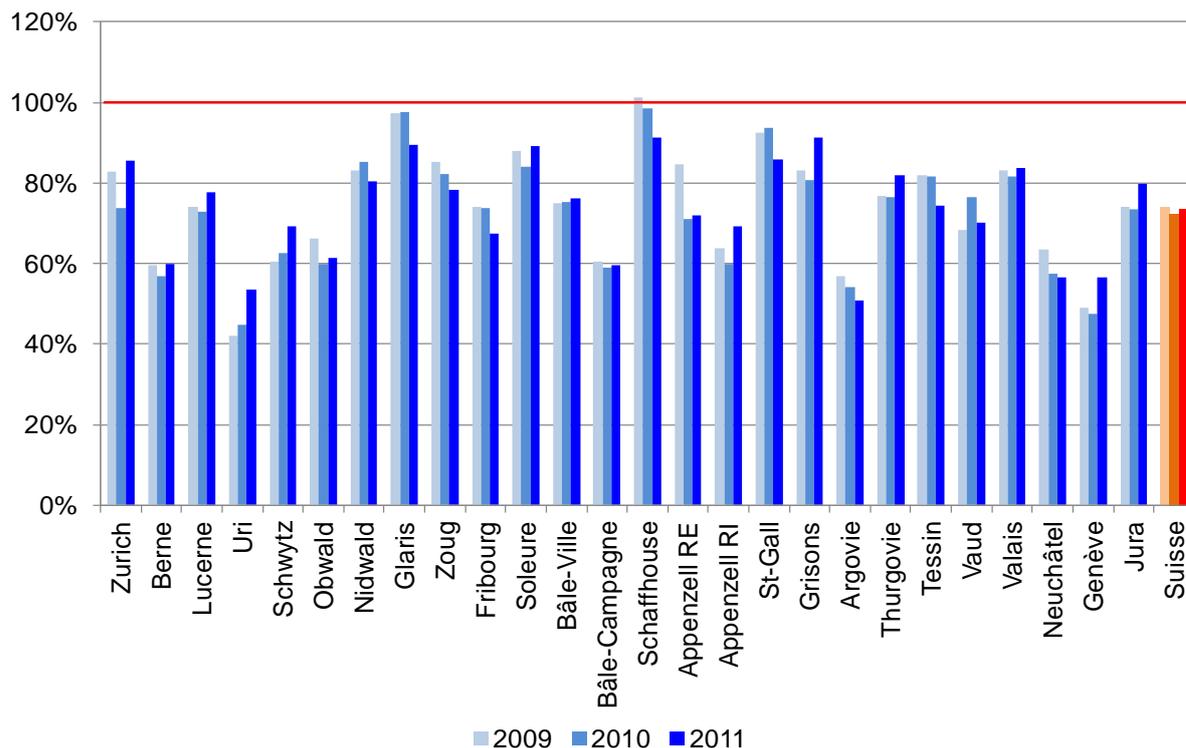
Dans certains cantons, d'autres facteurs viennent ajouter leurs effets à ceux de cette évolution générale et provoquent des variations de l'indice. Ainsi, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui s'est placé chaque année au premier rang, voit à nouveau son indice augmenter en 2011 (de 163 à 169 %). Le marché automobile s'est peut-être révélé particulièrement florissant dans ce canton mais, surtout, Appenzell Rhodes-Intérieures compte parmi les cantons dans lesquels de nombreuses grandes agences de location de

¹ Voir les explications concernant la méthode de calcul dans l'annexe.

voitures ont fait immatriculer leurs nouveaux véhicules. Cette particularité est également à l'origine de l'indice élevé enregistré dans ce canton par rapport au reste de la Suisse.

Les cantons de Glaris, de Bâle-Campagne et de Saint-Gall ont également présenté d'importantes augmentations au cours des dernières années. Cependant, cette évolution est due surtout à des réductions de coûts. Alors que, dans le canton de Glaris, le rapport entre les recettes tirées des émoluments et les dépenses était encore équilibré en 2009 (indice de 100 %), le canton enregistrait déjà en 2011 des recettes supérieures de près de 40 % aux coûts. L'indice s'élève également à 140 % en 2011 dans le canton de Bâle-Campagne, alors qu'il était encore de 116 % deux années auparavant. Si, avec 17 points supplémentaires entre 2009 (103 %) et 2011 (120 %), l'augmentation de l'indice est également importante à Saint-Gall, elle reste tout de même moins marquée que dans les deux autres cantons. Dans les trois cantons, des baisses de coûts sont à l'origine de l'augmentation de l'indice. Dans les cantons de Glaris et de Bâle-Campagne, ce sont les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services ainsi que les pertes effectives sur débiteurs qui ont contribué à faire diminuer les coûts. Dans le canton de Bâle-Campagne, les coûts ont diminué à la suite d'économies réalisées dans le cadre d'un programme d'allègement budgétaire. Dans le canton de Glaris, les comptes ne livrent aucune information détaillée concernant le recul des dépenses. A Saint-Gall, ce sont les charges liées aux travaux d'entretien qui ont fortement diminué.

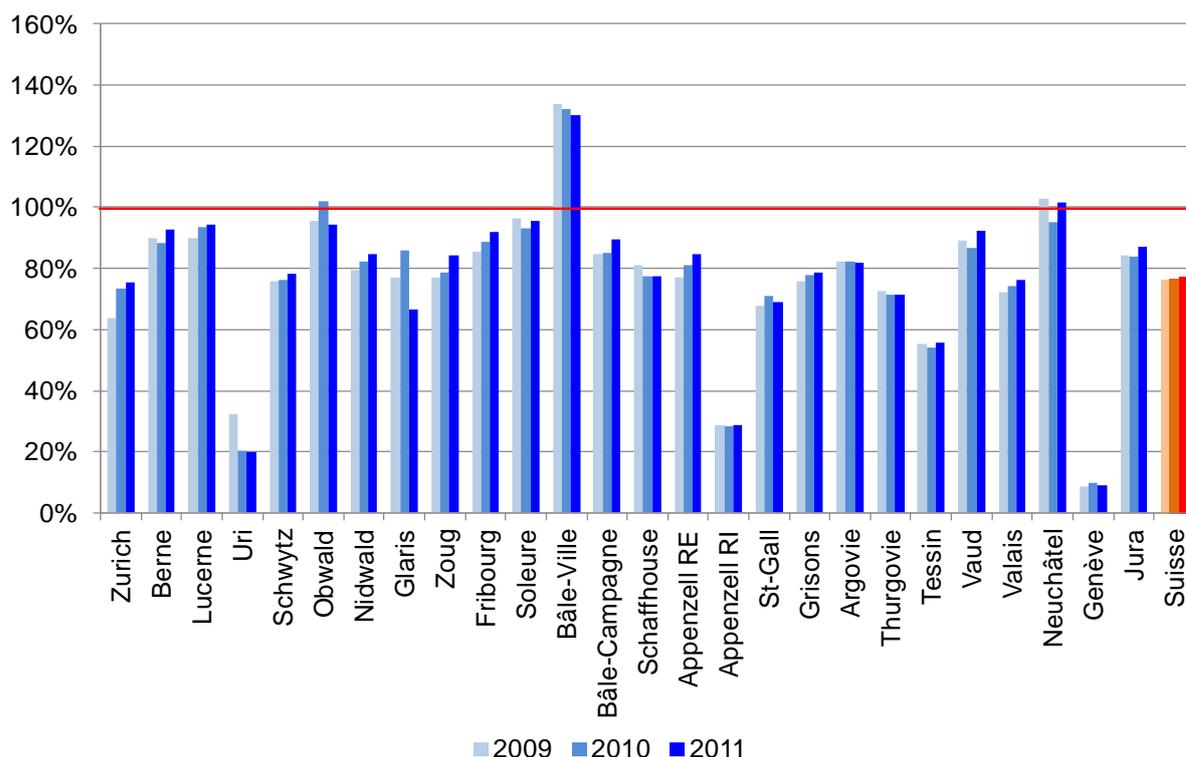
En ce qui concerne les indices partiels relatifs aux autres secteurs administratifs, la moyenne suisse se situe en-dessous des 80 % et seuls quelques cantons enregistrent des recettes d'émoluments supérieures aux coûts. Aucun canton ne présente ce cas de figure en 2011 en ce qui concerne l'**indice partiel des questions juridiques**. Cet indice prend en compte plusieurs types d'émoluments, dont ceux 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 2011, la moyenne suisse était de 74 %, avec un indice affichant des valeurs comprises entre 51 % dans le canton d'Argovie et 91 % dans les cantons de Schaffhouse et des Grisons (Figure 3).

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

La plupart des cantons voient leur indice augmenter en 2011 par rapport à l'année précédente. L'augmentation la plus marquée se situe dans les cantons de Zurich et des Grisons, avec plus de 10 points de pourcentage supplémentaires. Dans le canton de Zurich, où l'indice 2011 s'élève à 86 %, la forte augmentation des recettes issues des émoluments s'explique par des transferts de propriété anticipés effectués à la suite du lancement de l'initiative populaire sur les successions. Bien que cette initiative n'ait abouti qu'au mois de mars 2013, et qu'elle n'ait pas encore été soumise à votation, elle prévoit que les donations effectuées après le 1^{er} janvier 2012 soient soumises aux nouvelles dispositions. Il est bien entendu possible que les effets de l'initiative aient contribué à faire augmenter l'indice dans d'autres cantons également. L'initiative populaire sur les successions est en effet mentionnée explicitement en tant que cause d'augmentation des recettes dans les comptes du canton d'Uri, où l'indice a augmenté de 9 points de pourcentage pour passer à 54 %. En revanche, dans le canton des Grisons, l'augmentation de l'indice 2011 (91 %) n'est pas liée à une augmentation des émoluments, mais plutôt à des diminutions de coûts dans le domaine des charges de personnel.

Dans le cas de l'**indice partiel de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées**, la plupart des cantons affichent également des valeurs parfois largement inférieures au seuil de 100 % (Figure 4). Dans certains cantons, la valeur de l'indice est même proche de 0 et en tout cas nettement inférieure à 50 %, comme par exemple dans les cantons de Genève, d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures. La valeur de l'indice ne dépasse clairement 100 % que dans le canton de Bâle-Ville, où elle atteint 130 %. Dans le domaine des eaux et des eaux usées, les recettes tirées des émoluments représentent en moyenne suisse 77 % des coûts enregistrés.

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



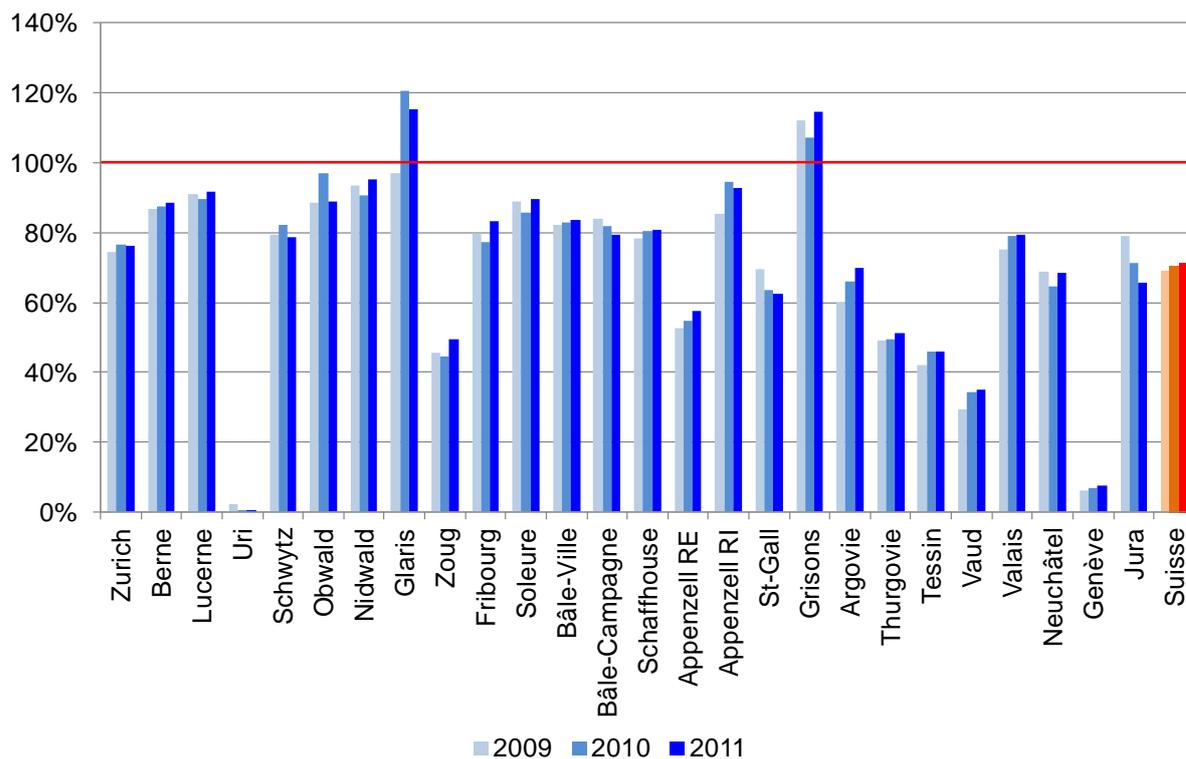
La grande différence entre les cantons affichant les indices les plus élevés et les cantons affichant les indices les plus bas s'explique par la diversité des réglementations cantonales et communales en matière de perception des émoluments dans le domaine des eaux et des eaux usées. Il est par conséquent difficile de faire une comparaison systématique des émoluments. Ainsi, dans la statistique financière, qui se limite au secteur étatique, 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 directement par le biais des prix du marché ou qui échappent au contrôle des pouvoirs publics. Lorsqu'elles figurent dans les comptes de l'Etat, ces entreprises ne sont pas prises en considération. Tel est le cas pour les cantons de Genève, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri.

En 2011, les valeurs de la plupart des cantons n'ont que peu évolué. On constate seulement une évolution dans le canton de Glaris, qui voit son indice reculer entre 2010 (86 %) et 2011 (67 %). Ce recul ne peut s'expliquer que par une diminution des recettes issues des émoluments, étant donné que les dépenses n'ont presque pas varié durant cette période. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, l'importante réforme structurelle et la révision de la présentation des comptes mises en œuvre par le canton de Glaris limitent cependant les possibilités de comparaison entre les valeurs de 2011 et celles de 2010 dans le canton, et rendent difficile toute analyse des causes de cette évolution.

La situation est comparable dans le cas de l'**indice des émoluments pour la gestion des déchets**. En 2011, la moyenne suisse était nettement inférieure au seuil de 100 % et s'établissait à 71 %. Les différences entre les cantons sont considérables. De nombreux cantons 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. dans les cantons de Genève et de Vaud). 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). Huit cantons présentent un indice supérieur à 85 %. Dans ces cas, la gestion des déchets émerge au budget cantonal et elle est financée en majeure partie par des émoluments. En 2011, l'indice n'a dépassé la barre des 100 % que dans les cantons de Glaris et des Grisons, où il s'est élevé à 115 %. Dans les Grisons, l'indice a en outre augmenté de 8 points de pourcentage en 2011, une progression qui s'explique par une diminution des coûts.

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



Annexe

Mandat parlementaire

L'Administration fédérale des finances (AFF) publie l'**indicateur 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» recense les données individuelles de 813 communes suisses. Elle est donc très vaste et offre une vue d'ensemble des différentes charges fiscales supportées par les contribuables 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 adopté 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 Etats 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 doit mettre en œuvre la motion de telle sorte que les coûts restent raisonnables (procès-verbal de la séance du Conseil des Etats du 5 mars 2008).

Réflexions conceptuelles

L'AFF présente ici le concept d'un indicateur destiné à permettre une comparaison intercantonale en matière de financement par les émoluments. Une méthode de calcul claire et facilement compréhensible accroît la transparence au niveau cantonal et tient en particulier compte de la disproportion entre les émoluments et les prestations souvent citée lors des débats parlementaires. L'indicateur 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 [AFC]) 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 donnée ne sauraient être mises en parallèle avec l'indice des 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 méthode²

Qu'entend-on par «émolument»? Selon la définition courante, il s'agit d'une taxe due pour l'utilisation d'une prestation précise de l'Etat. 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'Etat 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 une entité de l'Etat mais une entreprise publique. C'est le cas par exemple des entreprises de transport 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 suivent³.

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 de plus de 100 % constituerait une violation du principe de la couverture des coûts au sens strict. Toutefois, on ne saurait considérer ce seuil comme une valeur absolue en raison de diverses difficultés méthodologiques sur lesquelles nous reviendrons plus loin. 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 certaines unités administratives 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:

² La méthodologie est décrite en détail dans le document de travail <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/index.php>.

³ Le tableau de la page 11 recense les particularités de la sectorisation par canton.

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

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 «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 seuil de 100 % ne saurait être interprété comme la preuve absolue d'une violation du principe de la couverture des coûts. Il est en outre tenu compte, en ce qui concerne les chiffres-clés dans le domaine des eaux et des eaux usées, des groupes par nature «Subventions d'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 53 % de tous les émoluments, sont les questions juridiques (18,3 %), le traitement des eaux usées (15,5 %), la gestion des déchets (9,7 %), l'office de la circulation routière et de la navigation (6,1 %) et l'approvisionnement en eau (3,7%). 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 provenant des émoluments est également enregistrée (environ 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 signification.

Outre les dépenses courantes propres à chaque service administratif, les coûts incluent aussi 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 de pouvoir être prises en compte dans l'indice des émoluments, ces charges sont estimées au moyen de la répartition fonctionnelle des dépenses totales. En l'occurrence, il est évident qu'il ne s'agit que d'une estimation très grossière. Celle-ci 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	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 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, gestion des déchets prise en compte
BE	Berne: gestion des déchets prise en compte Bienne: gestion des déchets et traitement des eaux usées pris en compte Köniz: approvisionnement en eau non pris en compte
LU	Emmen: approvisionnement en eau non pris en compte Kriens: approvisionnement en eau non pris en compte
UR	Gestion des déchets confiée à la «Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU)», 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 Sarnen: approvisionnement en eau non pris en compte
NW	Canton: office de la circulation routière recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments Stans: approvisionnement en eau pris en compte
GL	--
ZG	Communes: gestion des déchets recensée comme groupement intercommunal
FR	--
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
GR	Coire: STEP non prise en compte
AG	--
TG	--
TI	--

VD	Lausanne: approvisionnement en eau non pris en compte. Yverdon-les-Bains: approvisionnement en eau non pris en compte
VS	--
NE	--
GE	Canton: traitement des eaux et des eaux usées confié aux Services Industriels de Genève (SIG)
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.

Renseignements:

Philipp Rohr, responsable de la Communication,
Administration fédérale des finances,
tél. 031 325 16 06, philipp.rohr@efv.admin.ch

Sur www.dff.admin.ch, la présente documentation de base est complétée par les documents suivants:

- Document de travail
- Données de base



Rapport

Financement par les émoluments dans les cantons et les communes

Document de travail

Edition du 30 octobre 2012

Version 1.1

Auteur Section Statistique financière (AFF)

Table des matières

1	Mandat parlementaire.....	6
2	Evolution des recettes des émoluments depuis 1990	7
3	Réflexions conceptuelles.....	12
4	Principes théoriques et leur application à l'indice des émoluments	14
5	Méthode de calcul	16
5.1	Calcul du produit.....	16
5.2	Subdivision par type d'émoluments.....	17
5.3	Calcul des coûts.....	19
5.4	Calcul de l'indice des émoluments	21
5.5	Modification de la statistique financière et rupture dans la série à partir de 2008	21
5.6	Feed-back de la consultation technique	23
6	Résultats	24
6.1	Recettes des émoluments dans le budget de la Confédération.....	24
6.2	Evolution de l'indice des émoluments jusqu'en 2007	24
	Annexe	26

Table des figures

Figure 1:	Recettes 2008 des cantons et des communes par catégorie, en millions de francs et en pour-cent des recettes totales	8
Figure 2:	Recettes des cantons et des communes par type de recettes, part en pour-cent des recettes totales	9
Figure 3:	Recettes des émoluments, recettes fiscales et totales des cantons et des communes, indice 1990 = 100	10
Figure 4:	Recettes des émoluments et recettes fiscales des cantons et des communes, taux de croissance en pour-cent	11
Figure 5:	Indice des émoluments pour l'eau/les eaux usées en 2007 et 2008	23
Figure 6:	Financement des services publics par les émoluments en 1997 et en 2007.....	25

Liste des tableaux

Tableau 1:	Part en pour-cent des principales fonctions dans les recettes totales des émoluments des cantons et des communes, 2008, classement décroissant.....	18
-------------------	---	----

Tableau 2:	Part des recettes des émoluments dans les recettes totales par canton, y compris ses communes, 2008.....	26
Tableau 3:	Part des recettes des émoluments liées aux quatre fonctions sélectionnées dans les recettes totales des émoluments par canton, y compris ses communes, 2008.....	27
Tableau 4:	Financement des services publics par les émoluments – particularités de la sectorisation.....	30

Résumé

La motion Steiner (06.3811) déplore le manque de transparence en matière de perception des émoluments par les pouvoirs publics. Le Conseil fédéral est chargé de réaliser et de publier chaque année une enquête consacrée à la charge que représentent les émoluments en Suisse, sur le modèle de l'enquête annuelle intitulée «Charge fiscale en Suisse». Il ressort des débats parlementaires que la statistique ne doit pas être exhaustive et que le Conseil fédéral doit mettre en œuvre la motion de telle manière que les coûts restent raisonnables (procès-verbal des délibérations du Conseil des Etats du 5 mars 2008).

L'Administration fédérale des finances (AFF) présente dans ce document un concept d'indicateur en vue d'une comparaison intercantonale des émoluments. La méthode de calcul claire et facilement compréhensible accroît la transparence au niveau cantonal et tient notamment compte de la «disproportion entre émoluments et prestations» souvent citée lors des débats parlementaires. L'indicateur agrégé du financement par les émoluments en Suisse ne fournit toutefois aucun renseignement sur la charge fiscale des différents types de ménages. Ces informations sont déjà disponibles sous forme détaillée auprès du Surveillant des prix et de certains cantons. Cette procédure (vue d'ensemble agrégée par l'AFF et informations détaillées disponibles auprès de services spécialisés) est analogue à la comparaison de la charge fiscale dans les 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; AFC) reflètent en outre la charge fiscale de certains types de ménages 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, d'une part, et les constatations détaillées du Surveillant des prix et d'éventuels autres services spécialisés, d'autre part, fournissent une vue d'ensemble différenciée de la charge liée aux émoluments. Les différents travaux relatifs à la perception des émoluments ne doivent pas être considérés comme se substituant les uns aux autres, mais comme des analyses distinctes complémentaires. Ainsi, les observations du Surveillant des prix sur l'élimination des déchets dans une ville précise ne peuvent pas être comparées avec l'indice de financement par les émoluments de l'AFF dans le canton correspondant. Ces deux analyses reposent sur des méthodes, des bases de données et des concepts différents, qui empêchent une telle comparaison. Les résultats mettent en évidence plusieurs facettes d'un même thème et conduisent dès lors à des avis divers qui, loin de se contredire, se complètent.

L'indice des émoluments de l'AFF utilise les chiffres de la statistique financière, qui offrent une base de données comparables pour tous les cantons et toutes les communes. Les recettes des émoluments des pouvoirs publics dans certains domaines administratifs et les

coûts correspondants peuvent ainsi être mis en parallèle. L'analyse se limite aux quatre principaux domaines administratifs dans les recettes totales des émoluments des cantons et des communes.

Elle montre que le rapport émoluments/coûts pour 2008 et 2009 est inférieur à 100 % dans la plupart des domaines administratifs et des cantons. Seuls les offices de la circulation routière affichent, dans leur grande majorité, des émoluments supérieurs aux coûts comptabilisés. Les présentes observations, qui portent sur deux années uniquement, peuvent certes constituer une exception. Les valeurs relevées dans les cantons concernés pourraient néanmoins être interprétées comme le premier indice d'une disproportion éventuelle entre les émoluments prélevés par les offices de la circulation routière et les frais encourus.

1 Mandat parlementaire

La motion Steiner (06.3811) déposée fin 2006 charge le Conseil fédéral de réaliser et de publier chaque année une enquête consacrée à la charge que représentent les émoluments en Suisse, sur le modèle de l'enquête annuelle intitulée «Charge fiscale en Suisse».

La publication «Charge fiscale en Suisse» comprend deux parties: «Personnes physiques par commune» et «Chefs-lieux des cantons – Chiffres cantonaux». La statistique par commune renseigne sur la charge fiscale due aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux dans 813 communes suisses pour trois types de ménages sélectionnés. La partie consacrée aux chefs-lieux des cantons indique la charge fiscale des personnes physiques et morales dans ces villes et dans le cadre de l'impôt fédéral direct pour plusieurs types de ménages. Cette enquête est donc très complète et offre une vue d'ensemble des différentes charges fiscales supportées par les contribuables en Suisse. Seul le recours à des contribuables-types et à des revenus-types (substance fiscale) permet d'établir une présentation aussi détaillée. Il en va tout autrement des émoluments. Comme l'a précisé le Conseil fédéral dans sa réponse du 9 mars 2007¹ à la motion Steiner, la base des émoluments et des taxes 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 des 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 de taxes, ce qui rend pratiquement impossible la détermination de cas-types de prélèvements et d'utilisateurs.»

Malgré les réserves du Conseil fédéral, les deux Chambres ont approuvé 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 Etats ont essentiellement porté sur le manque de transparence et sur la disproportion entre les émoluments et les prestations de l'Etat (avis de la Commission de l'économie et des redevances du 15 janvier 2008²). Il a en outre été décidé que la statistique ne devait pas être exhaustive, mais qu'elle pouvait se restreindre à des catégories-types de ménages ainsi qu'aux émoluments principaux et d'un montant élevé. Le Conseil fédéral doit mettre en œuvre la motion de telle sorte que les coûts restent raisonnables (procès-verbal du Conseil des Etats du 5 mars 2008³).

¹ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20063811

² http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2006/f_bericht_s_k23_0_20063811_0_20080115.htm

³ http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4802/263865/f_s_4802_263865_263914.htm

2 Evolution des recettes tirées des émoluments depuis 1990

L'hypothèse selon laquelle les recettes tirées des émoluments des pouvoirs publics auraient fortement augmenté ces dernières années et les budgets publics auraient tendance à être financés grâce aux émoluments plutôt qu'aux impôts fut souvent exprimée lors des débats parlementaires. L'évolution de ces recettes et des rentrées fiscales des cantons et des communes depuis 1990 est examinée ci-après afin de vérifier ces allégations.

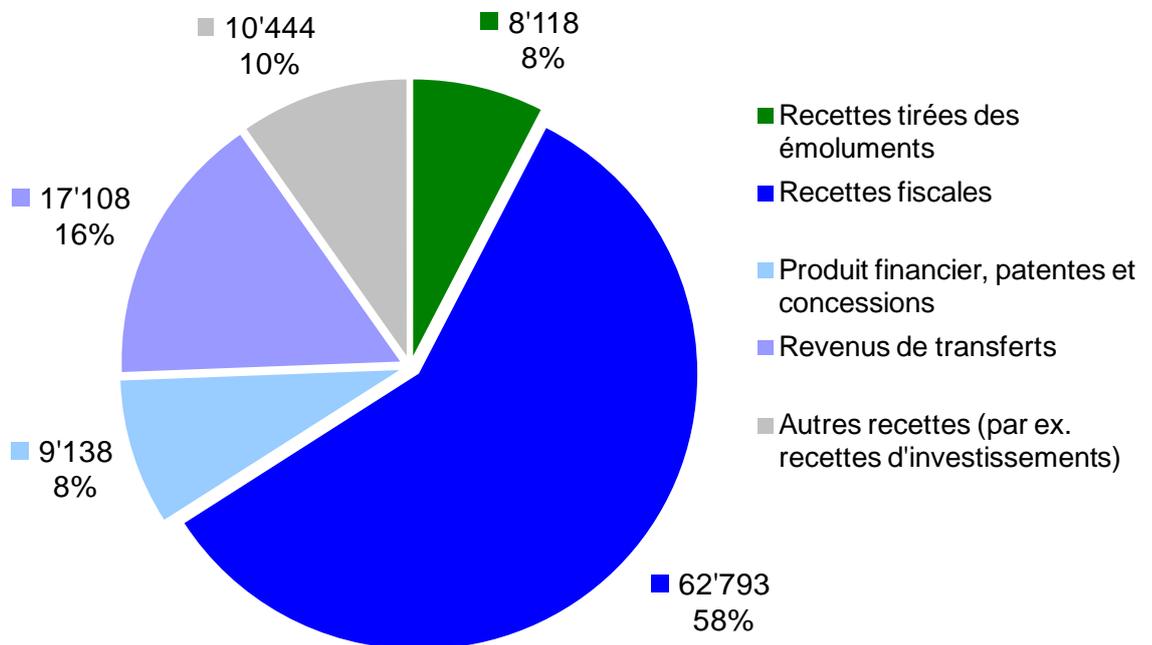
Avant d'examiner les résultats en détail, expliquons brièvement le terme «émolument». Selon la définition courante, il s'agit d'une taxe à acquitter pour l'utilisation d'une prestation précise de l'Etat. Par exemple, le droit annuel d'une carte de crédit ne constitue pas un émolument au sens de cette définition, mais un prix versé à une entreprise privée. Il est également important en l'espèce de distinguer les prestations de l'Etat de celles d'une entreprise publique. Si un établissement contrôlé par les pouvoirs publics se finance en grande partie sur le marché, il ne s'agit pas d'une entité de l'Etat, mais d'une entreprise publique. C'est notamment le cas des entreprises de transport, des hôpitaux et des fournisseurs d'électricité. Les prix pratiqués par ces établissements ne sont donc pas des émoluments et ne font pas l'objet des considérations ci-après⁴.

Il ressort de la Figure 1 que les recettes fiscales (près de 63 milliards de francs) représentaient en 2008 presque 60 % des recettes totales des cantons et des communes. Les revenus de transferts s'établissaient à environ 17 milliards de francs (16 %). Le quart restant se répartit à parts égales entre les trois catégories «Recettes des émoluments», «Recettes d'opérations financières, de patentes et de concessions» et «Autres recettes» (par ex. recettes d'investissements et remboursements). Les recettes des émoluments constituent certes une source de revenus importante (8,1 milliards de francs), mais leur part dans les recettes totales est relativement faible (8 %)⁵.

⁴ Le Tableau 4 en annexe présente en outre les particularités de la sectorisation dans chaque canton.

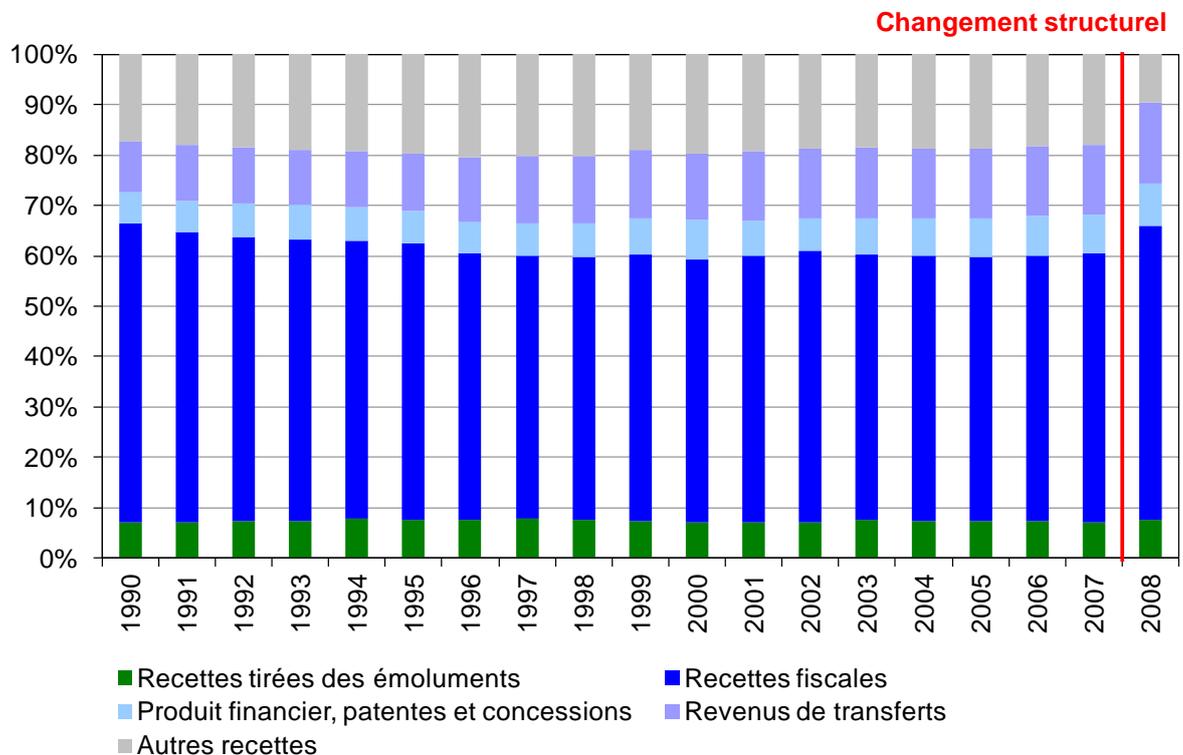
⁵ Le Tableau 2 en annexe indique la part des recettes des émoluments dans les recettes totales des cantons, y compris leurs communes, pour l'année 2008.

Figure 1: Recettes 2008 des cantons et des communes par catégorie, en millions de francs et en pour-cent des recettes totales



La Figure 2 présente l'évolution des parts des différentes catégories de recettes. Elle ne montre qu'une légère fluctuation (entre 7 % et 8 %) des recettes tirées des émoluments depuis 1990. La part des recettes tirées d'opérations financières, de patentes et de concessions n'a, elle aussi, guère changé au cours des 19 dernières années. En revanche, les revenus de transferts ont gagné en importance, passant de 10 % en 1990 à près de 14 % en 2007, voire 16 % en 2008. Les chiffres antérieurs et postérieurs à 2008 ne peuvent toutefois être comparés en raison d'une révision de la statistique financière et du changement structurel consécutif⁶. La part des recettes fiscales a faiblement diminué entre 1990 (59 %) et 2007 (53 %), avant de s'établir de nouveau à 58 % en 2008. Toutes ces observations reposent sur le chiffre d'affaires. Compte tenu du manque d'informations détaillées, on ignore si les changements intervenus dans les recettes découlent de l'évolution des prix (par ex. hausse des différents émoluments) ou de la quantité (par ex. volume des prestations payantes demandées).

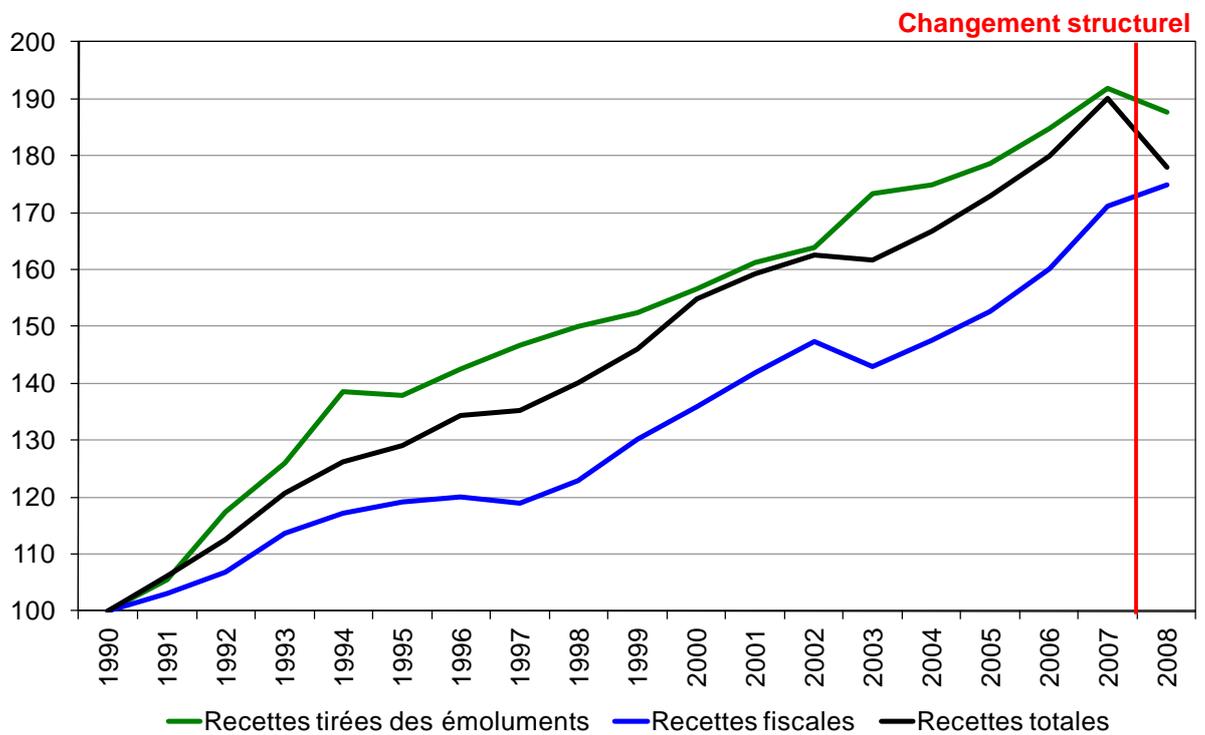
⁶ Voir également le chap. 5.5 à ce sujet.

Figure 2: Recettes des cantons et des communes par type de recettes, part en pour-cent des recettes totales

L'examen sommaire de l'évolution des sources de revenus des cantons et des communes n'indique, à première vue, aucune augmentation disproportionnée des recettes des émoluments par rapport aux impôts, même lorsque l'on étudie séparément chaque canton et ses communes. Seuls trois cantons présentent des glissements plus importants de la part de ces recettes: Neuchâtel, où elle s'est inscrite à plus de 9 % en 2008 contre à peine 5 % en 1990, Saint-Gall et Zoug. Dans ces deux derniers cantons, la part des émoluments dans les recettes totales a baissé entre 1990 et 2008, passant de 10,6 % à 8,3 % à St-Gall. Dans le canton de Zoug, le fléchissement est plus net: de 10,2 % à 4,5 %.

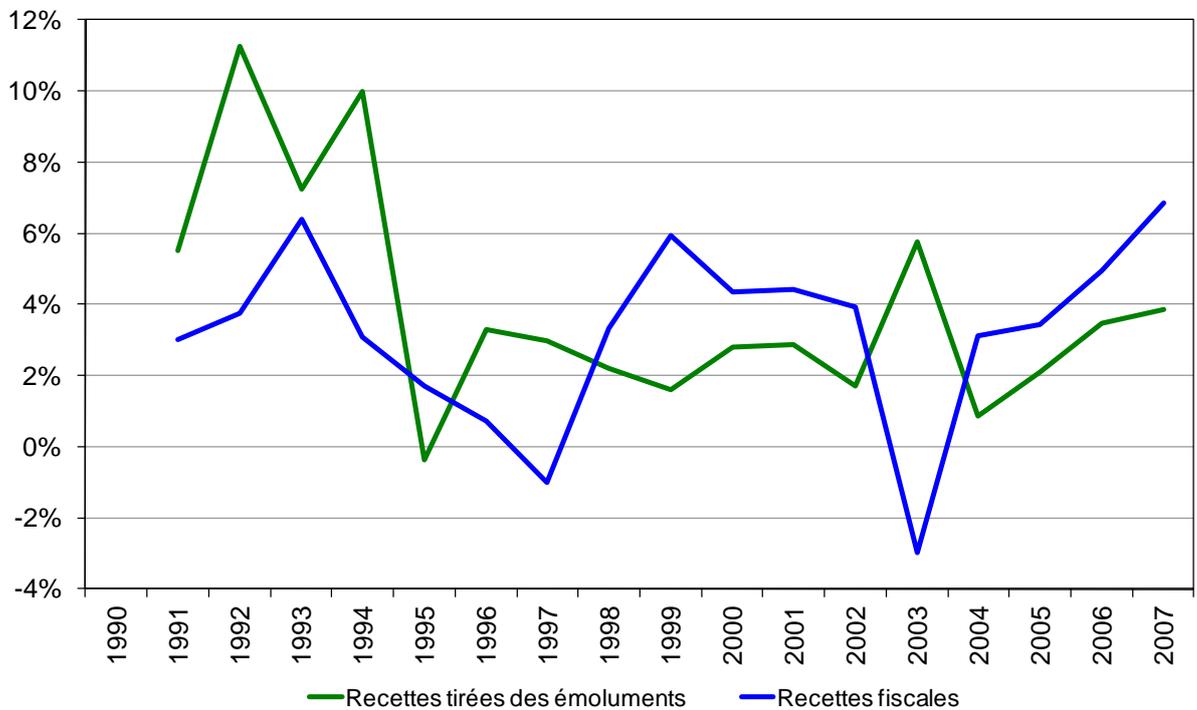
Ces deux séries de données sont représentées à la Figure 3 (indice: année 1990) afin de permettre une analyse détaillée d'évolution des recettes fiscales et des recettes tirées des émoluments. A première vue, les recettes tirées des émoluments présentent l'évolution la plus forte. Or, en y regardant de plus près, on constate des différences marquées dans la première moitié des années 1990 principalement. La courbe verte (recettes tirées des émoluments) affiche une progression bien plus abrupte que les courbes des recettes fiscales et totales pour cette période uniquement. Ces différences diminuent ensuite jusqu'en 2008. Les recettes totales ont ainsi augmenté de 38 % entre 1995 et 2008; la hausse des recettes tirées des émoluments est presque similaire (36 %). Le taux de croissance des recettes fiscales est, en revanche, plus élevé (47 %).

Figure 3: Recettes tirées des émoluments, recettes fiscales et totales des cantons et des communes, indice 1990 = 100



La Figure 4 complète cette analyse avec les taux de croissance des recettes fiscales et des recettes tirées des émoluments. Hormis la première moitié des années 1990 (jusqu'en 1997), la progression des recettes tirées des émoluments n'a dépassé celle des produits fiscaux qu'en 2003. Cette année-là, ces derniers fléchissaient de 3 % en raison d'un repli conjoncturel, alors que les recettes tirées des émoluments affichaient une croissance notable de 5,8 %. Après analyse, cette hausse semble résulter principalement de l'introduction du permis de conduire au format carte de crédit et du nouveau passeport suisse, qui a eu lieu en 2003 dans les deux cas.

Figure 4: Recettes tirées des émoluments et recettes fiscales des cantons et des communes, taux de croissance en pour-cent



Les analyses ne reflètent aucun déplacement des recettes fiscales vers les recettes tirées des émoluments pendant la période observée, soit entre 1990 et 2008. Pourtant, le manque de transparence et la disproportion entre les émoluments perçus et les prestations fournies ont été déplorés lors des débats parlementaires. L'indice des émoluments de l'AFF s'attaque à ces deux points.

3 Réflexions conceptuelles

Au cours de l'année 2010, l'AFF a élaboré un concept d'indicateur destiné à permettre une comparaison intercantonale du financement par les émoluments. L'objectif premier était d'accroître la transparence en évitant les doubles emplois et en utilisant les données existantes. Toutefois, si la charge des émoluments pour certains types de ménages doit être présentée comme cela a été mentionné lors des débats parlementaires notamment, une nouvelle enquête annuelle est indispensable. De plus, ces informations sont déjà disponibles sous forme détaillée auprès du Surveillant des prix et de certains cantons⁷. Ce dernier gère depuis l'été 2009 une base de données⁸ complète sur les taxes relatives à l'approvisionnement en eau, à l'élimination des eaux usées et à celle des déchets, qui présente la charge de trois catégories-types de ménages dans les 300 communes suisses de plus de 5000 habitants.

L'AFF a donc décidé de renoncer à une différenciation par type de ménages et d'élaborer à la place un indicateur agrégé du financement par les émoluments en Suisse. Ce faisant, elle veille à renforcer la transparence au niveau cantonal et, surtout, à examiner la «disproportion entre émoluments et prestations» souvent citée lors des débats parlementaires. Cette procédure (vue d'ensemble agrégée par l'AFF et informations détaillées disponibles auprès de services spécialisés) est analogue à la comparaison de la charge fiscale dans les cantons. L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal calculé chaque année par l'AFF représente un paramètre agrégé de l'exploitation de la substance fiscale totale par les cantons et les communes. Les statistiques détaillées établies par le service concerné (dans ce cas, l'AFC) reflètent en outre la charge fiscale de certains types de ménages dans des communes déterminées. La combinaison de ces deux approches permet une évaluation différenciée de la charge fiscale en Suisse. Par conséquent, l'indice des émoluments de l'AFF, d'une part, et les constatations détaillées du Surveillant des prix et d'éventuels autres services spécialisés, d'autre part, fournissent une vue d'ensemble différenciée de la charge liée aux émoluments.

Les différents travaux relatifs à la perception des émoluments ne doivent pas être considérés comme se substituant les uns aux autres, mais comme des analyses distinctes complémentaires. Ainsi, les observations du Surveillant des prix sur l'élimination des déchets dans une ville précise ne peuvent pas être comparées avec l'indice de financement par les émoluments de l'AFF dans le canton correspondant. Ces deux analyses reposent sur des méthodes, des bases de données et des concepts différents, qui empêchent une telle

⁷ Par ex. en [Argovie](#), à [Bâle-Campagne](#) et à [Soleure](#).

⁸ <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>

comparaison. Les résultats mettent en évidence plusieurs facettes d'un même thème et conduisent dès lors à des avis divers qui, loin de se contredire, se complètent.

4 Principes théoriques et leur application à l'indice des émoluments

D'après la définition généralement reconnue de Häfelin et Müller (1998)⁹, les émoluments font partie des redevances causales, qui, contrairement aux impôts, sont obligatoirement liées à une contre-prestation précise de l'Etat. Il est dès capital d'associer la redevance à une prestation utilisée par une personne. Par exemple, des émoluments sont perçus pour couvrir les frais d'actes administratifs (taxe administrative) ou pour utiliser des installations publiques (taxe d'utilisation). Conformément à la jurisprudence, leur montant doit reposer sur deux principes fondamentaux: celui de la couverture des coûts et celui de l'équivalence. En vertu du principe de la couverture des coûts, le produit total des redevances causales ne doit pas dépasser les coûts totaux du service administratif correspondant. En revanche, le principe de l'équivalence exige en substance qu'une taxe ne soit pas manifestement disproportionnée par rapport à la valeur objective d'une prestation et qu'elle reste dans des limites raisonnables¹⁰. Selon Häfelin et Müller (1998), le principe de la couverture des coûts s'applique sans restriction pour évaluer le montant des taxes administratives. Celui de l'équivalence est, quant à lui, davantage employé pour les taxes d'utilisation.

Les avantages d'une prestation de l'Etat étant difficilement quantifiables pour le bénéficiaire, l'AFF se base sur le principe de la couverture des coûts pour établir l'indice des émoluments, quel que soit le type de ces derniers. Cela limite dans une certaine mesure la pertinence des indices relatifs aux taxes d'utilisation, mais ces restrictions sont contrebalancées par les atouts d'une méthode de calcul transparente et compréhensible. De plus, les votes exprimés par les parlementaires s'appuyaient implicitement sur le principe de la couverture des coûts, lorsqu'il était question de disproportion entre les émoluments et les prestations. Un indice des émoluments conçu selon ce principe se définit comme le rapport entre le produit total des émoluments perçus et le total des coûts du service administratif concerné. Il permet de déterminer le pourcentage des coûts totaux couverts par les recettes des émoluments.

Si ces recettes dépassent le total des coûts, l'indice est supérieur à 100 %. Au sens strict, il s'agit alors d'une violation du principe de la couverture des coûts. Compte tenu de plusieurs difficultés méthodologiques, cette limite ne peut toutefois être considérée comme absolue. Ainsi, comme cela a été indiqué précédemment, ce principe ne s'applique que de manière restreinte aux taxes d'utilisation. En outre, d'autres problèmes méthodologiques ont dû être résolus lors des calculs présentés au chapitre suivant, de sorte que la limite des 100 % est

⁹ U. Häfelin, G. Müller (1998), *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zurich, éditions Schulthess Polygraphischer Verlag.

¹⁰ ATF 109 IB 308, p. 314.

quelque peu assouplie. Quoi qu'il en soit, un indice des émoluments calculé de cette manière présente de nombreux avantages: premièrement, s'appuyer sur le principe de la couverture des coûts garantit une base théorique fondée et permet une méthode de calcul claire et compréhensible. Deuxièmement, cette dernière facilite l'identification d'une éventuelle disproportion entre émoluments et prestations, car un indice nettement supérieur à 100 % peut en être le signe, même si la limite de 100 % n'est pas absolue. Une conclusion inverse n'est par ailleurs valable que de manière restreinte: si le rapport entre les recettes des émoluments et les dépenses est sensiblement inférieur à 100 %, cela ne légitime pas pour autant une augmentation des émoluments. Seul un examen approfondi des données et des dispositions légales permet de prendre une telle décision au cas par cas. Enfin, troisièmement, les chiffres de la statistique financière fournissent des données comparables pour tous les cantons et toutes les communes sur une longue période (de 1990 à 2007)¹¹. Il est dès lors possible de répartir les recettes et les dépenses selon les tâches de l'Etat (fonctions) et, partant, de calculer l'indice des émoluments dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la circulation, etc. Le chapitre suivant présente le calcul détaillé et certaines particularités méthodologiques.

¹¹ La statistique financière a été entièrement révisée en 2008. Les résultats de 2008 ne sont comparables avec les années précédentes que sous certaines conditions; voir chap. 5.5.

5 Méthode de calcul

L'indice des émoluments d'un service administratif est calculé avec la formule suivante:

$$\text{Indice des émoluments} = \frac{\text{Produit total des émoluments perçus}}{\text{Coûts}}$$

Il faut d'abord identifier les sources de données pour le numérateur et le dénominateur.

5.1 Calcul du produit

Le produit est relativement facile à déterminer. D'après 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 prestations de service» sont pertinents¹². La comptabilisation des taxes d'utilisation présente cependant de grandes divergences selon les cantons et les communes. Par exemple, presque aucune taxe d'utilisation relative à l'approvisionnement en eau n'est comptabilisée pour certains ménages, alors que le groupe par nature 4250¹³ «Ventes» affiche des montants élevés. Ce dernier est donc pris en compte dans le calcul du produit des émoluments des cantons et des communes, en plus des groupes par nature 4210 et 4240, afin de gommer ces différences et d'obtenir des données comparables pour les cantons et les communes. Il en résulte, bien entendu, une augmentation du produit total des émoluments perçus et – toutes choses étant égales par ailleurs – de l'indice des émoluments. Comme indiqué au chapitre 4, c'est l'une des raisons pour lesquelles la limite de 100 % ne peut être considérée comme le signe indéniable d'une violation du principe de la couverture des coûts.

Le calcul du produit présente une particularité liée aux chiffres-clés de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. Ces deux domaines comprennent, en plus des émoluments pour actes administratifs et des taxes d'utilisation, des taxes de raccordement uniques prélevées lors de la construction d'un bien immobilier et de son raccordement au réseau d'eau. Dans la statistique financière, ces taxes de raccordement sont affectées aux groupes par nature 674 à 678 «Subventions d'investissements des entreprises publiques», «Subventions d'investissements des entreprises privées», «Subventions d'investissements des organisations privées à but non lucratif», «Subventions d'investissements des ménages privés» et «Subventions d'investissements provenant de l'étranger»¹⁴, qui rassemblent également d'autres subventions d'investissement. Pour les fonctions «Approvisionnement en

¹² Dans le Modèle comptable harmonisé MCH1, il s'agit des groupes par nature 431 et 434.

¹³ Correspond au groupe par nature 435 dans MCH1.

¹⁴ Dans le Modèle comptable harmonisé MCH1, il s'agit des groupes par nature 610, 663, 664, 669, 673 et 674.

eau» et «Elimination des eaux usées», on peut néanmoins supposer que la majeure partie concerne effectivement les taxes de raccordement. Cela constitue malgré tout une limitation méthodologique supplémentaire pour calculer le financement par les émoluments dans les cantons et les communes. Eu égard aux fortes fluctuations des taxes de raccordement d'une année à l'autre, ces dernières sont intégrées dans le calcul de l'indice des émoluments non comme une valeur annuelle, mais comme la moyenne des années disponibles.

5.2 Subdivision par type d'émoluments

Les recettes des émoluments peuvent être subdivisées par groupe de tâches de l'Etat grâce à la classification fonctionnelle. Il est toutefois peu opportun de calculer l'indice des émoluments pour chacune des quelque 150 fonctions du MCH2. C'est pourquoi l'AFF se limite à cinq domaines-clés, qui représentent au total près de 56 % des émoluments:

- Office de la circulation routière et de la navigation
- Questions juridiques
- Approvisionnement en eau
- Traitement des eaux usées
- Gestion des déchets

D'après le Tableau 1, quatre de ces domaines ont généré la plupart des recettes des émoluments des cantons et des communes en 2008: traitement des eaux usées (environ 18 %), questions juridiques (environ 17 %), gestion des déchets (11 %) et office de la circulation routière et de la navigation (près de 6 %)¹⁵. Malgré sa part comparativement faible (3,5 %), l'approvisionnement en eau est également pris en compte, car ces taxes sont considérées comme importantes par les consommateurs et elles ont déjà fait l'objet d'une enquête du Surveillant des prix. De nombreuses comptabilités communales ne distinguent cependant pas les taxes de raccordement relatives à l'approvisionnement et celles qui portent sur les eaux usées. Il est fréquent de ne prélever qu'une seule taxe de raccordement pour ces deux prestations et de la comptabiliser sous l'une des deux fonctions. Ces groupes de tâches sont donc regroupés pour calculer le financement par les émoluments et analysés en tant qu'indice des émoluments dans le domaine Approvisionnement en eau/traitement des eaux usées.

La nature des autres groupes de tâches dont la part est élevée dans les recettes tirées des émoluments explique pourquoi seuls 56 % de ces dernières sont examinés de plus près. Il est en effet peu judicieux d'étudier le financement par les émoluments dans des fonctions telles que «Services généraux, autres» (022, MCH1 021, 029) ou «Routes, non mentionné

¹⁵ Le Tableau 3 en annexe présente la part des recettes des émoluments de ces cinq fonctions dans les recettes totales des émoluments par canton.

ailleurs» (619, MCH1 620, 621, 630), qui représentent chacune quelque 4 % des recettes totales des émoluments. Ces groupes de tâches comprennent tant de prestations qu'une analyse ne serait guère pertinente. Ils intègrent en outre des tâches non financées par des émoluments (par ex. archivage, Office du personnel, Office de la statistique), qui porteraient les indices bien en-deçà des 100 %. Il en va de même pour les fonctions «Justice» (120) et «Recherche fondamentale» (281), qui s'élèvent également à 4 % chacune des recettes totales tirées des émoluments. Ces domaines sont financés en majeure partie par des impôts ou des transferts, de sorte qu'une analyse du financement par les émoluments n'aurait guère d'intérêt.

Tableau 1: Part en pour-cent des principales fonctions dans les recettes totales tirées des émoluments des cantons et des communes, 2008, classement décroissant¹⁶

Fonction	Désignation de la fonction	Part en %
140	Questions juridiques	18.4%
720	Traitement des eaux usées	17.3%
730	Gestion des déchets	10.7%
113	Office de la circulation routière et de la navigation	6.4%
⋮	⋮	⋮
710	Approvisionnement en eau	3.5%

D'après l'index MCH2 par mot clef¹⁷, la rubrique «Traitement des eaux usées» comprend notamment la protection des eaux et les canalisations, en plus dudit traitement. Par conséquent, les recettes tirées des émoluments de cette fonction ne correspondent pas aux seules taxes sur les eaux usées. De même, les charges liées à cette fonction ne se limitent pas uniquement au traitement des eaux usées. L'indice des émoluments calculé à partir de cette fonction n'en demeure pas moins pertinent, car les recettes et les charges se rapportent à la même fonction, ce qui garantit la comparabilité du numérateur et du dénominateur. Toutefois, le fait que la fonction «Traitement des eaux usées» comporte aussi des prestations non imputables à une seule personne constitue une raison supplémentaire de ne pas considérer la limite de 100 % comme absolument contraignante. Il en va de même pour la fonction «Gestion des déchets», qui ne repose pas uniquement sur la taxe relative aux sacs poubelle, et «Approvisionnement en eau», qui englobe également les fontaines

¹⁶ Dans MCH1, il s'agit des fonctions 7100, 7800, 1000, 1010, 7200, 7810, 1100 et 7000.

¹⁷ Voir [IDHEAP](#).

publiques, par exemple. En revanche, le domaine «Office de la circulation routière et de la navigation» n'intègre que les émoluments de ces offices cantonaux. La fonction «Questions juridiques» est, quant à elle, générique et rassemble de nombreuses tâches publiques, dont le registre foncier, celui du commerce, le bureau des passeports, le contrôle des habitants et l'état civil. Une autre subdivision n'est, en l'espèce, pas possible, de sorte qu'aucune conclusion ne peut être formulée sur le financement par les émoluments dans les différents domaines (par ex. taxes relevant du registre foncier pour les permis de construire). Cela nécessiterait une enquête approfondie et longue auprès de chaque canton et commune. Comme cela est indiqué dans l'introduction, l'AFF se concentre sur les données existantes, afin d'éviter une nouvelle enquête coûteuse.

5.3 Calcul des coûts

Le produit total des émoluments perçus (numérateur dans la formule p. 16) a été défini et les principaux types d'émoluments ont été identifiés à l'aide de la classification fonctionnelle. Il faut à présent déterminer une méthode de calcul pour le dénominateur de l'indice des émoluments, c'est-à-dire les coûts du service administratif correspondant. Celui-ci peut être délimité grâce à la classification fonctionnelle, comme pour les recettes des émoluments. La détermination des coûts est, en revanche, un peu plus compliquée.

La statistique financière est chargée de présenter les comptes financiers des différents échelons de l'Etat et ne reçoit à ce titre aucune information détaillée sur les coûts d'exploitation des unités administratives. Cependant, la comptabilité analytique étant étroitement liée de nos jours à la comptabilité financière, ses produits sont classés dans des fonctions recensées par la statistique financière. Les charges par fonction fournissent dès lors les coûts approximatifs du service administratif concerné.

Par ailleurs, les amortissements ne peuvent être affectés aux tâches de l'Etat. En l'absence d'informations sur leur origine, ils sont tous regroupés à la rubrique 990 «Postes non répartis». Ils représentent toutefois une part importante des coûts échus dans l'approvisionnement en eau et l'élimination des eaux usées et des déchets, de sorte que la pertinence de l'indice des émoluments serait amoindrie si les calculs ne les intégraient pas sous une forme adéquate. Prendre en compte les dépenses d'investissement permet d'estimer les amortissements d'une fonction précise. Ces dépenses peuvent être attribuées facilement aux différentes fonctions, mais elles varient fortement d'une année à l'autre eu égard à leur nature. Etant donné que tout investissement se déprécie avec le temps et doit être amorti, une moyenne à long terme des dépenses d'investissement pour une fonction donnée permet d'évaluer les amortissements. La durée de vie des biens d'équipement étant très longue dans les fonctions pertinentes (par ex. entre 40 et 60 ans pour les constructions

de canalisations) et une série temporelle cohérente n'étant proposée qu'à partir de 1990, la moyenne de toutes les années disponibles est incorporée dans les calculs¹⁸.

Cette procédure ne fournit qu'une estimation très sommaire des amortissements, comme en témoigne la comparaison entre ceux des différentes années et la moyenne des dépenses d'investissement entre 1990 et 2008 pour chaque canton, y compris ses communes. Cela tient probablement à la pratique utilisée en la matière dans le MCH1, car les amortissements comptabilisés ne correspondaient alors souvent pas à la diminution de valeur effective. Cette procédure n'en reste pas moins opportune et elle sera utilisée pour calculer l'indice des émoluments, notamment car la moyenne à long terme des dépenses d'investissement dépasse – parfois sensiblement – le montant des amortissements dans la grande majorité des cantons et pour la plupart des années. Que les dépôts effectués dans des fonds ou des financements spéciaux, qui permettent à de nombreuses communes de financer leurs investissements, soient ajoutés aux amortissements ne change guère la situation. On peut en conclure que cette méthode d'évaluation surestime les amortissements effectifs et a dès lors tendance à réduire l'indice des émoluments (car le dénominateur est plus grand). Il est donc peu probable que l'indice présenté soit trop élevé.

La prise en compte des coûts des intérêts pose un problème comparable à celui rencontré en ce qui concerne les amortissements. En effet, tous les cantons et toutes les communes ne les répartissent pas entre les différentes fonctions. C'est pourquoi, par souci d'homogénéité, la statistique financière a regroupé toutes les dépenses d'intérêts dans la fonction 961 «intérêts». Afin de pouvoir toutefois les intégrer dans l'indice des émoluments, la part des dépenses dans le total des dépenses (par canton et par année) a été calculée dans les fonctions correspondantes. A l'aide de cette part, les dépenses d'intérêts sont calculées par secteur administratif.

Bien entendu, l'approche retenue ici pour chiffrer les coûts d'une prestation financée par les émoluments n'indique pas si cette dernière est produite efficacement. Des raisons structurelles peuvent notamment expliquer qu'une prestation soit plus chère dans un canton que dans un autre. Par exemple, l'approvisionnement en eau sera, par nature, bien plus coûteux dans un canton de montagne à la topographie complexe que sur le plateau. La question de l'efficacité n'est toutefois pas primordiale pour un indice des émoluments. Il s'agit davantage de déterminer si les émoluments prélevés par un service de l'Etat sont justifiés au regard des charges correspondantes. Ce rapport recettes/charges peut être comparé entre cantons et entre communes sans devoir examiner dans chaque cas les particularités structurelles. L'harmonisation des données des cantons et des communes est la seule

¹⁸ Les hypothèses formelles sous-jacentes sont présentées en annexe, p. 26.

condition sine qua non, et les chiffres de la statistique financière permettent de répondre à cette exigence dans une large mesure.

5.4 Calcul de l'indice des émoluments

Après l'énoncé des différentes considérations, la formule présentée en page 16 peut à présent être concrétisée. L'indice des émoluments est calculé comme suit pour chaque canton et année:

$$IE_x = \frac{RE_x}{Ch_x + M(I_x) + Z_x}$$

IE_x équivaut à l'indice des émoluments dans la fonction x ; RE_x désigne les recettes correspondantes tirées des émoluments¹⁹ et Ch_x , les charges courantes²⁰ dans le service administratif concerné. $M(I_x)$ correspond à la moyenne à long terme des dépenses d'investissement²¹ et Z_x à l'estimation des dépenses d'intérêts²² dans la fonction x .

Un indice des émoluments peut être calculé de la même manière pour la somme des quatre fonctions sélectionnées. A cet effet, on divise selon la formule ci-dessus les recettes tirées des émoluments des quatre fonctions par la somme des charges courantes et de la moyenne à long terme des dépenses d'investissement correspondantes.

5.5 Modification de la statistique financière et rupture dans la série à partir de 2008

La méthode a été remaniée en profondeur à partir de l'exercice 2008 afin de garantir la comparabilité des données de la statistique financière sur le plan national et international²³. Les budgets étatiques sont désormais délimités selon les critères du système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC 1995). Par conséquent, depuis 2008,

¹⁹ Les recettes tirées des émoluments correspondent à la somme des groupes par nature 4210, 4240 et 4250. Pour les fonctions 710 «Approvisionnement en eau» et 720 «Traitement des eaux usées», on ajoute également la moyenne des groupes par nature 674 à 678 (taxes de raccordement) entre 1990 et la dernière année connue.

²⁰ Les charges courantes découlent des groupes par nature de la classe de comptes 3 ayant une incidence sur le financement (hors imputations internes du groupe de comptes 39).

²¹ La moyenne à long terme des dépenses d'investissement est égale à la moyenne des groupes par nature de la classe de comptes 5 (hors imputations internes du groupe de comptes 59) entre 1990 et la dernière année connue. Par conséquent, chaque nouvelle valeur adapte légèrement la série temporelle de l'indice des émoluments.

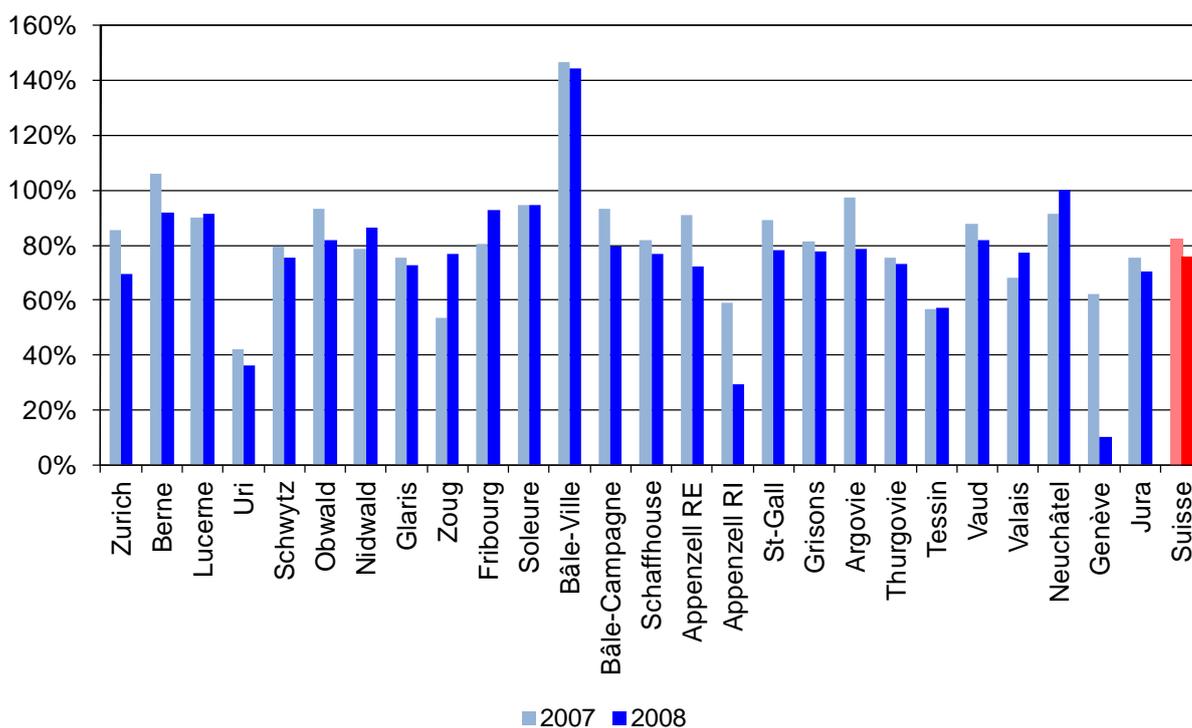
²² Les dépenses d'intérêts dans la fonction x sont égales à la part des dépenses dans cette fonction par rapport aux dépenses totales, multipliée par les dépenses totales d'intérêts.

²³ Voir «Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse», <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/methoden.php>

certaines entreprises publiques, telles que les hôpitaux, les fournisseurs d'électricité, d'eau, les installations de chauffage à distance et les usines d'incinération des déchets, qui sont contrôlées par l'Etat, mais qui couvrent plus de 50 % de leurs coûts de production sur le marché ne sont plus affectées au secteur Etat²⁴. Cela a des répercussions importantes sur l'indice des émoluments dans les domaines de l'eau, des eaux usées et des déchets, car les données jusqu'en 2007 et celles à partir de 2008 ne peuvent plus être comparées en raison d'une définition divergente. De plus, l'évaluation des communes non recensées répond à un nouveau concept, qui est censé représenter l'échantillon du mieux possible. La nouvelle statistique financière intègre les communes dans l'échantillon en fonction de leur taille et de leur canton. Leur sélection est dès lors entièrement modifiée par rapport à la méthode antérieure à 2008, ce qui peut influencer fortement sur leurs résultats. Le changement de méthode d'évaluation pourrait expliquer en partie la rupture constatée dans les séries temporelles des recettes et des charges des communes pour 2008. D'autres adaptations, telles que le nouveau plan comptable et la nouvelle classification fonctionnelle du MCH2, empêchent également de comparer l'indice des émoluments à compter de 2008 avec les valeurs des années précédentes. L'absence de comparabilité dans le temps, qui découle du changement de méthode, est cependant contrebalancée par la nette amélioration de la qualité des données, notamment en ce qui concerne la délimitation entre le budget de l'Etat et les entreprises publiques. Grâce à la réforme de la statistique financière, l'inclusion éventuelle d'un établissement précis (par ex. une entreprise d'approvisionnement en eau) dans le budget de l'Etat repose sur les mêmes critères, quels que soient les cantons et les communes.

La Figure 5 présente cette rupture de la structure en prenant l'exemple de l'indice des émoluments dans le domaine de l'eau/des eaux usées. On observe dans la plupart des cantons une différence marquée entre les résultats de 2007 et ceux de 2008. Ainsi, l'indice des émoluments 2007 s'inscrit à 62 % dans le canton de Genève, alors qu'il s'établit à 10 % en 2008. Quelques cantons n'affichent aucun écart important (par ex. Soleure ou Schaffhouse); les vastes changements méthodologiques empêchent cependant toute comparaison entre les années antérieures à 2008 et les résultats qui y sont postérieurs.

²⁴ La publication «Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse» (voir note de bas de page 23) comprend de plus amples informations sur les critères de délimitation.

Figure 5: Indice des émoluments pour l'eau/les eaux usées en 2007 et 2008

5.6 Résultats de la consultation technique

Dans le cadre d'une consultation technique, les services intéressés ont pu prendre position sur le présent concept de comparaison intercantonale du financement par les émoluments.

La méthode de calcul claire, facilement compréhensible et scientifiquement fondée a été saluée de toutes parts. Le fait que l'indicateur s'appuie sur des données existantes de la statistique financière a également rencontré un écho positif.

L'agrégation élevée de l'indicateur et le manque de comparabilité des comptes cantonaux et communaux font partie des principales critiques soulevées. Des craintes ont aussi été formulées quant à la pertinence et à l'interprétation des résultats. Par exemple, la comparabilité des données est critiquée eu égard aux réglementations très hétérogènes des cantons et des communes en matière d'émoluments et une interprétation erronée des résultats est redoutée. De même, plusieurs services préconisent une collecte des données selon une approche ascendante, qui reposerait sur les décomptes coûts/prestations détaillés de chaque commune. L'absence d'enquête sur la charge liée aux émoluments pour certains types de ménages est également déplorée.

Ces critiques sont compréhensibles et elles rejoignent en grande partie les réserves du Conseil fédéral qui avaient conduit au rejet de la motion. L'AFF pense néanmoins que l'indicateur proposé permet d'identifier, à un niveau agrégé, les différences cantonales en matière de financement par les émoluments. Certaines restrictions méthodologiques sont

inévitables et elles sont présentées de manière transparente et détaillée. Ce nouvel indicateur complète les travaux existants du Surveillant des prix et de certains cantons dans ce domaine. Certes, aucun avis détaillé ne peut être émis sur les différentes communes et sur les types d'émoluments, mais les résultats sont susceptibles de mettre en évidence un écart important entre les émoluments et les prestations.

6 Résultats

6.1 Recettes tirées des émoluments dans le budget de la Confédération

La méthode décrite dans le présent document permet également de déterminer les recettes tirées des émoluments dans le budget de la Confédération. Cette source de revenus est toutefois nettement moins importante pour la Confédération que pour les cantons et les communes. En 2008, les émoluments représentaient 1,2 % des recettes de cette dernière, soit près de 800 millions de francs²⁵. A titre de comparaison, les cantons et les communes ont comptabilisé durant la même période 8,1 milliards de francs d'émoluments, soit 8 % de leurs recettes.

L'indice des émoluments a néanmoins été calculé pour les principaux groupes de tâches de la Confédération (selon leur part dans les recettes totales des émoluments) en utilisant la même procédure que pour les cantons et les communes. Il s'agit des fonctions «Services généraux, autres», «Recherche fondamentale», «Défense militaire», «Abus d'alcool et de drogues» et «Police». D'après le calcul, une disproportion entre émoluments et prestations peut cependant être exclue dans tous les domaines. En effet, la valeur la plus élevée, toutes années et fonctions confondues, s'inscrit à 40 % pour l'indice de la fonction «Police» en 1989; elle est donc clairement inférieure à la limite de 100 %. Compte tenu de ces valeurs et de la faible importance des émoluments dans le budget de la Confédération, il est renoncé à une présentation plus détaillée.

6.2 Evolution de l'indice des émoluments jusqu'en 2007

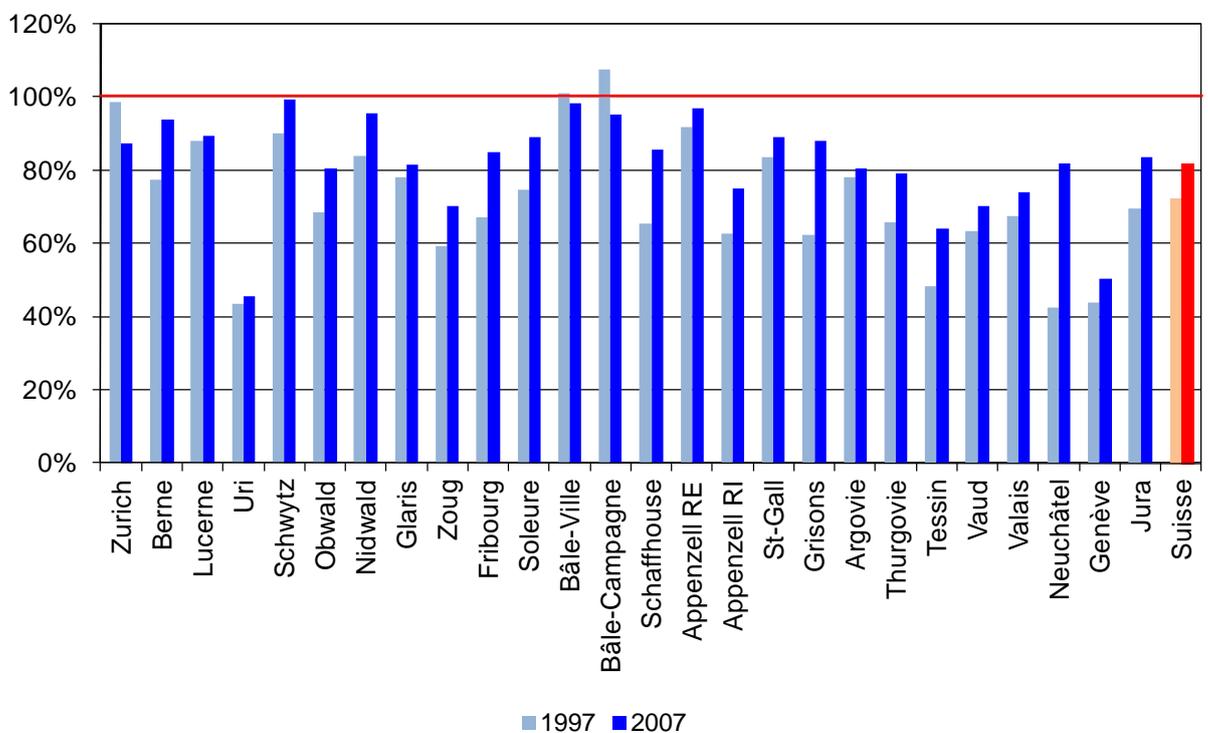
Comme cela a été précisé au chapitre 5.5, les valeurs de l'indice des émoluments à compter de 2008 ne peuvent être comparées avec celles des années précédentes en raison de la révision de la statistique financière. Une évolution temporelle de l'indice peut toutefois être présentée, car cette statistique s'appuyait sur la même méthode entre 1990 et 2007. Les

²⁵ Des différences de méthode et dans les données collectées expliquent les divergences entre les chiffres de la statistique financière, sur lesquels reposent ces indications, et ceux du compte d'Etat de la Confédération.

résultats postérieurs sont publiés une fois par an, à la fin octobre; ceux des années 2008 et 2009 ont été communiqués pour la première fois en octobre 2011.

La Figure 6 montre les indices de 1997 et de 2007. La part des coûts financés par les émoluments (dans les quatre secteurs administratifs retenus) a augmenté dans presque tous les cantons, ceux de Neuchâtel et des Grisons affichant la progression la plus forte. La hausse ne peut cependant pas être considérée comme excessive, car cette part demeure inférieure à 100 % dans les cantons en 2007. La proportion des coûts financés par les émoluments a fléchi de façon parfois notable dans trois cantons: Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zurich. Dans le premier, l'indice s'élevait encore à 101 % en 1997, mais il a passé sous la barre des 100 % jusqu'en 2007.

Figure 6: Financement des services publics par les émoluments en 1997 et en 2007



Annexe

Tableau 2: Part des recettes tirées des émoluments dans les recettes totales par canton, y compris ses communes, 2008

	2008
Zurich	9.2%
Berne	9.1%
Lucerne	6.3%
Uri	6.6%
Schwytz	5.3%
Obwald	6.4%
Nidwald	6.6%
Glaris	8.2%
Zoug	4.5%
Fribourg	8.3%
Soleure	7.0%
Bâle-Ville	8.9%
Bâle-Campagne	6.1%
Schaffhouse	9.6%
Appenzell RE	6.2%
Appenzell RI	4.2%
St-Gall	8.3%
Grisons	8.8%
Argovie	8.2%
Thurgovie	9.0%
Tessin	5.0%
Vaud	5.6%
Valais	8.3%
Neuchâtel	9.3%
Genève	3.0%
Jura	5.8%

Tableau 3: Part des recettes tirées des émoluments et liées aux quatre fonctions sélectionnées dans les recettes totales tirées des émoluments par canton, y compris ses communes, 2008

	2008
Zurich	52.0%
Berne	55.9%
Lucerne	53.1%
Uri	24.8%
Schwytz	63.3%
Obwald	48.3%
Nidwald	67.9%
Glaris	64.4%
Zoug	65.6%
Fribourg	60.4%
Soleure	75.4%
Bâle-Ville	36.8%
Bâle-Campagne	68.2%
Schaffhouse	60.3%
Appenzell RE	71.9%
Appenzell RI	62.1%
St-Gall	50.1%
Grisons	53.0%
Argovie	57.7%
Thurgovie	60.2%
Tessin	69.3%
Vaud	67.5%
Valais	62.0%
Neuchâtel	59.4%
Genève	39.7%
Jura	70.0%

Estimation des amortissements à l'aide de la moyenne des investissements – hypothèse formelle

$A_t =$ amortissements durant l'année t

$N =$ durée d'utilisation = $J + X$

$J =$ années saisies

$X =$ années non saisies

$I =$ investissement

$\tilde{A}_t =$ amortissements estimés durant l'année t

Les amortissements durant l'année t sont estimés en tant que moyenne des investissements exécutés pendant toutes les années connues:

$$\tilde{A}_t = \frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j$$

Les amortissements effectifs sur l'ensemble de la durée d'utilisation s'élèvent à:

$$A_t = \frac{1}{N} \sum_{i=t-N+1}^t I_i$$

Ou, s'ils sont ventilés entre les années recensées et celles non recensées:

$$A_t = \frac{1}{N} \left(\sum_{j=t-J+1}^t I_j + \sum_{x=t-X+1}^t I_x \right)$$

Notre procédure présuppose que \tilde{A}_t soit une bonne évaluation de A_t . Par conséquent, quelle est la condition pour que $\tilde{A}_t = A_t$?

$$A_t = \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j + \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\tilde{A}_t = A_t = \frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j + \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j - \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \frac{N}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j - \frac{1}{N} \frac{J}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{N-J}{JN} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \frac{X}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

Puisque $N - J = X$, alors:

$$\frac{X}{JN} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{X}{NX} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{X}{JN} \frac{N}{X} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{X}{NX} \frac{N}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

Il ressort de ces calculs que les amortissements estimés, qui équivalent à la moyenne des investissements exécutés pendant toutes les années connues, correspondent exactement aux amortissements effectifs sur la durée d'utilisation complète si cette moyenne est égale à celle des investissements effectués durant les années inconnues.

Il est possible que la moyenne des investissements réalisés durant les années connues diverge de celle des années précédentes. Toutefois, en l'absence d'indications sur le rapport effectif, une approche plausible consiste à supposer que les moyennes sont identiques.

Tableau 4: Financement des services publics par les émoluments – particularités de la sectorisation

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

	centrale hydraulique non recensée
BL	Canton: stations de traitement des eaux usées et déchetterie non prises en compte, service de contrôle des véhicules à moteur recensé comme concordat (hors budget cantonal) et pris en compte dans l'indice des émoluments, STEP et décharge non prises en compte Liestal: approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement pris en compte
SH	--
AR	Herisau: eaux usées non prises en compte
AI	Canton: compte routier pris en compte, centrale hydraulique et STEP non recensées Appenzell: gestion des déchets prise en compte
SG	Rapperswil-Jona: eaux usées non prises en compte St-Gall: décharge et eaux usées non prises en compte
GR	Coire: STEP non prise en compte
AG	--
TG	--
TI	Communes: approvisionnement en eau et STEP non pris en compte
VD	Lausanne: approvisionnement en eau non pris en compte Yverdon-les-Bains: approvisionnement en eau non pris en compte Autres communes: approvisionnement en eau partiellement non pris en compte
VS	Sion: eau et énergie non prises en compte
NE	Communes: STEP non recensée
GE	Canton: eau et eaux usées externalisées auprès des Services Industriels de Genève (SIG)
JU	Delémont: approvisionnement en eau non pris en compte