

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2014)  
**Heft:** 2058: Numéro spécial

**Artikel:** Panorama des impôts en Suisse : du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?  
**Autor:** Dafflon, Bernard  
**Kapitel:** 6: Les contributions causales  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1012825>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 29.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Les contributions causales

Trois constats s'imposent d'emblée lorsque l'on aborde le thème des contributions causales, qu'elles soient prélevées sous forme d'émoluments, de redevances ou de taxes. Le premier est l'absence d'informations statistiques fiables sur l'ampleur des financements publics par cette ressource, ce qui est surprenant puisque – deuxième constatation – des services publics dit « techniques », tels la distribution d'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux, le ramassage et le traitement des ordures, sont ainsi financés dans les communes depuis assez longtemps par des taxes communales – sauf quelques exceptions ici et là... contraires à la législation fédérale. Enfin, troisième constatation, depuis une dizaine d'années, le principe de l'utilisateur payeur s'étend petit à petit aux prestations sociales, ce qui soulève la question des capacités financières individuelles à payer le service reçu.

Les cantons et les communes offrent certains services financés non par les recettes générales inscrites au budget, mais par des contributions causales, sortes de « prix publics » liés à des prestations spécifiques pour

lesquelles on peut identifier le bénéficiaire. Les tâches les plus souvent citées sont, pour les émoluments, des actes administratifs tels les demandes de passeport ou les services offerts par les offices cantonaux de circulation, pour les expertises de véhicules et les permis ; pour les redevances d'utilisation, la liste concerne la distribution d'eau (chapitre 70 de la classification fonctionnelle dans le MCH1), l'évacuation et l'épuration des eaux usées (71), l'enlèvement et le traitement des déchets (72), le cimetière (74), certains actes liés à l'aménagement du territoire, comme l'examen des permis de construire et des plans de quartiers (79), voire l'aménagement et l'entretien de certaines routes (620), les places de stationnement (621) et les transports publics (651). On se réfère ici au principe d'équivalence en théorie des finances publiques ou, en pratique, à la règle de l'utilisateur payeur ou du pollueur payeur.

Plus récemment, des domaines liés à la politique sociale sont également entrés, du moins partiellement, dans le champ d'application du principe d'équivalence : ainsi en est-il des structures d'accueil

de la petite enfance, des écoles enfantines, des repas scolaires, de l'accompagnement extrascolaire, de l'aide familiale, des soins à domicile et de l'accueil des personnes âgées dans les établissements médicaux sociaux. Certes, les utilisateurs à faible capacité financière peuvent, dans la plupart des cas, bénéficier de mesures redistributives sous forme d'aides individuelles ou familiales. Mais, même adossé à des mesures redistributives, le principe de financement est bel et bien lié à une participation financière fondée sur l'utilisation du service et non sur la capacité à payer.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. La première section explique le contexte général d'analyse des contributions causales, définitions et règles de jurisprudence. Comme on le verra dans la deuxième section, les données chiffrées disponibles pour la Suisse sont rares et basées sur des données comptables peu claires : l'analyse de la situation sur une longue période et pour l'ensemble des cantons et leurs communes est impossible. D'où la difficulté de vérifier l'hypothèse selon laquelle les recettes tirées des émoluments et des redevances d'utilisation auraient augmenté ces dernières années pour suppléer aux baisses d'impôt. La troisième section présente une étude détaillée du financement des tâches environnementales dans les communes du canton de Fribourg. Elle permet de répondre en partie à l'hypothèse énoncée. Enfin, la

quatrième section aborde la question redistributive liée au principe d'équivalence en prenant l'exemple des structures d'accueil de la petite enfance.

## **6.1 Définitions et règles d'application**

Les émoluments et les redevances d'utilisation sont des contributions causales qui, contrairement aux impôts, sont obligatoirement liées à une contre-prestation précise de l'État, canton ou commune. La contribution causale sert à financer une prestation individualisable : celui qui demande la prestation doit en assumer le coût. Le service n'est pas obligatoire en ce sens que si une personne n'en a ni l'utilité, ni le besoin et peut s'en passer, elle ne paie évidemment rien. Par contre, pour sa demande, l'utilisateur ne peut s'adresser qu'à l'État, qui a un monopole de fait.

Les prestations financées par des émoluments sont principalement administratives. La demande pour le passeport est un bon exemple : il n'y a pas d'obligation d'en posséder un ; par contre, si quelqu'un veut un passeport, il ne peut que suivre la procédure officielle, et il doit supporter les frais qui en résultent. Il est plus difficile par contre de préciser les contours des redevances causales, plus complexes à définir. La consommation d'eau potable, mesurée au compteur,

## Encadré 6-1

### Tarification de l'eau potable: la déclinaison des taxes recommandées

#### Premier investissement

La **taxe de raccordement** est perçue pour les immeubles bâtis raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle couvre les frais d'infrastructure. Elle est unique et correspond à l'achat du raccordement au réseau de distribution. Elle devrait être basée sur la demande potentielle maximale du raccordement qui détermine la capacité technique des infrastructures de production et de distribution du réseau d'eau. [Coûts de capacité, dans la définition de l'OCDE].

La **charge de préférence** est perçue pour les fonds raccordables, mais pas encore raccordés, sis dans les zones d'habitation et dans les zones d'activité selon le plan d'aménagement local. Le critère qui justifie le prélèvement d'une charge de préférence alors même que le service n'est pas encore utilisé relève de l'égalité de traitement, tout en distinguant l'avantage potentiel de l'utilisation effective. Tous les propriétaires bénéficiant de la possibilité de raccorder leurs immeubles aux infrastructures communales sont assurés de bénéficier du service sur leur demande (future) d'une autorisation de construire. Ils participent au coût de cette garantie d'accès. La charge de préférence est en quelque sorte un acompte sur la taxe de raccordement, le solde étant facturé au moment de la construction et du raccordement effectif.

#### Investissements de renouvellement

La question du financement des investissements de renouvellement se pose pour deux raisons : (i) les taxes de raccordement et l'amortissement ordinaire portent sur la valeur historique des investissements, tandis que (ii) les installations techniques de nouvelle génération sont plus onéreuses. Une taxe de renouvellement est perçue pour assurer la pérennité des installations.

#### Coûts d'exploitation

La **taxe de base annuelle** sert à couvrir les frais fixes qui incombent au service, indépendamment du nombre d'unités effectivement consommées et de l'importance de la demande potentielle de l'utilisateur sur le réseau. Ce sont ceux qui résultent du fait qu'un usager est raccordé au réseau, même si sa consommation est nulle. [OCDE : coûts de clientèle].

La **taxe d'utilisation** prend en compte les coûts qui varient directement en fonction des quantités produites et du nombre d'unités consommées, ici le volume d'eau relevée au compteur (en m<sup>3</sup>). [OCDE : coûts du produit].

Sources : Dafflon, 1998, La gestion des finances publiques locales, *Économica*, Paris, 2<sup>e</sup> édition, p. 131-132 ; SSIGE, 2009, Recommandation W1006f pour le financement de la distribution d'eau, Berne, [www.svgw.ch](http://www.svgw.ch) > produits ; canton de Fribourg, art. 27 à 33 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable.

OCDE, 1987, Tarification des services relatifs à l'eau, et 2010, Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement, *Éditions de l'OCDE*, Paris.

fait l'objet d'un paiement classé comme redevance d'utilisation par les communes prestataires, mais appelé « prix » par le Surveillant des prix, avec la précision que le « prix » comprend les taxes fixes (taxe de base, taxe de location du compteur) ainsi que les tarifs pour les quantités d'eau consommées (taxe par m<sup>3</sup>). Mais l'application est disparate entre les communes, notamment parce que les distinctions entre coûts d'investissement et d'exploitation et entre coûts fixes et coûts variables laissent aux cantons et aux communes une marge d'appréciation dans l'élaboration de leurs règlements et une marge de manœuvre dans la comptabilisation des dépenses. Il faut, par exemple, examiner si les taxes sont basées sur les seuls frais d'exploitation, ce qui signifie que la commune prestataire aurait financé les investissements par des taxes de raccordement et des charges de préférences, ou si les coûts incluent les intérêts et amortissements des installations. L'encadré 6-1 décline les taxes recommandées pour la distribution d'eau potable, sans entrer dans le détail des combinaisons possibles. Ainsi, énoncer l'application d'une règle de l'utilisateur payeur ne suffit pas, il faut aussi préciser le contenu des coûts servant à calculer les redevances<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Pour l'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'enlèvement et le traitement des déchets, voir B. Dafflon, *L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux*, Document de travail n° 135, Agence Française de Développement, Paris, juin 2013.

Dès lors que la collectivité produisant un service financé par des contributions causales est en situation de monopole parce que l'utilisateur ne dispose que de cette offre, la jurisprudence a fixé des règles d'application afin de cadrer la marge de manœuvre dans leur tarification et la facturation. En Suisse, la jurisprudence a été établie par le Tribunal fédéral à la suite de recours individuels sur facturation. Dans le domaine des contributions causales, cette jurisprudence est fondamentalement inchangée depuis les premières décisions dans les années 90<sup>40</sup>. Cinq règles essentielles (Encadré 6-2) ont été formulées : la légalité de la perception, l'équivalence, l'égalité de traitement, la causalité et la couverture des coûts. Mais tant la jurisprudence du TF que les lois cantonales laissent en général aux fournisseurs (les communes principalement) une marge d'appréciation dans l'application des règles de droit afin qu'ils puissent adapter leurs tarifications aux circonstances spécifiques du périmètre de fourniture des services. On a ainsi de multiples combinaisons dans l'application des principes de l'utilisateur payeur et du pollueur payeur, ce qui complique sérieusement une analyse comparative des contributions causales.

<sup>40</sup> ATF 118 la 320, octobre 1992 ; ATF 120 la 171, juillet 1994 ; ATF 122 I 61, juin 1996, ATF 126 I 180, juin 2000 ; ATF 128 I 46, octobre 2001 et ATF 129 I 346, juin 2003. Plus récent : Arrêté du 4 juillet 2011 de la II<sup>e</sup> Cour de droit public, Lausanne, {T 1/2} 2C\_740/2009, recours concernant l'application du Règlement communal sur la gestion des déchets d'une commune vaudoise.

## Encadré 6-2 Les règles de jurisprudence

*La légalité de la perception* - Une collectivité publique ne peut percevoir des contributions causales que si une loi au sens formel, c'est-à-dire décidée par l'autorité législative, le prévoit et aux conditions fixées par ladite loi. L'acte législatif doit préciser le cercle des assujettis, l'objet de la contribution, les critères de calcul et le montant maximal de la contribution, faute de quoi la décision de prélever une contribution causale est annulable.

*L'équivalence* - Le tarif doit établir une équivalence entre la contribution causale et les avantages que l'utilisateur retire du service public. Il doit contenir une part substantielle qui est proportionnée au service fourni, un tarif forfaitaire n'étant pas acceptable.

*L'égalité de traitement* - La contribution causale ne peut être différenciée qu'en raison des consommations, et pas selon d'autres critères. La prise en compte des capacités financières individuelles, des réductions de tarifs selon les classes d'âge ou des caractéristiques familiales, entre domicile et résidence secondaire, ne sont pas admises.

*La causalité* - Ce principe fixe le moment où naît l'obligation de payer la contribution causale. Cette question revêt un intérêt particulier lorsqu'un agent économique peut accéder au service, mais s'en exclut. Cette règle exige de différencier la taxe de raccordement (accès effectif à un réseau) de la charge de préférence (assurance que l'accès au réseau est possible).

*La couverture des coûts* - La somme des contributions causales ne peut pas dépasser le coût total du service puisque l'activité étatique n'a pas pour but un bénéfice. La contribution causale ne peut pas être un « impôt déguisé ». Un excédent de produits doit être viré sur un compte de réserve spécifique et ne peut pas compter comme recette générale inscrite au budget.

*Sources* : B. Knapp, *Précis de droit administratif*, 1991, 4<sup>e</sup> édition, Helbling et Lichtenhahn, Bâle ; Tschannen P. et U. Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2005, 2<sup>e</sup> édition, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2005 : p. 500-505.

## 6.2 Plus de transparence: oui, mais...

La motion du conseiller national Steiner concernant la perception des émoluments et contributions causales dans les cantons et les communes, déposée fin 2006, demandait au gouvernement fédéral de publier annuellement des données chiffrées, sur le modèle de la *Charge fiscale en Suisse*. La motion déplorait le manque de transparence dans ce domaine. L'hypothèse souvent exprimée lors des débats parlementaires était que les contributions causales, en augmentation, finançaient les budgets publics à la place des impôts. Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral répondait que le recours à des contribuables types et à des revenus types (substance fiscale) permettant de présenter des résultats détaillés pour les impôts dans la Charge fiscale n'est pas applicable dans ce cas. « *Une base homogène fait défaut en matière d'émoluments et de taxes, ce qui rend pratiquement impossible la détermination de cas types de prélèvements et d'utilisateurs* ». Et d'avancer deux raisons : « (i) *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* », (ii) 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* » [Rapport<sup>41</sup>, p. 6]. En dépit de cette réponse, la motion fut acceptée, contrairement à la proposition de rejet du Conseil fédéral. Deux dossiers, préparés par l'AFF, publiés en 2012 et 2013 font suite à cette motion.

### *Les résultats globaux*

Dans le Rapport de 2012, l'AFF classe les recettes des cantons et des communes en six catégories (voir Tableau 1-10) : (40) recettes fiscales ; (41+44) patentes, concessions et recettes financières ; (42) taxes et redevances, émoluments, contributions causales ; (46) transferts ; (43+6) autres produits et recettes d'investissement. L'analyse est réalisée de trois manières : l'évolution des parts des six catégories sur la période 1990-2008, l'évolution des recettes tirées des contributions causales (42) comparée à celle des recettes fiscales (40) avec un indice 100 en 1990, enfin les taux de croissance, de 1991 à 2007 des deux mêmes catégories (40 et 42). L'AFF conclut : « *Les analyses ne reflètent aucun déplacement des recettes fiscales vers*

<sup>41</sup> Financement par les émoluments dans les cantons et les communes, document de travail, AFF, Rapport du 30 octobre 2012 ; ainsi que Financement par les émoluments 2011, documentation de base, AFF, 31 octobre 2013. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > indicateurs > financement par les émoluments.

*les recettes tirées des émoluments pendant la période observée, soit entre 1990 et 2008.* » (Rapport, p. 11).

Le Tableau 6-3 donne, pour les cantons et les communes, le détail des recettes par catégorie, celle concernant les contributions causales étant donnée sous chiffre 42 de la classification statistique des recettes publiques. Les données pertinentes pour l'analyse sont surlignées en jaune. Le Graphique 6-4 compare pour l'ensemble des cantons et l'ensemble des communes les recettes annuelles des contributions causales surlignées en jaune dans le tableau 6-3 et leurs recettes fiscales, pour la période 1990 à 2011. À première vue, les résultats de cette comparaison confirment la conclusion de l'AFF : les pentes des droites « taxes et redevances », montrant la croissance des recettes, ne sont pas plus fortes que celles des revenus fiscaux. Il n'y aurait ainsi pas de substitution des contributions causales aux impôts – le conditionnel est de rigueur ! En outre, les droites « taxes et redevances » marquent un effet de seuil en 2008 qu'il est nécessaire d'expliquer.

MCH2*	CANTONS	1990	1995	2000	2005	2010
<b>4</b>	<b>Revenus</b>	<b>37 224 493</b>	<b>46 970 970</b>	<b>58 392 953</b>	<b>68 107 963</b>	<b>76 700 125</b>
<b>40</b>	<b>Revenus fiscaux</b>	<b>21 120 065</b>	<b>24 736 383</b>	<b>28 511 515</b>	<b>33 650 644</b>	<b>39 353 699</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances d'utilisation</b>	<b>5 377 836</b>	<b>7 440 139</b>	<b>8 758 084</b>	<b>10 357 344</b>	<b>6 717 281</b>
420	Taxes de remplacement	14 784	19 015	8 357	22 708	9 663
421	Émoluments pour actes administratifs	877 669	1 184 270	1 371 821	1 635 834	1 760 377
422	Taxes pour hôpitaux et établissements médicaux sociaux, subventions aux frais de pension	2 286 265	3 377 385	3 873 625	4 599 293	264 068
423	Frais d'écolage et taxes de cours	77 353	146 746	205 203	373 937	550 377
424	Contributions causales	640 457	905 973	1 064 504	1 181 184	1 539 686
425	Recettes provenant de ventes	456 721	546 609	583 016	572 400	456 468
426	Remboursements	874 919	1 077 028	1 382 100	1 610 764	1 633 028
427	Amendes	149 669	183 113	269 459	361 223	501 658
429	Autres compensations					1 957
<b>67</b>	<b>Contributions à des investissements</b>					
674	Entreprises publiques	20 085	24 686	37 223	37 307	107 317
675	Entreprises privées					15 910
676	Organisations privées à but non lucratif					1 007
677	Ménages privés	11 112	13 136	30 077	52 191	42 825
	<b>Émoluments et redevances des cantons</b>	<b>2 006 044</b>	<b>2 674 674</b>	<b>3 086 640</b>	<b>3 478 916</b>	<b>3 923 590</b>
	COMMUNES	1990	1995	2000	2005	2010
<b>4</b>	<b>Revenus</b>	<b>28 216 638</b>	<b>36 221 645</b>	<b>41 061 080</b>	<b>45 205 431</b>	<b>41 859 102</b>
<b>40</b>	<b>Revenus fiscaux</b>	<b>14 763 647</b>	<b>18 052 913</b>	<b>20 225 698</b>	<b>21 089 313</b>	<b>24 324 958</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances d'utilisation</b>	<b>6 551 954</b>	<b>9 845 072</b>	<b>10 760 323</b>	<b>12 842 484</b>	<b>7 935 948</b>
420	Taxes de compensation	124 802	164 400	206 915	223 421	256 759
421	Émoluments pour actes administratifs	246 630	351 651	390 164	532 916	513 651
422	Taxes pour hôpitaux et établissements médicaux sociaux, subventions aux frais de pension	2 962 772	4 625 790	4 841 483	5 836 903	55 118
423	Frais d'écolage et taxes de cours	69 449	111 865	136 042	130 003	140 732
424	Contributions causales	1 635 550	2 509 730	2 892 281	3 299 470	3 377 641
425	Recettes provenant de ventes	470 219	473 016	478 071	505 244	811 348
426	Remboursements	971 248	1 518 190	1 643 918	2 102 740	2 565 699
427	Amendes	71 285	90 431	171 449	211 787	214 973
429	Autres compensations					26
<b>67</b>	<b>Contributions à des investissements</b>					
674	Entreprises publiques	32 699	48 561	57 082	37 134	101 652
675	Entreprises privées					6 692
676	Organisations privées à but non lucratif					32 347
677	Ménages privés	308 956	408 668	425 318	489 122	596 826
	<b>Émoluments et redevances des communes</b>	<b>2 694 054</b>	<b>3 791 625</b>	<b>4 242 916</b>	<b>4 863 887</b>	<b>5 440 158</b>

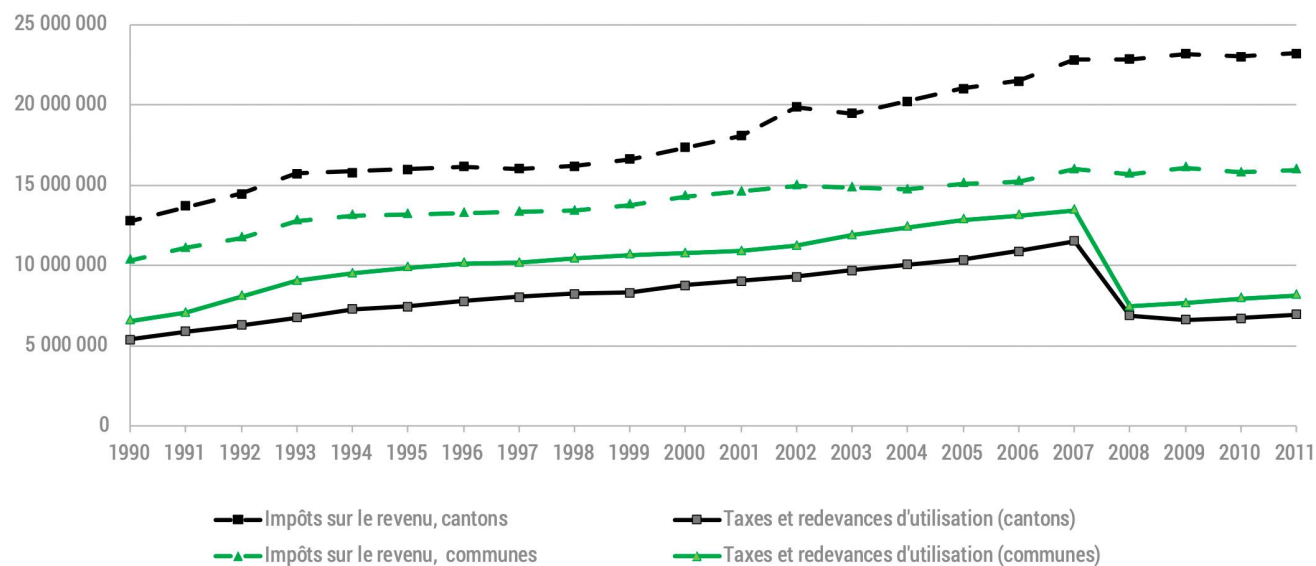
Tableau 6-3 Contributions causales dans les cantons et communes, 1990-2010, en 1 000 francs

Source : Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014. Pour 2011, voir Tableau 1-11 dans le chapitre 1.

\*Dans le MCH1, il s'agit des rubriques 431, 434 et 435 pour les comptes de fonctionnement et 610, 663, 664, 669, 673 et 674 pour les comptes des investissements. Toutefois la cohérence n'est pas totalement assurée du MCH1 (1981) au MCH2 (2008).

La conclusion de l'AFF soulève un problème de méthode, raison pour laquelle nous l'avons déclinée au conditionnel. L'étude compare le rendement global des revenus fiscaux des cantons et des communes au produit global des redevances causales. Mais l'hypothèse selon laquelle les contributions causales se substitueraient à l'impôt est fondée sur un argument

individualisé, micro-économique : la substitution est ressentie par le contribuable utilisateur, qui compare les contributions causales à son impôt sur le revenu. Or, comme on l'a vu dans le chapitre concernant l'impôt sur le revenu, la charge fiscale individuelle est allée en diminuant en longue période (Graphique 3-13), tandis que la proportion des recettes de l'impôt sur le



Graphique 6-4  
Évolution des impôts  
et des contributions cau-  
sales, 1990-2011,  
en 1 000 francs

revenu dans le total des recettes fiscales, est restée pratiquement stable en longue période (Graphique 3-3) grâce à la croissance économique entraînant l'élargissement de la base. Ainsi la comparaison proposée par l'AFF n'est pas la comparaison pertinente.

D'autre part, une analyse temporelle produit des résultats plus nuancés. La comparaison entre contributions causales et recettes de l'impôt sur le revenu infirme l'hypothèse au niveau des communes pour les périodes 1991-2000 et 2001-2007 : les taux moyens annuels de croissance du produit des redevances causales (4,71 % et 2,83 %) sont supérieurs à ce qui vaut pour l'impôt sur le revenu (3,35 % et 1,64 %). Dans le graphique 6-4, on remarque que l'écart séparant les lignes de rendements « taxes et redevances » et « impôt sur le revenu » pour les données des communes se rapproche de 1990 à 2007. Pour les cantons, l'hypothèse est infirmée pour la première période 1991-2000 seulement. Les taux de croissance sont :

**Tableau 6-5 Taux de croissance (moyennes annuelles) comparés des recettes**

		1990-2000	2000-2007
Cantons	impôt sur le revenu	3.14 %	4.06 %
	contributions causales	4.50 %	3.09 %
Communes	impôt sur le revenu	3.35 %	1.64 %
	contributions causales	4.71 %	2.83 %

L'effet de seuil qui survient en 2008 dans le Graphique 6-4 provient de la modification de la statistique introduite en 2008 afin de rendre comparable la statistique financière sur le plan national et international (Encadré 1-3). Selon le système européen des comptes nationaux et régionaux SEC 95, dès 2008, certaines entreprises publiques, telles que les hôpitaux, les fournisseurs d'électricité, d'eau<sup>42</sup>, les installations de chauffage à distance et les usines d'incinération des déchets, qui sont contrôlées par l'État, mais qui couvrent plus de 50 % de leurs coûts de production par des « ventes » sur le marché (financement par des « prix » !) ne sont plus affectées au secteur des « administrations publiques » et échappent à la statistique financière. En outre, la

<sup>42</sup> Cette problématique n'est pas spécifique à la Suisse : on la retrouve dans l'U.E. Elle est débattue en France, par exemple, sur la question de la responsabilité de fourniture d'eau potable (publique), de sa production et de sa distribution (privatisée ?). La délégation à un opérateur privé de la production et de la distribution d'eau, et celle du prix « abordable » du service fourni sont des questions délicates ; et les réponses sont controversées. La première difficulté surgit lorsque la commune confie la gestion de l'eau à une entreprise délégataire qui, par définition, veut dégager un profit par « *une surestimation des charges et par des gains de productivité qui ne sont pas répercutés* [note : en réduction] *sur le prix payé par l'usager* » (Luchaire, 2010 : 154) – alors que la gestion publique vise la seule couverture des coûts. S'agissant d'un monopole naturel qui positionne les usagers en clientèle captive, l'externalisation du service hors mains publiques doit intégrer les questions contractuelles du contrôle et de la rémunération normale des opérateurs. Les récentes mesures de re-communales de l'eau illustrent ces difficultés ([www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org)). Références : Bordonneau M.-A. et al., *Le changement de mode de gestion des services d'eau*, p. 131-148 ; Luchaire, Y., *La mise en concurrence dans l'organisation et la gestion des services publics locaux: l'exemple de l'eau*, pp. 149-160, dans Marcou G., 2010, *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, GIS-GRALE-CNRS, Éditions Le Moniteur, Paris.

nouvelle statistique intègre d'autres communes dans l'échantillon en fonction de leur taille et du canton : le cercle des communes analysées est modifié par rapport à ce qui prévalait avant 2008 ; les résultats ne sont plus comparables.

### *Résultats fonctionnels*

Dans l'étude publiée en 2013, l'AFF examine dans quatre domaines les taux de couverture des dépenses par des contributions causales – la couverture des coûts étant la seule des cinq règles de jurisprudence permettant une analyse financière. On parle de ratio de couverture des coûts, abrégé en RCC, mettant en relation le produit des redevances et les coûts par fonction. Le Tableau 6-6 résume les résultats pour les quatre années examinées. Les quatre taux dans chaque colonne (moyenne pour l'ensemble des cantons et leurs communes, taux minimal et maximal de couverture, avec l'indication du canton concerné) correspondent aux quatre années examinées.

### **Les commentaires, tirés de l'étude, montrent à quel**

point les résultats doivent être interprétés avec réserve parce que les données statistiques (i) ne sont pas systématiquement prises en compte selon que le service est fourni par le secteur public ou par une entité juridiquement autonome, comme un service industriel municipal, et (ii) ne sont pas cohérentes d'un canton (d'une commune) à l'autre parce que les situations institutionnelles diffèrent. Il faut cependant observer les différences importantes selon les fonctions et, par fonction, entre les cantons. Ainsi, avec une couverture des coûts en moyenne supérieure à 100 %, les Offices de circulation routière usent de leur situation de monopole pour tirer un bénéfice. Il en va de même pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées, pour lesquels les redevances couvrent plus que les coûts et traduisent une rente de monopoleur. En matière de gestion des déchets, la situation est tout simplement contraire à la législation fédérale pour nombre de cantons<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Il vaut la peine ici de citer textuellement le point 4.3.2 de l'arrêt du 4 juillet 2011 de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral {T 1/2} 2C\_740/2009 : « Une autre exception a trouvé son origine dans la mise en œuvre graduelle du principe de l'art. 32a LPE au lendemain de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997 (RO 1997 2243 2248), telle qu'elle était prônée par l'Office fédéral de l'environnement. Ce dernier avait encore affirmé en juin 2006 qu'un financement par l'impôt des coûts de l'élimination des déchets urbains restait conforme à l'art. 32a LPE, pour autant qu'au minimum 70 % de ceux-ci soient financés par les taxes causales (cf. rapport complémentaire adressé au Grand Conseil du canton de Vaud en juin 2006). Ce même Office fédéral de l'environnement faisait cependant remarquer que "l'objectif restait, à terme, d'atteindre 100 % de taux de couverture". Il est vrai que le législateur fédéral n'a pas prévu de dispositions transitoires pour la mise en œuvre de l'art. 32a LPE et du principe de causalité. Il n'en demeure pas moins, en accord avec la doctrine, qu'un délai de 3 à 5 ans pour la mise en œuvre effective de cette disposition légale constitue la limite et tient suffisamment compte du fait que la procédure législative concerne en général deux niveaux de collectivités publiques, cantonal et communal (Ursula Brunner, Commentaire LPE, n° 27 ad art. 32a LPE). Sous cet angle, force est de constater que plus de dix ans ont passé depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1997, date de l'entrée en vigueur de l'art. 32a LPE. Le délai de 3 à 5 ans pour la mise en œuvre législative de l'art. 32a LPE est par conséquent largement dépassé, de sorte qu'une exception au principe de causalité fondée sur la volonté d'assurer un régime transitoire de mise en œuvre graduelle de l'art. 32a al. 1 LPE est aujourd'hui contraire au droit fédéral de l'environnement. »

Tableau 6-6 Ratios de couverture pour quatre fonctions, AFF, 2008-2011

Fonction	Années	Moyenne	Min	Max	Commentaires	
Offices de circulation routière et de la navigation	canton		ZG	AI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation due à la reprise des ventes automobiles.</li> <li>• les émoluments ne sont pas ajustables à court terme.</li> <li>• AI : principales agences de location de voiture immatriculent les véhicules neufs dans ce canton.</li> </ul>	
	2008	111 %	76 %	132 %		
	2009	112 %	75 %	151 %		
	2010	116 %	73 %	163 %		
	2011	117 %	80 %	169 %		
Secteur administratif, questions juridiques :	canton		AG	SH	Les chiffres de la statistique financière ne permettent pas de faire une analyse plus précise de ce groupe de tâches.	
	2008	73 %	56 %	97 %		
	• poursuite et faillite	2009	74 %	54 %		101 %
	• contrôle des habitants	2010	72 %	57 %		99 %
	• état civil	2011	74 %	51 %		91 %
• registre foncier						
• nombreux autres domaines						
Approvisionnement en eau et traitement des eaux usées	canton 2008		TI*	BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• l'approvisionnement en eau ne figure 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 (GE, AI, UR, BE, LU, OW, VD, JU).</li> <li>• idem pour les STEP (ZH, UR, BL, AR, SG, GR, GE, step intercommunales non recensées).</li> </ul> <p>* GE, UR, AI pas pris en compte.</p>	
	2009	75 %	56 %	139 %		
	2010	76 %	54 %	134 %		
	2011	77 %	55 %	132 %		
			77 %	56 %		130 %
Gestion des déchets	canton		GE	GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des cantons recourent (en partie) à des recettes fiscales plutôt qu'aux émoluments (GE, VD, TI).</li> <li>• Dans certains cantons, la gestion des déchets n'est pas directement prise en charge par les communes, mais confiée à une entreprise publique – hors statistique (ZH, UR, ZG, BL).</li> </ul>	
	2008	73 %	6 %	118 %		
	2009	69 %	6 %	112 %		
	2010	71 %	7 %	107 %		
	2011	71 %	8 %	115 %		

Source : AFF, *Financement par les émoluments 2011, documentation de base*, 31 octobre 2013. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > indicateurs > financement par les émoluments > données de base.

### 6.3 Le financement local des tâches environnementales

L'étude Dafflon-Daguet (DD) sur le financement des tâches environnementales publiée en 2012<sup>44</sup> a été menée de manière indépendante et sans connaître les résultats des travaux résumés dans la section précédente. Elle examinait le taux de couverture des dépenses par des contributions causales pour trois tâches, [70] la production et la distribution d'eau potable, [71] l'évacuation et l'épuration des eaux usées et [72] l'enlèvement, le traitement et l'élimination des déchets, dans les 168 communes du canton de Fribourg, pour la période 1996-2009. Les critères fonctionnels, comptables et financiers ont été vérifiés et mis en cohérence de la manière suivante.

#### *Vérification fonctionnelle*

Pour la production et la fourniture d'eau potable, ainsi que pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'analyse intègre aux comptes des communes le service de production et de fourniture de l'eau par des associations intercommunales ou par des services indus-

triels. L'intégration a été faite de deux manières. Pour les associations intercommunales, les services sont facturés aux communes partenaires ; en outre, la loi fribourgeoise sur l'organisation des communes exige des associations qu'elles répartissent entre les communes les éventuels découverts annuels selon la clé de répartition prévue obligatoirement dans les statuts (art. 111). Ces deux mesures font apparaître les coûts réels et inclusifs dans les comptes communaux. Pour les services industriels, la partie comptable relative à l'eau potable – seule concernée – a été agrégée aux résultats communaux. Pour l'enlèvement des ordures, les déchetteries et organismes intercommunaux sont pris en compte comme ci-dessus. Les coûts d'incinération des ordures sont inclus dans leurs comptes puisque selon la législation en vigueur, les déchets ménagers et les encombrants se trouvant dans la zone d'apport du canton doivent impérativement être déposés à SAIDF, qui facture ses services aux communes. Ainsi, pour les trois tâches, la totalité des coûts sont pris en compte quelle que soit l'organisation institutionnelle du service.

---

<sup>44</sup> Dafflon B. et Daguet S., *Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and performance*, EuroEconomica, Issue 5 (31), 2012, p. 75-87. [www.euroeconomica-danubius.ro](http://www.euroeconomica-danubius.ro) > EuroEconomica > archives > 2012 > volume 31 No 5. Dafflon B., *Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades*, 2014, dans Junghun K., Mau N. J. et Lotz J. (eds) : *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Textes de la Conférence de Copenhagen, 2013, à paraître.

### *Vérification comptable*

La vérification comptable consistait à contrôler si tous les coûts d'exploitation et financiers avaient bien été comptabilisés dans les chapitres concernant les trois fonctions étudiées. On a ainsi vérifié pour chaque fonction les salaires et charges sociales ; les intérêts passifs (calculés à 4 %) et l'amortissement (calculé à 3,3 %) si le bilan présentait encore des installations à amortir ; ainsi que les intérêts (calculés à 1 %) des montants inscrits au bilan dans les financements spéciaux. Les données manquantes ont été complétées selon les taux mentionnés ici de manière à avoir des résultats comparables.

### *Vérification par district*

Les résultats, illustrés dans le Graphique 6-7 pour l'ensemble des communes, ont été établis par fonction, pour l'ensemble des communes de chacun des sept districts que compte le canton de Fribourg, afin de repérer d'éventuels effets de seuil ou des variations irrégulières des taux de couverture étudiés. En outre, les comptes des communes du district du Lac – servant d'échantillon statistique représentatif – ont été analysés en détail afin de vérifier la robustesse et la pertinence des résultats.

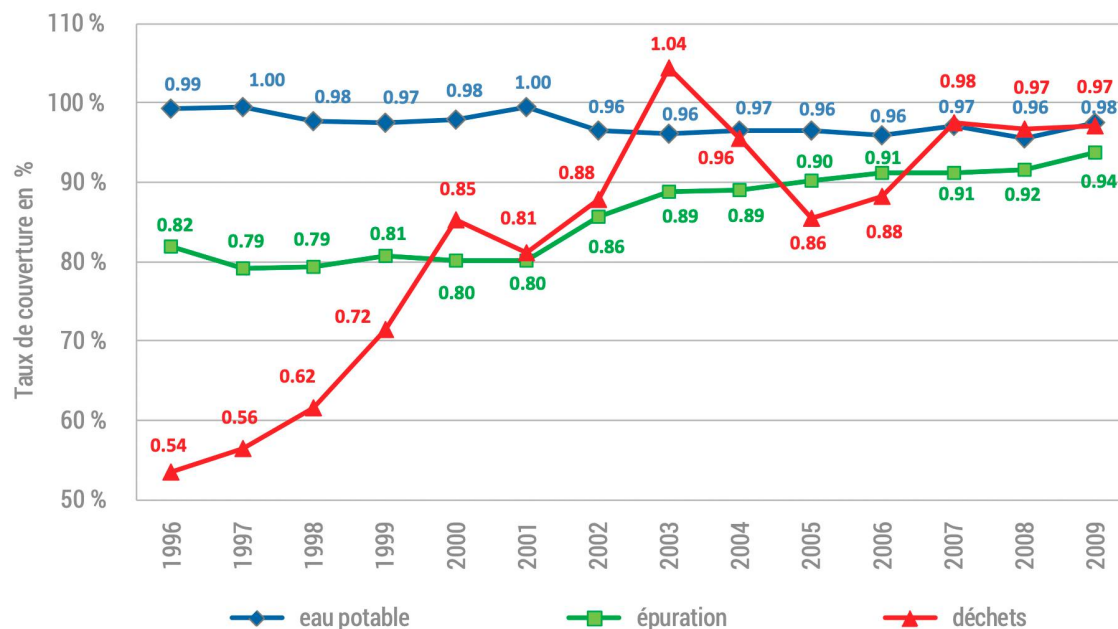
### *Résultats*

Les résultats de l'étude pour les communes fribourgeoises peuvent d'abord être comparés aux résultats obtenus par l'AFF, par fonction, pour les années 2008 et 2009. Ils sont un peu plus élevés, mais ces différences s'expliquent par les méthodes utilisées, puisque l'AFF devait appliquer une démarche valant pour l'ensemble des cantons, une contrainte qui n'existait pas pour l'analyse des communes dans un seul canton.

	2008	2009	2010	2011
<b>AFF : FR</b>				
Eau potable et eaux usées	92 %	85 %	89 %	92 %
Déchets	81 %	80 %	77 %	83 %
<b>Étude Dafflon-Daguet :</b>				
Eau potable	96 %	98 %		
Eaux usées	92 %	94 %		
Ordures ménagères	97 %	97 %		

Graphique 6-7

Les ratios de couverture des coûts, ensemble des communes, FR, 1996-2009



Sur la longue période 1996-2009, les RCC présentent des résultats qui corroborent l'hypothèse de l'accroissement des ressources financières des communes à la place de l'impôt sur le revenu. Cette tendance haussière est nettement perceptible au cours de la période allant de 1996 à 2003 en ce qui concerne les eaux usées et les déchets ménagers. L'amélioration des RCC sur cette période peut être mise en relation avec ce qui a été observé pour les barèmes cantonaux de l'impôt sur le revenu (Graphique 3-14) : baisses soutenues de 1980 à 1993, stabilité entre 1994 et 2000,

puis à nouveau des baisses modérées dès 2001. On constate ainsi une situation où l'accalmie en matière d'impôt sur le revenu correspond dans le temps à une recherche de ressources supplémentaires par les contributions causales. Deux explications sont plausibles.

Premièrement, l'acceptation par les assemblées communales ou les parlements communaux de règlements concernant l'organisation et le financement des tâches environnementales, en fait l'introduction des redevances causales, n'a été possible dans la grande

majorité des cas, qu'avec une bascule d'impôt<sup>45</sup>. En d'autres termes, les législatifs communaux ont accepté la substitution de l'impôt par des contributions causales sous condition que la pression fiscale globale reste constante. Les modes de financement sont changés, mais le total des ressources disponibles reste le même. Deuxièmement, avec l'obligation d'équilibrer le budget et le compte de fonctionnement qu'exige la loi fribourgeoise sur les communes (art. 87 LCo), la part des coûts non couverte par les contributions causales doit l'être par les impôts. Ce qui signifie inversement que l'amélioration du RCC, après son introduction, libère les autres ressources, dont le produit des impôts, pour le financement des autres tâches à caractère général. Or, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la ressource principale des communes : c'est donc sur cet impôt que la pression fiscale est en premier relâchée.

Les RCC concernant l'eau potable se situent de manière stable autour des 96 à 100 %. Cela s'explique par des raisons historiques. Les premiers captages collectifs ont été réalisés par des consortages privés, principalement agricoles : il fallait bien alors assumer la couverture des

coûts tant par des travaux et corvées obligatoires des consorts, que par des contributions monétaires. L'eau avait ainsi un « prix ». Lors de la reprise des réseaux par les communes, la tarification était à la fois habituelle et acceptée. Les seuls changements ultérieurs concernaient le calcul des contributions individuelles, avec l'introduction des compteurs à eau et la distinction entre fonctionnement et investissements – la majorité des communes choisissant pour ces derniers un financement par des taxes de raccordement.

En ce qui concerne l'évacuation et l'épuration des eaux usées et le financement de l'élimination des déchets, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement énonçait le principe du paiement des mesures de protection par celui qui en est la cause. C'est toutefois la loi fédérale de 1997 sur la protection des eaux qui introduit l'application du principe du pollueur payeur et la garantie du financement à long terme dans le domaine de la protection des eaux (art. 61 LEaux) et de l'élimination des déchets (art. 32a LPE) avec une exigence de légiférer au niveau cantonal et d'application au niveau local. Il est intéres-

---

<sup>45</sup> Techniquement, cela revient à calculer le montant total des contributions causales nécessaires pour obtenir un RCC=1 pour chaque tâche ainsi financée, puis de calculer ce que ce montant représente en points d'impôt (coefficient communal  $C_{\text{commune}}$  dans la formule synthétique donnée dans le chapitre sur l'impôt sur le revenu). Le coefficient d'impôt est abaissé d'autant à l'introduction des contributions causales.

sant de noter que la raison de la démarche est d'abord financière. Le Message du Conseil fédéral<sup>46</sup> rappelle l'intention formulée en 1993 dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales de supprimer les subventions aux stations d'épuration avec leurs installations classiques, de rendre plus sévères les conditions d'octroi des subventions restantes, et d'en diminuer les taux. Et de préciser : « *Au lieu de remplacer les subventions de la Confédération par des redevances fédérales sur les eaux usées et les déchets, le projet prévoit de faire payer le responsable... en introduisant le principe de la causalité.* »

#### **6.4 Les contributions causales dans le domaine social**

Nous avons noté en début de ce chapitre que le financement par des contributions causales touchait désormais aussi une partie des politiques sociales. Il n'existe malheureusement pas de données statistiques globales cantonales et communales sur cette question de sorte que l'on ne connaît pas l'importance qu'elles ont prises dans les budgets publics. En outre, une partie

de ces prestations sont fournies par des institutions hors secteur des administrations publiques<sup>47</sup> pour lesquelles on ne dispose pas d'information. En dépit de ces inconvénients, il nous paraît important d'esquisser la problématique des contributions causales dans le domaine social en prenant l'exemple des structures d'accueil de la petite enfance (SAPE). Trois aspects sont traités ici : la nature des services fournis par les structures préscolaires et parascolaires (Tableau 6-8), la logique de financement qui en résulte (Graphique 6-9) et les pratiques des cantons romands (Tableau 6-10).

---

<sup>46</sup> Message 96.072 du Conseil fédéral sur la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux du 4 septembre 1996. La loi, approuvée le 20 juin 1997, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997. Source : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale FF > 1996 IV 1213.

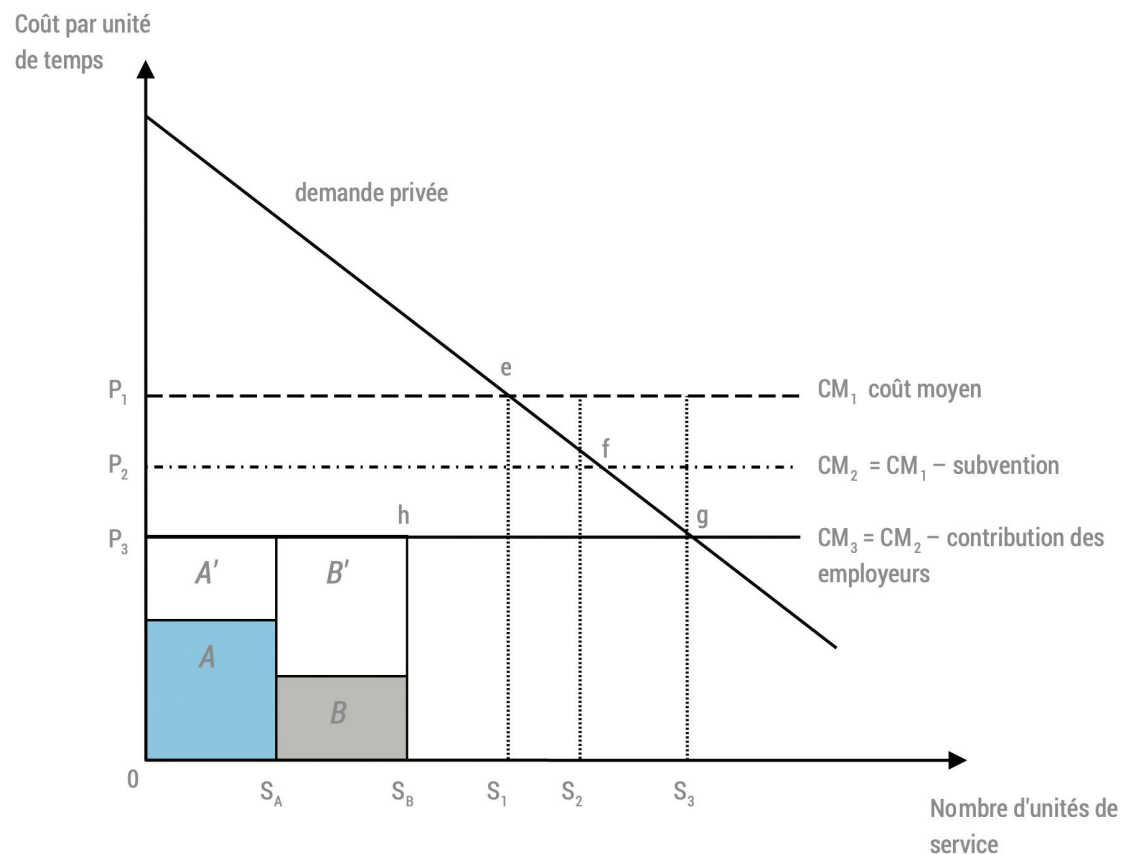
<sup>47</sup> Ce sont les « institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) » dans la classification du SEC 95 (voir Encadré 1-3) qui fournissent en partie des services non marchands en lieu et place des collectivités publiques, mais dont les comptes échappent à la statistique financière des « administrations publiques ».

**Tableau 6-8 Prestations privées et collectives des SAPE**

prestation	dimension privée	dimension collective	dimension spatiale
1. Garde des enfants	<ul style="list-style-type: none"> <li>disponibilité en temps pour le(s) parent(s) :</li> <li>• achats, loisirs, sport, culture</li> <li>• études = acquisition de compétences, investissement sur le futur professionnel</li> <li>• concilier famille et activité professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation des compétences = adaptabilité, mobilité sur le marché du travail</li> <li>• réinsertion sur le marché du travail = retour sur investissement en formation</li> <li>• concilier famille et travail comme choix social normatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• communale (domicile)</li> <li>• ou intercommunale voir intercantonale (domicile / lieu de travail ou d'études) en raison des distances et de la mobilité</li> </ul>
2. Socialisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• socialisation, apprentissage des règles sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cohésion sociale : acquisition de norme sociale, intégration</li> </ul>	locale / régionale
3. Préscolarisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acquisition de compétences simples</li> <li>• dépistage précoce de carences individuelles (logopédie, par exemple)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prérequis d'entrée à l'école obligatoire</li> <li>• évite des coûts sociaux plus important si dépistage tardif</li> </ul>	canton (intercantonal : Harnos) canton
4. Services parascolaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• repas</li> <li>• accueil en dehors de l'horaire scolaire, devoirs surveillés, activités extrascolaires organisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• équilibre nutritionnel évitant des coûts ultérieurs de santé</li> <li>• prévention, éviter l'exclusion et les groupes asociaux pour éviter des coûts sociaux ultérieurs.</li> </ul>	canton  locale

Source : adapté de Dafflon, « Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique », dans *L'action sociale des collectivités locales*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, 2009, Éditions Le Moniteur, Paris, p.169-200.

Graphique 6-9  
Le financement des SAPE



Dans l'énumération du Tableau 6-8, on dénombre trois groupes de bénéficiaires. Le binôme parents-enfants reçoit des prestations individuelles, identifiables par bénéficiaire. Cela signifie également qu'en connaissance du coût de chaque prestation, il est possible de les facturer aux utilisateurs ou bénéficiaires. En ce sens, ce sont des prestations marchandes. Mais la plupart de ces services créent aussi une valeur collective

dont il faut cerner la dimension spatiale (commune, canton) si, dans la logique des politiques sociales, le secteur public participe au financement. Enfin, les SAPE permettent de concilier famille et activité professionnelle, valeur ajoutée au marché du travail, qui profite d'abord aux entreprises. Cela correspond à trois raisons d'interventions financières, en plus des contributions des parents, présentées dans le

Graphique 6-9. Faute de pouvoir mesurer exactement l'apport social des structures d'accueil de la petite enfance (la valeur du service en bien-être collectif), les solutions appliquées sont toutes fondées sur les coûts de production des prestations fournies.

La situation décrite par le graphique 6-9<sup>48</sup> met en relation le coût moyen par unité de temps de prestation et la quantité d'unités de service demandée (par heure ou demi-journée selon les cantons). La demande de places d'accueil est normale, en ce sens que la quantité demandée augmente lorsque le prix facturé diminue. La comptabilité analytique permet de définir exactement le coût moyen de chaque prestation offerte par l'institution d'accueil, ce qu'exigent les autorités de surveillance cantonales dès lors que l'État apporte un soutien financier. Le coût moyen est égal à  $CM_1$ . La situation initiale est donnée en  $e$  à l'intersection de la demande privée et de  $CM_1$ , le coût moyen par unité de temps (par exemple, le coût d'une demi-journée de crèche par enfant). Sans intervention du secteur public, la quantité de service demandée serait  $S_1$  pour le prix coûtant de  $CM_1=P_1$ .

La prise en compte de la socialisation et de la préven-

tion correspondrait à une subvention égale à  $P1P2 \times$  le nombre de places subventionnées. La collectivité locale « achète » cette valeur sociale pour l'internaliser. L'abaissement du coût à charge des utilisateurs privés, de  $P1P2$ , entraîne une augmentation des services de  $S1$  à  $S2$  – le point d'équilibre passe de  $e$  à  $f$ .

La contribution des employeurs, si elle existe, permet d'abaisser encore le coût à charge des parents, de  $CM2$  à  $CM3$ , avec une augmentation de la demande de  $S2$  en  $S3$ .

S'ajoute, si nécessaire, la subvention redistributive qui permet de diminuer le prix  $P3$  à prendre en charge par l'utilisateur dont la capacité financière ne permettrait pas de supporter le coût du service reçu. On a représenté cette situation en groupant les utilisateurs en trois catégories à revenu faible, moyen et élevé, de gauche à droite. Le groupe à capacité financière faible demande  $OS_A$  de service. Il reçoit une aide financière redistributive égale à la surface  $A$  et paie le solde, soit  $A'$ . Le deuxième groupe, de capacité financière moyenne, utilise  $S_A S_B$  de service, reçoit une subvention moindre égale à  $B$  et paie un montant résiduel de  $B'$ . Le troisième groupe consomme  $S_B S_3$ ; il ne reçoit pas

<sup>48</sup> Adapté de Dafflon B., *La Politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, 2003, Éditions Réalités Sociales, Lausanne, chapitre 8.

d'aide financière et supporte la totalité du coût restant, à savoir  $S_B S_3 gh$ .

Le Tableau 6-10 récapitule les pratiques de financement de l'accueil préscolaire et parascolaire dans les cantons romands. Les législations cantonales romandes datent du début des années 2000 et ultérieurement et s'adressent toutes à des structures d'accueil qui sont autant privées que communales – ce qui explique aussi l'absence de données de statistiques financières. Tous les cantons, sauf Genève, subventionnent les structures d'accueil, selon des modalités qui varient fortement de l'un à l'autre. Les communes sont mises à contribution dans tous les cantons, sauf à Neuchâtel, qui a repris cette tâche au niveau cantonal en 2010. Dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Fribourg, les employeurs contribuent à un taux fixé dans la loi et appliqué sur la masse salariale. Le Valais mentionne une participation des employeurs comme condition à une participation cantonale. Les législations genevoise et jurassienne sont silencieuses sur cette question. Enfin, dans tous les cantons, la contribution des parents est fonction de leur capacité économique.

Tableau 6-10 Structures de financement des SAPE dans les cantons romands

Canton	Base légale	Canton	Communes	Employeurs	Parents
VS <a href="http://www.vs.ch">www.vs.ch</a> > formation et sécurité > service cantonal de la jeunesse	loi du 11 mai 2000 en faveur de la jeunesse (art. 30-33)	art. 33 30 % des salaires admis forfait matériel éducatif			art.32 accès équitable, différencié et à la portée des usagers
	ordonnance du 9 mai 2001 sur les différentes structures en faveur de la jeunesse	art. 42 participation du canton seulement si les collectivités locales, les employeurs ou des tiers autres que les parents fournissent une participation financière appropriée			
JU <a href="http://www.ju.ch">www.ju.ch</a> > santé et affaires sociales > action sociale > bases légales	loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale (art. 51, 52)	art. 69 al. 2 → loi concernant la péréquation financière (RSJU 651) <i>[approx. 75 % du CT]</i>			<i>[approx. le 25 % du CT]</i>
		72%	28%		
	arrêté du 11 novembre 2008 concernant le tarif des institutions de jour de la petite enfance		art. 1 différence si la facture aux parents est inférieure au tarif cantonal officiel		art. 2 tarification en fonction du revenu, de la durée, de la taille de la famille et du tarif minimal (détail art. 3 à 18)
GE <a href="http://www.ge.ch/structure_accueil">www.ge.ch/structure_accueil</a>	loi du 14 novembre 2003 sur les SAPE et sur l'accueil familial de jour		art. 4 CM - (participation des parents et autres recettes) art. 4 CM - (participation des parents et autres recettes)		art. 6 en fonction de la capacité économique
VD <a href="http://www.fsae.ch">www.fsae.ch</a>	loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants	art. 44 budget annuel	art. 44 en francs par habitant (pour 5 ans)	art. 44 et 47 contribution pas inférieure à 0.08 % de la masse salariale	art. 29 en fonction du revenu, mais au max le CM

canton	Base légale	Canton	Communes	Employeurs	Parents
NE <a href="http://www.ne.ch">www.ne.ch</a> > DEF > SPAJ > accueil-extrafamilial	loi du 28 septembre 2010 sur l'accueil des enfants (remplace la LSAPE de 2002)	art. 31 constitution d'un fonds cantonal art. 40 le fonds subventionne 27 % prix coûtant préscolaire 22 % prix coûtant parascolaire art. 5 et 33 l'État paie la différence entre les subventions versées et les contributions des employeurs	cantonisation : les barèmes communaux sont supprimés à moins qu'une commune décide d'offrir des tarifs plus avantageux que le barème cantonal	art. 14 0,17 % des salaires soumis à AVS. Le conseil de gestion du fonds propose annuellement au Conseil d'État le taux de contribution à charge des employeurs.	art. 21 en fonction de leur capacité contributive
	Règlement général sur l'accueil des enfants, du 5 décembre 2011		art. 52 du REGAE (en vigueur 01.14) la différence entre le prix de facturation (art. 40) et la contribution facturée aux parents	art. 14	art. 52 (dès le 1.1.2014) en fonction de leur capacité contributive (CC) (formule exponentielle: $0.125 \times e^{(1.23 \times 10^{-5}) \times CC}$
		<i>Fonds : SAPE 27 % accueil extrafam. 22 % canton 46% du fonds</i>	<i>39.5 % 34,3 %</i>	<i>54% du fonds</i>	<i>33.5 % 43.7 %</i>
FR <a href="http://www.crèchesfribourg.ch">www.crèchesfribourg.ch</a> <a href="http://www.fr.ch">www.fr.ch</a> > service de l'enfance et de la jeunesse > accueil extrafamilial	loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour	art. 9 10 % du coût effectif moyen des structures subventionnées  <i>2013: 3'765'180 CHF</i>	art. 11 différence entre le CM - (contributions du canton, des employeurs, des parents)	art. 10 0.04% des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales <i>2013: 2'879'922 CHF</i>	art. 6 en fonction de la capacité économique

Sources : sites cantonaux mentionnés, consultés le 28 juillet 2014 ; réponses et corrections des services cantonaux compétents des cantons du JU, NE, VS et FR.