Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche

Surveillance des prix SPR

Comparaison des émoluments des offices de la circulation routière en 2018

Berne, août 2018 -

Adapté et corrigé 2022

En cas de contradiction entre les versions (française et allemande), seule allemande fait foi.

1 Regard rétrospectif sur les effets des observations de marché réalisées à ce jour

Le Surveillant des prix a déjà analysé à deux reprises les émoluments prélevés par les offices cantonaux de la circulation routière. Il a constaté d'importants écarts de prix d'un canton à l'autre en 2010 et en 2014. Les analyses ont heureusement eu certains effets. Dans le canton de Glaris, le Conseil d'État a revu à la baisse les montants fortement critiqués par le Surveillant des prix pour l'établissement des permis de circulation, des permis d'élèves conducteurs, des permis de conduire de la catégorie B ainsi que des permis de conduire internationaux. De son côté, Bâle-Ville a réduit de 8 francs l'émolument prélevé pour le permis de circulation et Neuchâtel, de 5 francs. Toutefois, ces démarches relèvent plutôt de l'exception. Dans l'ensemble, la situation demeure insatisfaisante. D'autres baisses se font attendre, car les clients paient encore des émoluments trop élevés dans bon nombre de cantons.

Les gouvernements des cantons des Grisons, du Valais, de Saint-Gall, de Bâle-Campagne et de Genève ont reçu en avril 2016, à la suite de la deuxième analyse, des recommandations formelles du Surveillant des prix, qui leur demandait de baisser les émoluments de leur office de la circulation routière.

Au terme de recherches approfondies, le gouvernement grison a rejeté une baisse des émoluments. Les recettes issues de l'exploitation de l'office de la circulation, frais déduits, sont aujourd'hui affectées au financement des routes du canton[1]. Le Surveillant des prix y voit une violation claire du principe de la couverture des coûts[2].

Le Conseil d'État du canton de Genève a commandé une expertise externe concernant les émoluments de l'office de la circulation routière. Mais là aussi, on ne constate aucune adaptation dans le sens du modèle d'émoluments de la Surveillance des prix (SPR). Il en est de même des émoluments des offices de la circulation routière des cantons de Saint-Gall et de Bâle-Campagne.

Dans le canton du Valais, les émoluments ont même augmenté par rapport à 2014. Aujourd'hui, l'établissement d'un permis de circulation et d'un permis d'élève conducteur coûte davantage à son titulaire que lors de la dernière comparaison.

Les émoluments de l'office de la circulation routière du canton du Tessin sont certes devenus partiellement moins chers depuis lors (examen pratique), mais comme le contrôle périodique du véhicule ou encore l'établissement d'un permis de conduire, d'un permis d'élève conducteur et d'un permis de conduire international entraînent des émoluments plus élevés, cette baisse partielle a été largement compensée.

Même dans les cantons qui n'ont pas reçu de recommandation du Surveillant des prix, les émoluments ont grimpé depuis 2014. Appenzell Rhodes-Extérieures a augmenté de 20 francs les émoluments de l'examen pratique. Quant au canton de Zoug, il a augmenté le prix du permis d'élève conducteur. Lucerne a fait de même pour le contrôle périodique du véhicule, entre autres.

Ces exemples mettent en lumière la nécessité plus urgente que jamais d'établir un nouveau bilan des émoluments des offices de la circulation routière, car il y a tout lieu de penser que la situation a encore empiré depuis la dernière observation du marché.

---

[1] SRF 1, Journal régional du 22 avril 2015, « Bündner Regierung will bald über zu hohe Gebühren entscheiden »

[2] Cf. chap. 2

2 Troisième observation du marché

Les grands principes inscrits dans la législation sur les contributions causales sont le principe de l'équivalence et le principe de la couverture des coûts, mais seul ce dernier s'applique en l'espèce. Le principe de la couverture des coûts exige que le produit des émoluments ne dépasse pas, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration. Il repose sur ses liens au principe de la proportionnalité et au principe de l'interdiction de l'arbitraire fondés sur le droit constitutionnel, et s'applique à des émoluments en rapport avec les coûts. Les émoluments sont considérés en rapport avec les coûts lorsque les frais occasionnés sont séparables et imputables. C'est sans conteste le cas pour les émoluments des offices de la circulation routière. Comme le principe de la couverture des coûts s'applique à l'unité administrative et non à un émolument en particulier, le Surveillant des prix a déjà comparé, en 2010 et en 2014, le niveau de prix entre les offices de la circulation routière dans les modèles « axés sur la durée de vie ». Dans le présent rapport, le troisième du genre, un nouveau modèle, le modèle « leasing », est introduit afin de tenir compte d'une nouvelle forme d'utilisation des véhicules largement répandue sur le marché automobile suisse[3]. En Suisse, selon les informations de représentants de la branche, la moitié des immatriculations de voitures neuves sont des véhicules achetés en leasing. La part du leasing s'élevait à environ un sixième en 2013, mesurée à l'ensemble des voitures de tourisme[4] ; cette valeur reste très probablement dans le même ordre de grandeur en 2018.

En outre, les données des modèles axés sur la durée de vie sont à nouveau mises en relation avec le degré de couverture des coûts des offices de la circulation routière. L'indice du financement par les émoluments dans les cantons et les communes publié par l'Administration fédérale des finances (AFF) a une nouvelle fois été utilisé à cet effet[5]. C'est un indice global couvrant toutes les fonctions[6]. Toutefois, seule la fonction « Offices de la circulation routière et de la navigation » intéresse la présente analyse. Tout canton qui présente un indice de financement par les émoluments excédant 100 % devrait en principe se demander si le montant de ses émoluments est compatible avec le principe de la couverture des coûts. Si aucune raison valable ne peut expliquer pourquoi l'indice n'est pas pertinent dans ce canton, il y a lieu d'adapter les émoluments vers le bas en application de ce principe.

3 Modèles axés sur la durée de vie

Comme dans les précédents rapports, l'intérêt s'est porté cette année sur les principaux émoluments, du point de vue de l'utilisateur, qu'un automobiliste se voit facturer durant toute sa vie par un office de la circulation routière. Trois modèles simplifiés axés sur la durée de vie sont pris en considération pour effectuer cette comparaison. Ils doivent refléter au plus près de la réalité les émoluments qu'un automobiliste hypothétique paie sur un laps de temps de 60 ans[7]. Pour ce faire, les principales catégories

---

[3] Les données relatives aux émoluments des offices de la circulation routière utilisées dans le présent rapport datent de 2018. Elles ont été mises à disposition par l'Association des services automobiles (asa).

[4] Les chiffres de 2013 sont cités dans l'article de la NZZ du 19.2.2015, « Fahrt ins Ungewisse », disponible sur www.nzz.ch/finanzen/fahrt-ins-ungewisse-1.18484100.

[5] Les données les plus récentes concernant l'indice de financement par les émoluments datent de 2015. Elles sont disponibles sur www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/kennzahlen.html, sous « Financement par les émoluments ».

[6] Les fonctions prises en compte sont, outre les offices de la circulation routière et de la navigation, les prestations juridiques, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ainsi que la gestion des déchets.

[7] Une comparaison correcte prenant en considération l'ensemble des émoluments serait très complexe. Elle nécessiterait de poser d'autres hypothèses, sur le nombre de déménagements, etc. Cette approche étant impropre à refléter correctement la réalité de tous les clients, elle compromettrait par ailleurs le caractère général de la comparaison sans apporter de plus-value substantielle en termes de connaissances.

d'émoluments[8] sont réunies et additionnées. Comme l'émolument perçu pour un permis de conduire international a bien moins de poids, par exemple, qu'un contrôle périodique du véhicule, les différents émoluments ont été pondérés.

Pour tous les modèles axés sur la durée de vie, les hypothèses sont les suivantes : le conducteur possède une voiture depuis l'âge de 18 ans et pendant 60 ans, et les émoluments pour le permis d'élève conducteur, le permis de conduire et l'examen théorique[9] et pratique de conduite ne lui sont facturés qu'une fois. Le permis de conduire international entre dans chaque modèle pour une demie fois[10]. La durée de vie maximale d'une voiture de tourisme se monte à quinze ans dans les modèles « voiture neuve » et « voiture d'occasion » (cf. Figure 1). Les contrôles techniques doivent s'effectuer une première fois après quatre à six ans, puis après trois ans et finalement tous les deux ans, ce qui équivaut à cinq expertises par véhicule, si celles-ci ne sont pas toujours effectuées le plus tôt possible.

Les trois modèles axés sur la durée de vie se présentent ainsi :

- Modèle « voiture neuve » : le conducteur change de voiture quatre fois ; une voiture neuve est achetée tous les quinze ans. Quatre permis de circulation seront donc délivrés et 16 contrôles du véhicule[11], effectués.
- Modèle « voiture d'occasion » : le conducteur change de voiture huit fois dans sa vie. Il achète une voiture de sept ans et demi et l'utilise pendant sept ans et demi. Huit permis de circulation seront donc délivrés et 24 contrôles du véhicule, effectués[12].
- Modèle « leasing » : le conducteur prend une voiture neuve en leasing et la roule pendant quatre ans. Il conclut un contrat de leasing tous les quatre ans et a besoin de quinze permis de circulation, munis du code 178 « Changement de détenteur interdit ». Le contrôle du véhicule est supprimé[13].

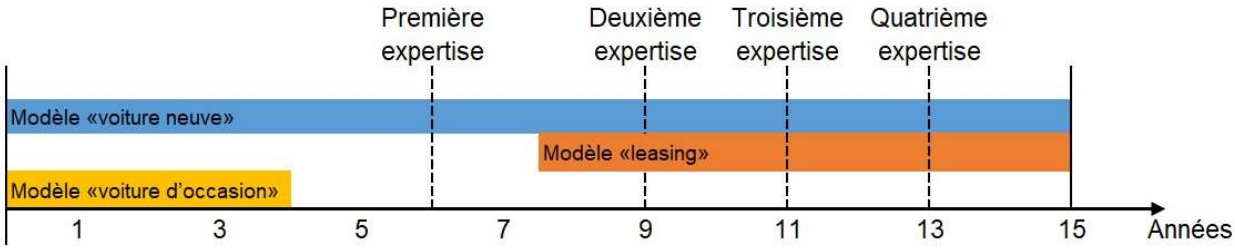

Figure 1: Chronologie affichant les contrôles du véhicule pour tous les modèles axés sur la durée de vie

---

8 L'examen théorique, le permis pour élève conducteur, l'examen pratique, le permis de conduire de la catégorie B, le permis de conduire international, le permis de circulation et le contrôle périodique du véhicule. En cas de leasing, introduction du code 178 « Changement de détenteur interdit ».

9 L'examen théorique n'a pas non plus été pris en considération dans les comparaisons de 2010 et 2014.

10 On admet des émoluments aux montants constants durant toute la durée de vie.

11 Seize contrôles, c'est-à-dire quatre expertises par véhicule pour quatre véhicules au total.

12 24 contrôles, c'est-à-dire trois expertises par véhicule pour huit véhicules au total ; on pourrait aussi envisager 32 contrôles en tout, c'est-à-dire quatre expertises par véhicule, si une expertise supplémentaire est nécessaire en dehors de cet intervalle en vue de la vente de la voiture d'occasion. Ce cas de figure n'a toutefois qu'un effet de niveau, qui n'est pas important pour la représentativité des résultats.

13 Le code 178 vise à garantir qu'un changement de détenteur ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment du détenteur ou de la société de leasing. Si un permis de conduire arborant le code 178 « Changement de détenteur interdit » est présenté à l'autorité d'immatriculation, celle-ci refuse non seulement d'établir le permis de circulation au nom d'un nouveau détenteur, mais encore de supprimer l'inscription.

Dans les figures suivantes, les émoluments sont présentés par modèle et par canton et triés selon leur montant (par ordre décroissant).

S'agissant des voitures neuves et d'occasion, les offices de la circulation routière des cantons de Genève, du Tessin, des Grisons, du Jura et de Neuchâtel perçoivent les émoluments les plus élevés et ceux des cantons de Fribourg, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Zurich, les moins élevés (cf. Figure 2 et Figure 3).

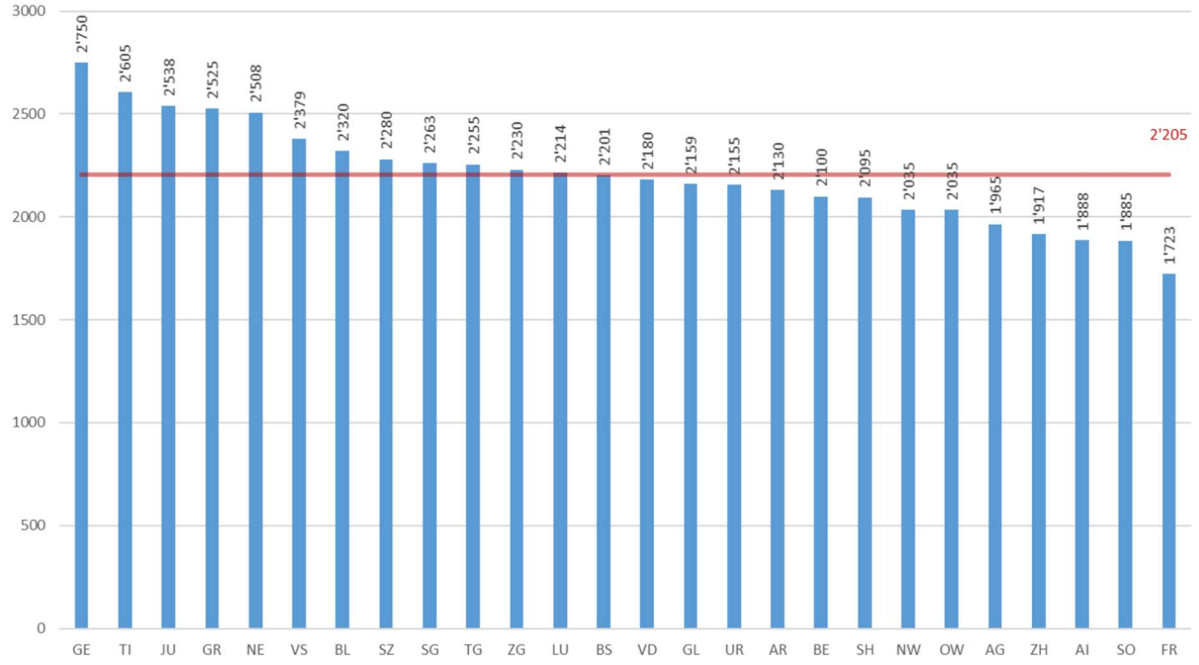

Figure 2: **Modèle « voiture neuve » en comparaison intercantonale (en CHF)**
trait rouge = valeur moyenne non pondérée

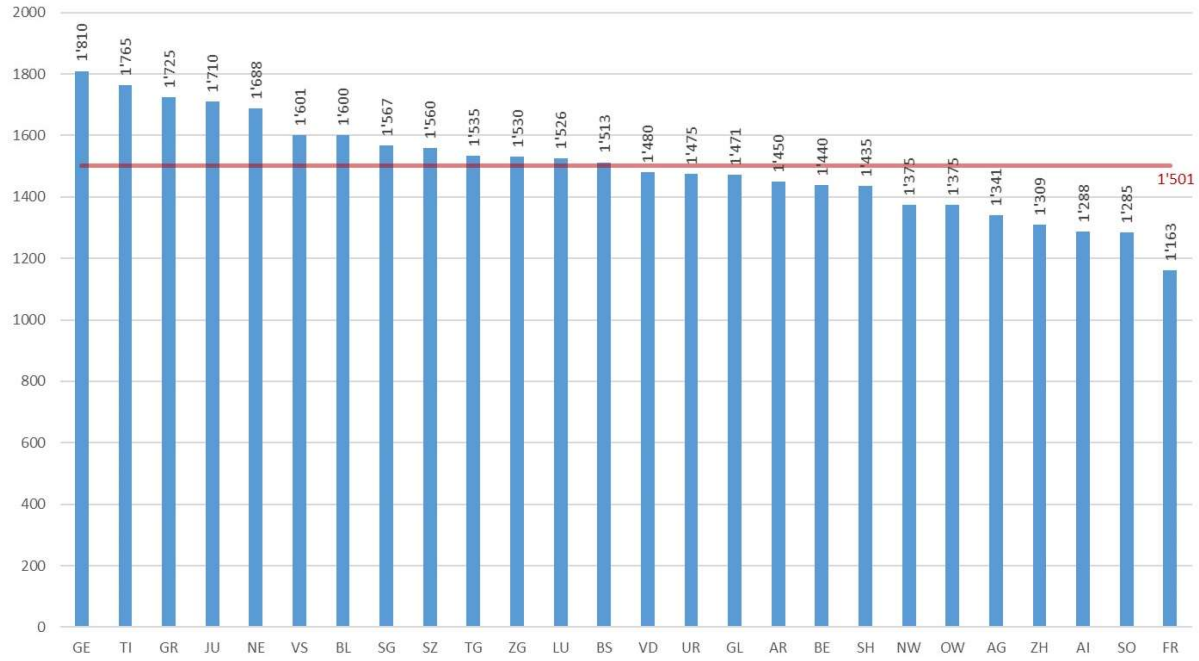

Figure 3: **Modèle « voiture d'occasion » en comparaison intercantonale (en CHF)**
trait rouge = valeur moyenne non pondérée

Pour ce qui est du modèle « leasing », les cantons des Grisons, de Schwytz, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Genève comptent parmi ceux qui affichent les émoluments les plus élevés. Ce sont les cantons de Fribourg, Soleure, Uri et Bâle-Campagne qui figurent parmi les plus avantageux. (cf. Figure 4).

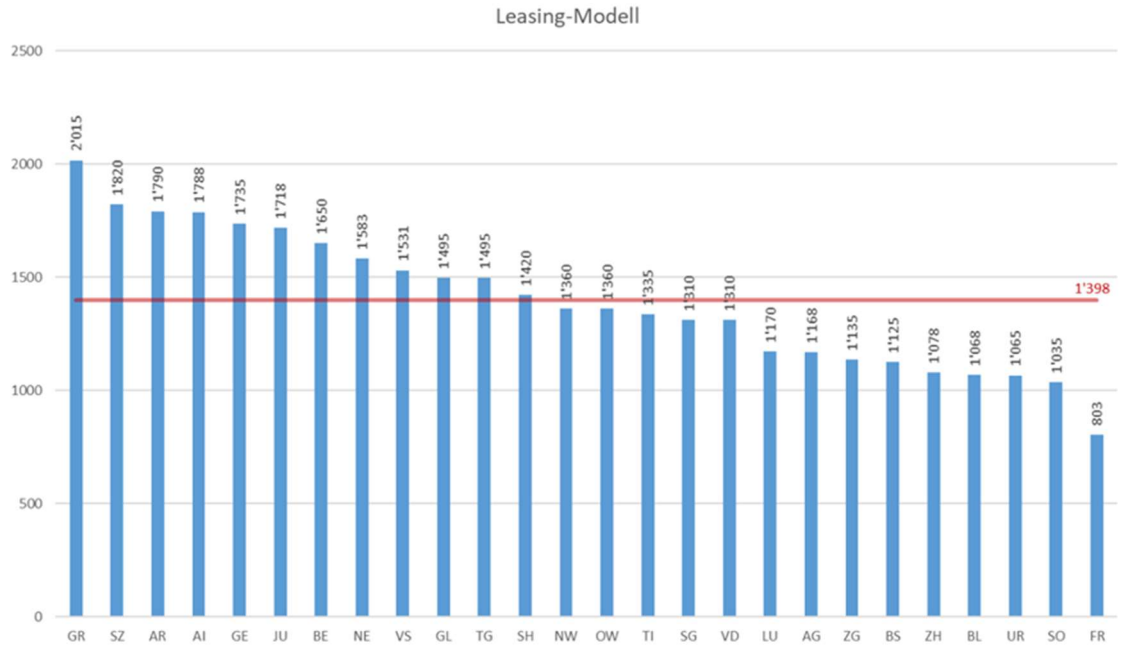

Figure 4: **Modèle « leasing » en comparaison intercantonale (en CHF)**
trait rouge = valeur moyenne non pondérée

Durant ses années de conduite, un conducteur de voitures neuves paie en moyenne 1'501 francs d'émoluments, un conducteur de voitures d'occasion, 2'205 francs et un conducteur de voitures en leasing, 1'398 francs. En fonction du modèle, sur la durée totale de 60 ans, un automobiliste du canton le plus cher paie plus de 1000 francs de plus qu'un automobiliste issu du canton le moins cher. Il est frappant de constater l'écart nettement plus élevé entre le canton le plus cher et le canton le plus avantageux dans le modèle « leasing ». Cela tient principalement à la gratuité, dans quelques cantons, de l'inscription du code 178 « Changement de détenteur interdit ».

4 Principe de la couverture des coûts et montant des émoluments

Le principe de couverture des coûts exige que le produit des émoluments ne dépasse pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des frais supportés par le service concerné. C'est pourquoi, par souci de transparence, l'AFF publie chaque année l'indice du financement par les émoluments dans les cantons et les communes, qui met en regard les recettes provenant des émoluments prélevés par l'administration et les coûts correspondants. Selon le dernier rapport, qui date de 2015, en Suisse, 77 % des coûts enregistrés dans des groupes de tâches choisis[14] ont été financés au moyen d'émoluments. Il est frappant de constater que l'indice du financement par les émoluments des offices de la circulation routière calculé par l'AFF est largement supérieur à cette moyenne. Il se montait à 123 % en 2015, l'année de référence la plus récente. Là, les émoluments sont en moyenne largement supérieurs au niveau propre à assurer la couverture des coûts. La tendance s'avère également critique. Par rapport à 2008 (110 %), les chiffres affichent une hausse notable au cours des dix dernières années, en contradiction avec l'évolution de la valeur moyenne de l'index global (cf. Figure 5).

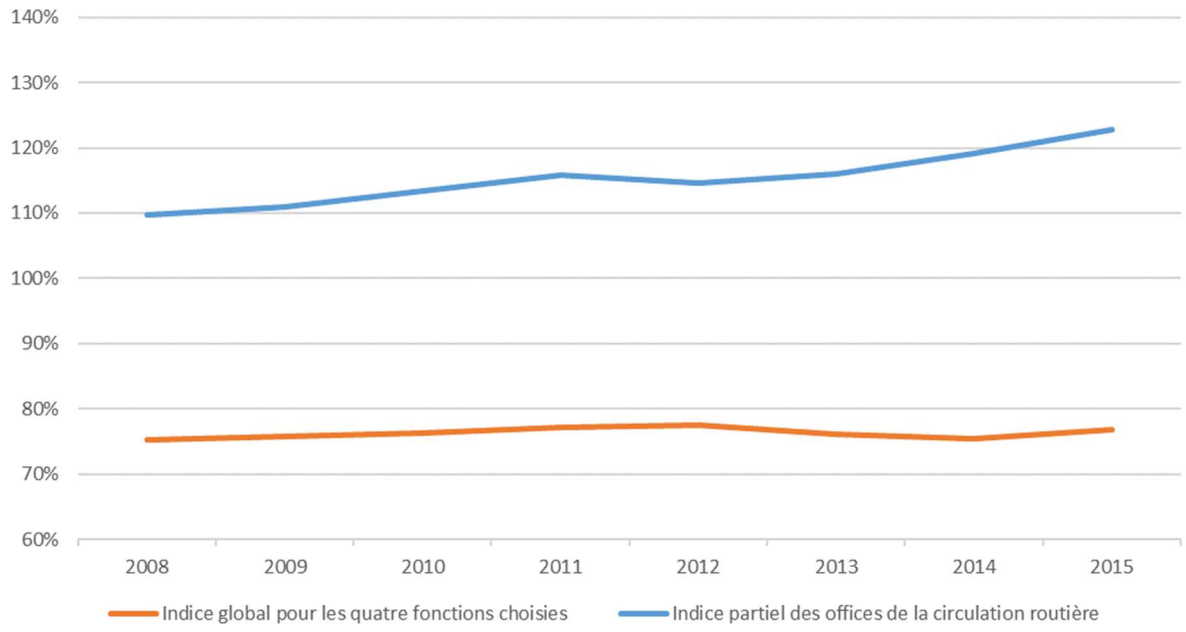

Figure 5: Évolution de l'indice du financement par les émoluments

Dans l'année de référence de 2015, on a constaté que les émoluments permettaient d'assurer la couverture des coûts pour la grande majorité des offices cantonaux de la circulation routière (19 cantons affichaient une valeur supérieure à 100 %), et on peut même parler d'un fort excédent de couverture (valeur de plus de 125 %) dans douze cantons (cf. Figure 6). Pour ce qui est de la fonction liée aux offices de la circulation routière, seuls les cantons de Neuchâtel, de Fribourg, d'Obwald, de Nidwald, de Thurgovie, d'Uri et de Zoug présentent des valeurs égales ou inférieures au seuil d'équilibre de 100 %. C'est le canton de Zoug qui affiche la valeur la plus basse (85 %), alors que ces valeurs sont nettement supérieures à 100 %, principalement à Appenzell Rhodes-Intérieures (189 %), à Genève (163 %), au Tessin (159 %), à Bâle-Campagne (149 %), en Valais (140 %) et à Saint-Gall (140 %).

[14] Offices de la circulation routière et de la navigation, questions juridiques, approvisionnement en eau et traitement des eaux usées ainsi que gestion des déchets.

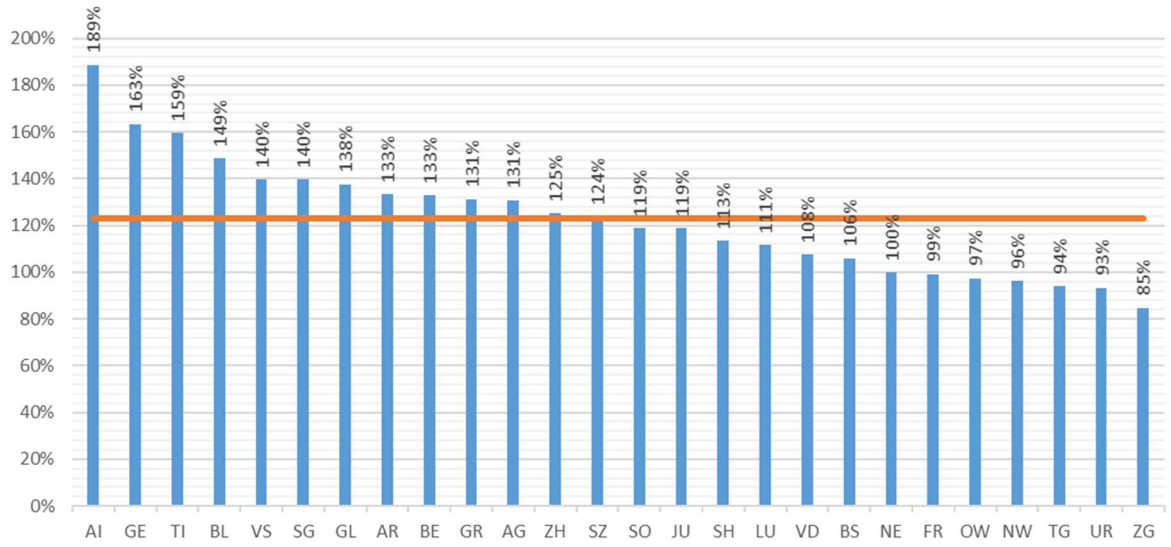

Figure 6: Indice du financement par les émoluments 2015 – Indice partiel des offices de circulation routière[15] par ordre décroissant des montants

Lecture : une valeur de 150 % signifie que les recettes issues des émoluments dépassent de 50 % les coûts

On pourrait escompter que les offices de la circulation routière disposent également d'un degré élevé de couverture des coûts eu égard au niveau relativement haut des émoluments. La logique qui sous-tend cette idée est qu'en cas de recettes importantes et de charges comparables pour les différentes tâches, la couverture des coûts est élevée. Toutefois, comme en 2014 déjà, aucune corrélation claire n'a pu être établie dans la présente analyse entre le montant des émoluments et l'indice du financement par les émoluments. Dans les cantons où les émoluments sont élevés, il n'y a pas systématiquement couverture des coûts, et des émoluments bas n'impliquent pas forcément que les coûts ne sont pas couverts. La corrélation se vérifie toutefois dans quelques cantons. Les cantons de Bâle-Campagne, de Genève, des Grisons, de Saint-Gall, du Tessin et du Valais présentent des valeurs largement supérieures à la moyenne tant pour le degré de couverture des coûts que pour le montant des émoluments. Ces offices de la circulation routière perçoivent non seulement des émoluments élevés, mais leurs recettes se situent au moins 30 % au-dessus des coûts correspondants de leurs offices de la circulation routière.

Par contre, les émoluments de l'Office de la circulation routière du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures sont contraires à ce modèle. Il y a ici un excédent de couverture des frais, avec des tarifs plutôt favorables. Les cantons de Neuchâtel, de Thurgovie et, en partie, de Zoug sont aussi particuliers, car leurs offices de la circulation routière présentent un seuil d'équilibre ou une couverture des coûts inférieure en dépit d'émoluments élevés (cf. Figure 7et Annexe).

[15] Source : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/kennzahlen.html

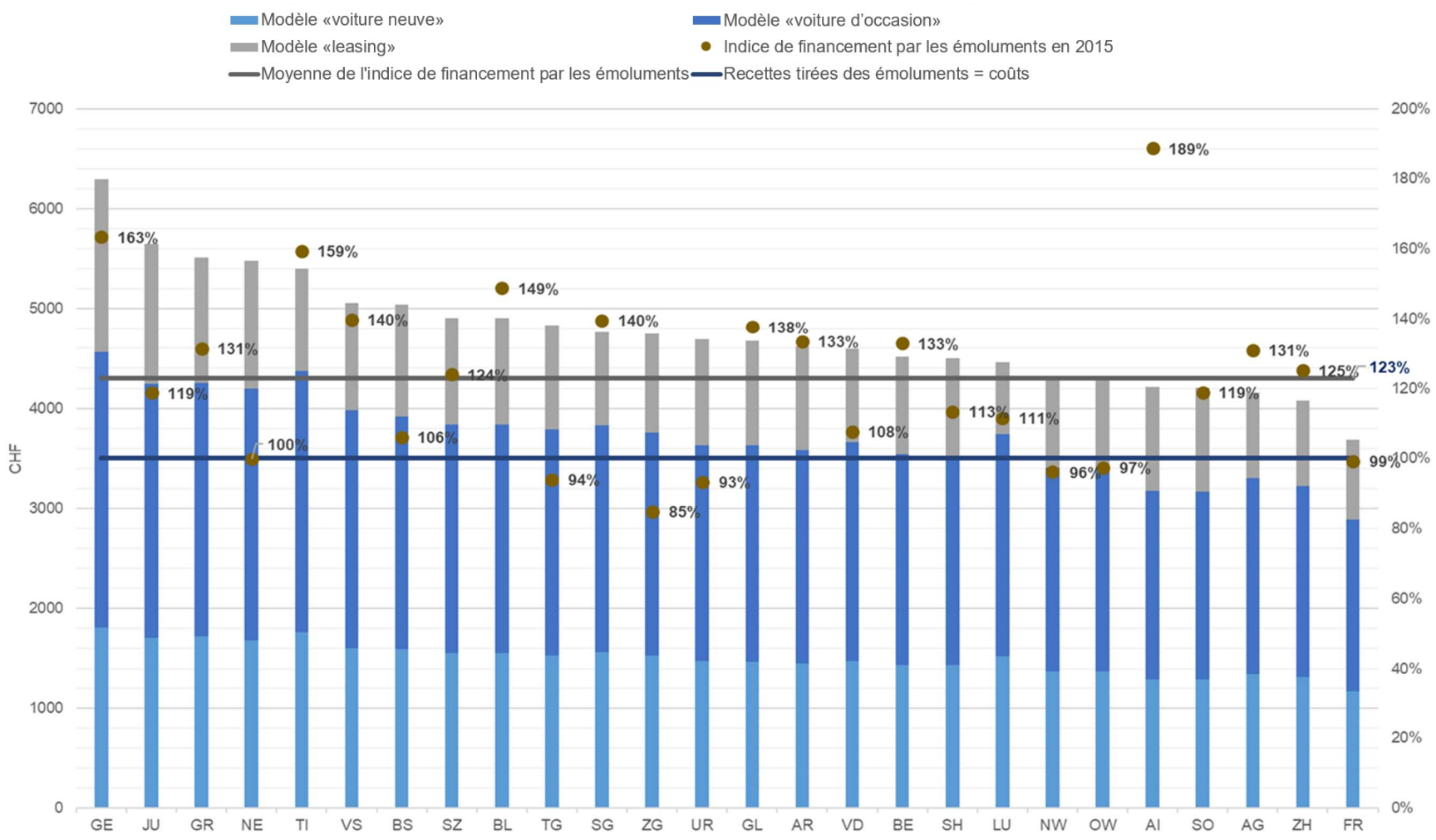

Figure 7: Montants des émoluments de tous les modèles en comparaison de l'indice de financement par les émoluments

Aux yeux du Surveillant des prix, les différences d'efficience sont principalement à l'origine de l'absence de schéma reconnaissable entre le montant relatif des émoluments et la valeur de l'indice du financement par les émoluments. Le rapport de 2014[16] présente d'autres pistes d'explication possibles et les approfondit. Pour le Surveillant des prix, ces éléments ne semblent pas propres à expliquer complètement les écarts importants. Nous vous renvoyons à ce sujet aux commentaires figurant dans le rapport de 2014. Pour être complet, nous aimerions encore préciser brièvement les points suivants :

- Les modèles de la SPR axés sur la durée de vie n'englobent pas tous les émoluments, de sorte qu'ils ne peuvent pas refléter certains effets comme des changements fréquents de domicile.
- Des niveaux de service différents peuvent également avoir une influence indirecte sur le montant des émoluments. Par exemple, exploiter un service d'assistance téléphonique est plus lourd que se borner à faire figurer les informations sur le site internet.
- Enfin, les sources d'informations ne présentent pas toutes la même année de référence. Les données les plus récentes concernant l'indice du financement par les émoluments remontent à 2015, celles des modèles axés sur la durée de vie datent de 2018. Les changements tarifaires effectués entre 2015 et 2018 ne figurent donc pas dans l'indice du financement par les émoluments. C'est pourquoi, pour le canton de Glaris, le degré de couverture des coûts pourrait avoir diminué entretemps en raison de la baisse des émoluments. Dans les cantons qui, comme Lucerne, le Tessin, le Valais et Zoug, ont connu une hausse des émoluments, la valeur est au contraire plutôt sous-estimée. Toutefois, les données dont l'état est uniforme (2014) présentent simplement un rapport légèrement amélioré, raison pour laquelle cet effet ne devrait pas non plus suffire à expliquer le phénomène même dans la présente enquête.

[16] www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home.html -> Documentation -> Publications -> Études & Analyses -> 2014 -> Comparaison des émoluments des offices de la circulation 2014.

5 Conclusion

La Surveillance des prix a examiné les émoluments des offices de la circulation routière en Suisse au travers de trois études réalisées à quatre ans d'intervalle (2010, 2014 et 2018). Une baisse des émoluments des offices de la circulation routière s'impose plus que jamais aujourd'hui.

Les offices de la circulation routière des cantons de Genève, du Jura, des Grisons, du Tessin, du Valais, de Schwyz, de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes-Extérieures se signalent particulièrement en 2018[17]. Ces neuf cantons perçoivent des émoluments élevés alors que les coûts sont très largement couverts par l'ensemble des recettes provenant des émoluments. À l'exception de Schwyz (124 %) et du Jura (119 %), les valeurs de l'indice du financement par les émoluments sont supérieures à 125 % dans tous ces cantons. Elles reflètent donc une disproportion manifeste entre les recettes provenant des émoluments et les coûts effectifs.

Au vu de ce qui précède, le Surveillant des prix estime impératif de procéder à une baisse des émoluments prioritairement dans les cantons de Genève, du Jura, des Grisons, du Tessin, du Valais, de Schwyz, de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Il y a près de 1,4 million de voitures de tourisme immatriculées dans ces cantons, ce qui représente environ 30 % de toutes les immatriculations au niveau national. Selon ce relevé, pour 87 % des voitures de tourisme en Suisse, les émoluments perçus sont trop élevés (couverture excédentaire des coûts). Dans ce domaine, le principe de la couverture des coûts n'est encore guère respecté. Les clients des offices de la circulation routière devraient à l'avenir, quel que soit le canton, s'acquitter seulement des coûts qu'ils génèrent effectivement. Il est urgent de diminuer les émoluments dans les cantons les plus chers qui affichent une couverture des coûts excessive afin de se rapprocher de cet objectif.

Parallèlement, les offices de la circulation routière qui, en dépit d'émoluments élevés, ne couvrent pas les charges (ou les couvrent tout juste) doivent eux aussi se remettre en question : les charges ne sont-elles pas trop importantes ? Des améliorations (supplémentaires) en matière d'efficacité ne seraient-elles pas possibles ?

---

[17] Dans le canton de Glaris, le Surveillant des prix avait fortement critiqué les montants excessifs facturés, et le Conseil d'État les a revus à la baisse, de sorte que le degré de couverture des coûts devrait avoir diminué en 2018.

Annexe

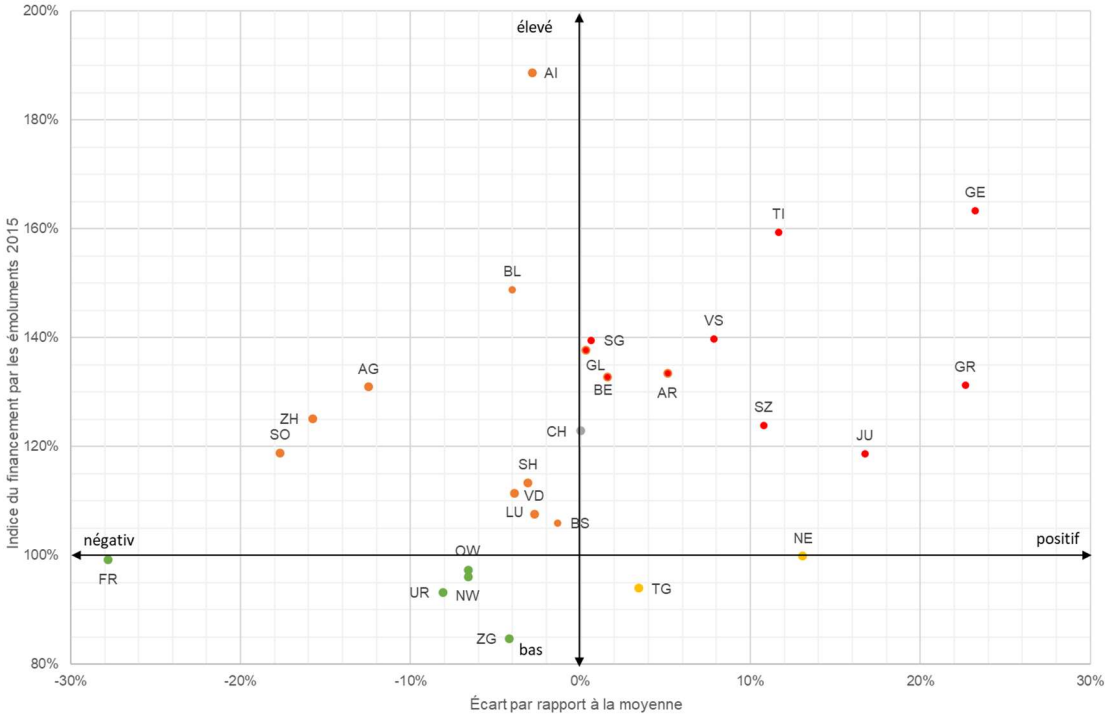

Figure 8: Matrice avec modèles axés sur la durée de vie (tous modèles confondus)

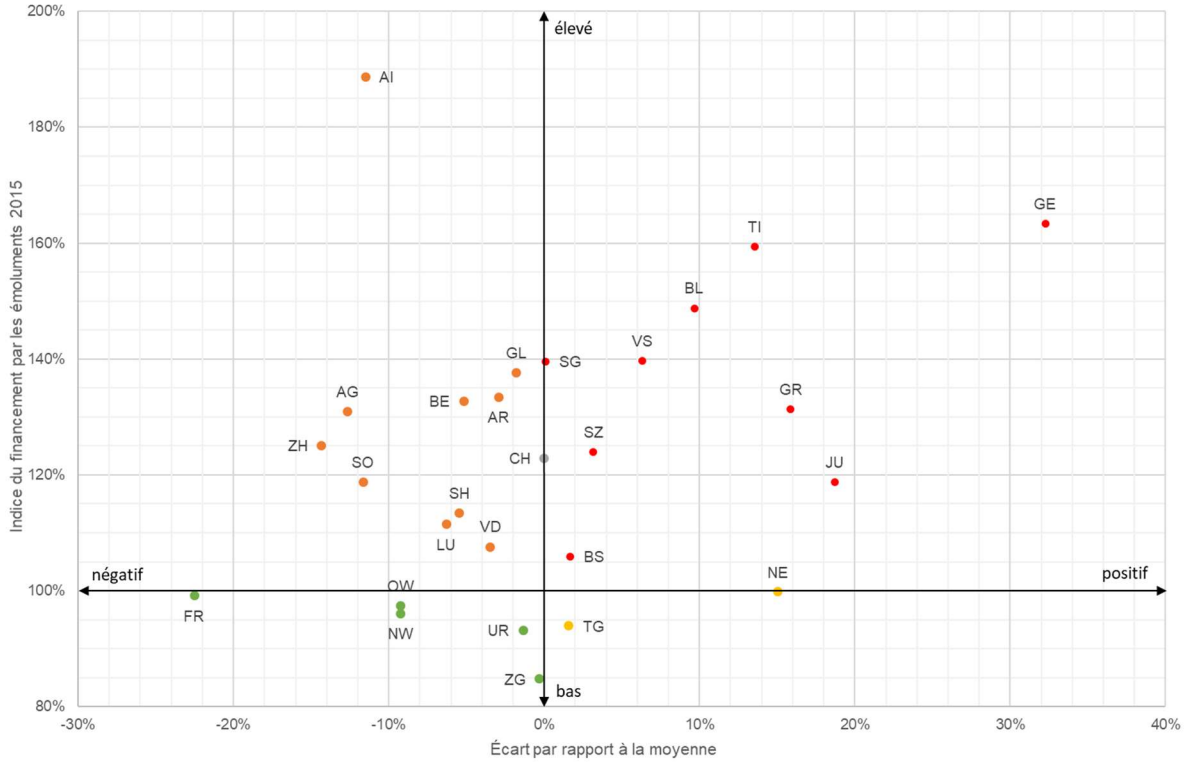

Figure 9: Matrice avec le modèle axé sur la durée de vie « voiture neuve »

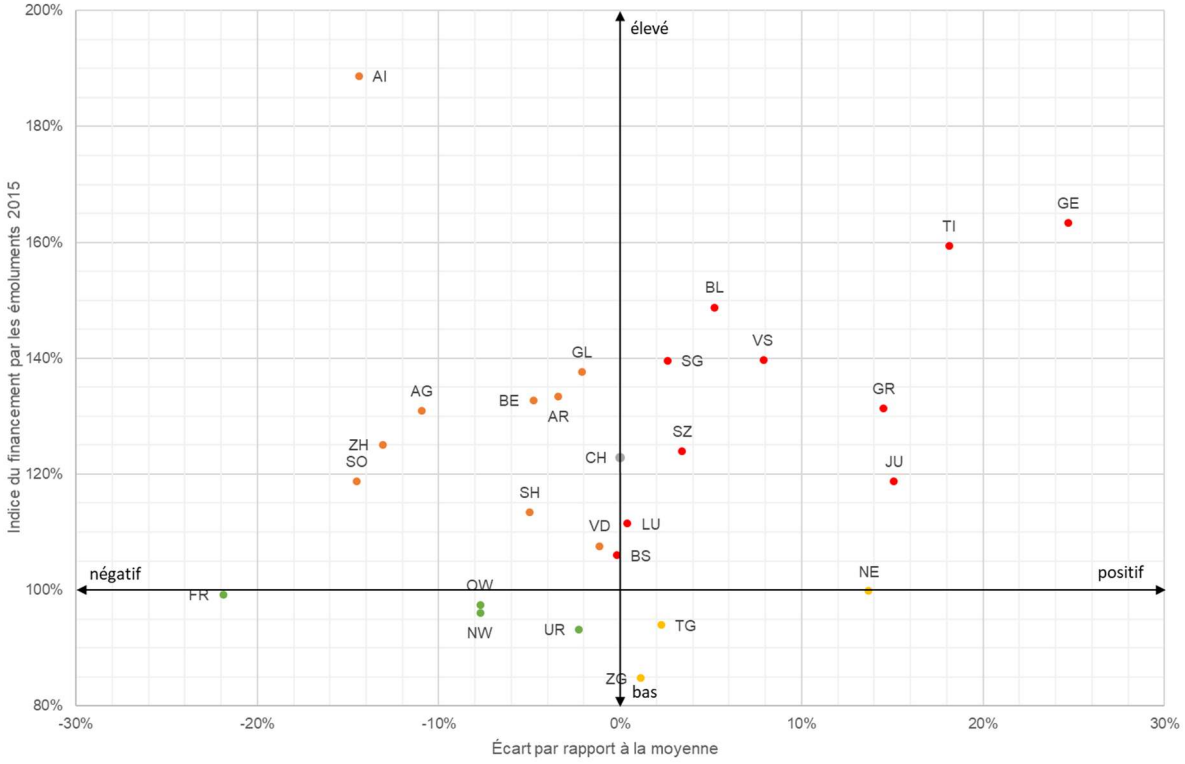

Figure 10: Matrice avec le modèle axé sur la durée de vie « voiture d'occasion »

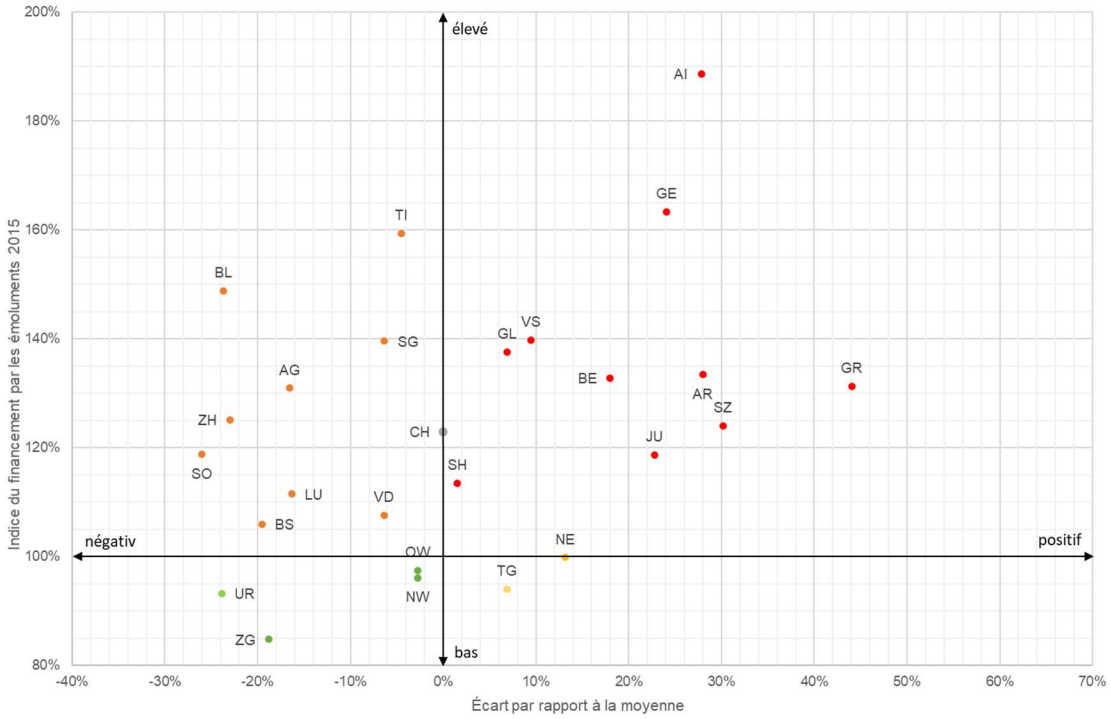

Figure 11: Matrice avec le modèle axé sur la durée de vie « leasing »