



Lutte contre la pollution de l'air

Evaluation de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV)

L'essentiel en bref

Les composés organiques volatils (COV) sont utilisés comme solvants dans de nombreux domaines et sont présents dans divers produits comme les peintures et les vernis, les détergents et les produits cosmétiques. Ils sont émis lors du processus de production, lors du traitement ou de l'utilisation de produits contenant des COV. Les émissions de COV sont, avec celles d'oxyde d'azote, responsables de la formation excessive d'ozone au sol (smog estival). Pour limiter et réduire ces émissions, les principaux instruments de la politique suisse sont l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair) de 1986, les prescriptions restrictives sur les gaz d'échappement pour les véhicules légers jusqu'à 3,5 tonnes de 1987 et la taxe d'incitation sur les COV de 2000.

La qualité de l'air s'est améliorée ces dernières années. Cependant, des dépassements réguliers des valeurs limites d'ozone sont encore constatés en Suisse durant l'été. Parallèlement, certains acteurs de l'économie privée critiquent la taxe COV en raison du travail et des coûts administratifs engendrés.

Le Contrôle fédéral des finances a évalué la taxe d'incitation sur les COV pour mieux connaître ses effets, ses coûts de mise en œuvre pour les autorités et les entreprises ainsi que pour identifier les éventuels risques liés au flux financier d'une taxe perçue à la douane et rétrocédée à la population par les caisses-maladie (recettes nettes en 2006 : environ 127 millions de francs).

Le bilan positif des politiques de réduction des émissions de COV : des résultats à nuancer

En comparaison européenne, la Suisse fait partie des bons élèves en matière de réduction des émissions de COV. D'après l'Office fédéral de l'environnement, une combinaison de mesures, à savoir principalement les prescriptions sur les gaz d'échappement, l'OPair et la taxe COV, a permis de réduire considérablement les émissions entre 1990 et 2004 dans les domaines des transports, de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture. Elles sont passées de 294'000 tonnes à 102'300 tonnes.

Le bilan positif des politiques suisses de réduction dressé par l'Office fédéral de l'environnement est à nuancer. D'une part, il ne doit pas être uniquement interprété au regard des politiques suisses. En tant que partie intégrante du marché économique européen, la Suisse est également touchée par les prescriptions européennes relatives aux COV. D'autre part, l'analyse du Contrôle fédéral des finances a également mis à jour plusieurs limites méthodologiques concernant les estimations de l'Office fédéral de l'environnement. En outre, les statistiques sur les recettes de la taxe et les importations de COV taxés n'indiquent pas à ce jour un effet positif continu de la taxe.

La taxe COV : un facteur parmi d'autres incitant les entreprises à prendre des mesures

De nombreuses mesures ont été prises par les entreprises pour réduire les émissions. Elles concernent soit les installations stationnaires (mesures « end-of-pipe »), soit les produits, ou encore l'introduction de nouvelles machines de production, la transformation du processus de production, le recyclage, etc.

Plusieurs facteurs incitent les entreprises à introduire des mesures de réduction : la taxe COV, l'OPair, les accords sectoriels, la sécurité et la santé au travail, l'optimisation du processus de



production, les demandes des clients, l'engagement environnemental de l'entreprise ou encore le coût et la qualité des produits alternatifs. Un cumul de facteurs influe sur le choix des entreprises. Dans la majorité des cas, une double, voire même une triple motivation les incite à introduire des mesures de réduction.

Les principaux impacts de la taxe COV sur les entreprises

L'effet de la taxe COV n'est pas quantifiable. Cependant, cinq constats principaux peuvent être dressés :

1. Plus les produits contenant des COV coûtent cher, plus l'effet de la taxe COV est faible.
2. L'impact de la taxe COV est plus important auprès des grands qu'auprès des petits utilisateurs de COV. Plus la quantité de COV utilisée est importante, plus l'incitation à introduire des mesures de réduction est forte.
3. L'incitation à substituer des produits à base de COV par des produits à base d'eau est, de manière générale, moindre pour les entreprises qui disposent d'une installation stationnaire avec un filtre. Elle est d'autant plus faible lorsque les producteurs ou utilisateurs de COV sont exemptés de la taxe (art. 9 Ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils).
4. L'effet incitatif de la taxe est un soutien important pour les cantons dans le cadre de l'exécution des prescriptions de l'OPair. La taxe COV a motivé les entreprises récalcitrantes avant 2000 à assainir leurs installations stationnaires pour éviter de payer une taxe élevée.
5. Une sensibilisation des entreprises ainsi qu'une impulsion à innover en ce qui concerne les produits alternatifs et les machines de production ont également été constatées. A noter que ce processus d'innovation existait déjà avant l'introduction de la taxe COV.

Une stabilisation des effets de la taxe COV

L'effet de la taxe COV sur les entreprises tend actuellement à se stabiliser. Beaucoup d'entreprises pour lesquelles la taxe avait été une incitation à prendre des mesures les ont introduites à ce jour. En d'autres termes, l'impact de la taxe ne sera plus aussi important dans le futur, même s'il reste un potentiel de réduction dans l'ensemble des entreprises. Ce potentiel est plus important dans les petites que dans les grandes entreprises.

A cet égard, il convient de relever que l'Office fédéral de l'environnement a réalisé un bilan de la « Stratégie de lutte contre la pollution de l'air » en 2005. Ce bilan stipule que, pour atteindre l'objectif 2010 fixant le niveau maximum des émissions de COV à 81'000 tonnes par année, des politiques de réduction complémentaires doivent être mises en œuvre concernant l'industrie et les ménages.

Un processus de perception et de rétrocession fiable, mais une application complexe et une coordination limitée

Malgré la complexité des flux financier et d'informations, l'analyse du Contrôle fédéral des finances a révélé un processus fiable.

Pour l'application de la taxe COV, l'Administration fédérale des douanes fait appel à l'aide des cantons. La collaboration est bonne même si un risque de doublons existe pour les analyses des



bilans de COV effectuées chaque année par les cantons, dans le cadre d'un pré-examen, et par la Direction générale des douanes.

Les contrôles propres à la taxe COV sont réalisés par les douaniers aux postes frontières et par les inspecteurs des arrondissements de douane dans les entreprises. Une stratégie de risques existe pour les contrôles effectués à la frontière. Les contrôles d'entreprises sont ordonnés en cas de constat d'irrégularités lors du contrôle à la frontière ou de l'examen des bilans de COV. En ce qui concerne les contrôles d'entreprises, des lacunes quant à la collaboration ont été relevées. Le contact est rare entre les inspecteurs des douanes, chargés des contrôles, et les autorités cantonales ayant une bonne connaissance des entreprises. Ces contrôles sont en outre détaillés, alors même que les montants en jeu sont souvent faibles.

Le rapport coût-utilité de la taxe COV n'est plus opportun

Les coûts totaux propres à la taxe COV sont élevés. Ils ont été estimés à environ 12,5 % des recettes nettes de la taxe en 2006 qui s'élevaient à 127 millions de francs :

- 9,3 % pour son application dans les entreprises ;
- 3,2 % pour sa mise en œuvre par l'administration fédérale et les cantons.

Il est possible que ces coûts soient surestimés par les entreprises ayant répondu au questionnaire du Contrôle fédéral des finances. Ils restent néanmoins élevés.

Ces coûts s'expliquent par les exceptions et conditions spéciales introduites dans l'Ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils pour rendre la taxe acceptable aux milieux économiques. En outre, la taxe COV concerne plusieurs substances - ce qui complique la gestion et la comptabilité -, substances de surcroît volatiles, donc difficiles à analyser et à mesurer. Elle est également l'objet de plusieurs vérifications par les autorités (examen des bilans, des demandes de remboursement et contrôles d'entreprises).

Alors que les coûts totaux liés à la taxe COV sont élevés, les effets de cette même taxe sur la réduction des émissions de COV tendent à se stabiliser et ne seront plus aussi importants dans le futur. Les résultats du Contrôle fédéral des finances indiquent donc que le rapport coût-utilité de la taxe COV n'est, à ce jour, plus opportun.

Potentiel d'améliorations et recommandations

La Confédération s'est montrée innovatrice en introduisant la taxe d'incitation sur les COV. Si ses effets se sont révélés positifs lors des premières années d'application, ils ont tendance à se stabiliser. Compte tenu des coûts d'application et des efforts encore nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de composés organiques volatils, il est temps que la Confédération prépare et mette en œuvre un nouveau paquet de mesures adéquat en termes de coût-efficacité.

1. L'Office fédéral de l'environnement prend des mesures adéquates en termes de coût-efficacité afin d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de COV. Pour ce faire, il convient de procéder en deux temps :
 1. Estimer les effets, les coûts et la faisabilité pour les différentes mesures de réduction envisageables ;
 2. Proposer un paquet de mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction. Y inclure le remplacement de la taxe COV au cas où d'autres mesures seraient plus avantageuses.



2. L'Office fédéral de l'environnement procède à une surveillance accrue des cantons quant au respect des prescriptions de l'OPair par les entreprises.
3. L'Office fédéral de l'environnement renforce la qualité de mesures des émissions de COV.
4. L'Administration fédérale des douanes simplifie la mise en œuvre de la taxe sur les COV pour réduire le coût de mise en œuvre en ce qui concerne :
 1. L'examen des bilans de COV : l'Administration fédérale des douanes demande aux cantons d'indiquer pour chaque bilan envoyé à la Direction générale des douanes les parties examinées et le degré de risque de l'entreprise.
 2. Les contrôles d'entreprises :
 - A. Promouvoir un échange d'informations systématique entre les inspecteurs des douanes et les autorités cantonales ;
 - B. Choisir les entreprises à contrôler sur la base d'une analyse de risques et déterminer différents types de contrôles.
5. Lors de la prochaine révision de la Loi sur la protection de l'environnement, l'Office fédéral de l'environnement introduit dans les articles 35a, 35b et 35b bis :
 1. L'autorité qui a la compétence de fixer les objectifs quantitatifs à atteindre ;
 2. La possibilité - pour le Conseil fédéral - de suspendre la taxe incitative lorsque :
 - A. L'objectif de réduction des émissions est atteint et le risque de retour en arrière est faible ;
 - B. Les effets de la taxe sont faibles, voire nuls ;
 - C. Les coûts de la taxe sont disproportionnés par rapport à ses effets.