



31 octobre 2014

Modification de l'ordonnance du DETEC sur l'indemnisation des cantons pour leur contribution à l'exécution de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (RS 814.018.21)

Analyse des résultats de l'audition

1 Contexte

À l'occasion de la dernière révision de l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour leur contribution à l'exécution de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV ; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013), une réévaluation de l'indemnisation, basée sur la première année d'exécution de la nouvelle solution d'exonération selon l'art. 9 OCOV, ainsi que sur une enquête sur la charge totale des cantons liée à l'exécution de la taxe d'incitation sur les COV, a été annoncée. La réévaluation du montant de l'indemnisation annuelle ainsi que de sa répartition entre les cantons vise à représenter au mieux la charge incombant aux cantons pour l'exécution de l'OCOV.

Le présent projet de révision vise à adapter l'indemnisation des autorités cantonales chargées de l'exécution de l'OCOV à partir de 2015. La clé de répartition prévue pour l'indemnisation annuelle entre les cantons est basée sur les principaux critères mesurables déterminant la charge liée à l'exécution de l'OCOV dans les cantons : (1) nombre de bilans de COV, (2) nombre d'entreprises exonérées au sens de l'art. 9¹, (3) complexité des entreprises exonérées au sens de l'art. 9.

Le projet d'ordonnance a fait l'objet d'une audition écrite menée du 9 juin au 9 septembre 2014. Au total, 26 réponses ont été reçues jusqu'au 29 septembre 2014.

2 Prises de position reçues et appréciation générale

Au total, 26 avis ont été recueillis dans le cadre de l'audition (cf. Tableau 1 pour une vue d'ensemble des prises de position reçues et leur appréciation générale du projet de modification et Tableau 2 dans l'annexe pour une vue d'ensemble des offices et institutions ayant pris position).

Dix cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein approuvent le projet sans réserves. Huit cantons ainsi que Cercl'Air subordonnent leur approbation à différentes demandes. Quatre prises de position ne sont ni favorables ni opposées au projet mais demandent néanmoins à ce que différentes propositions soient prises en considération. Deux cantons rejettent catégoriquement le projet tout en formulant des demandes.

Le projet de révision de l'ordonnance sur l'indemnisation est approuvé sans réserve par plusieurs cantons (AG, AR, BE, GL, GR, LU, SH, SZ, TG et TI) ainsi que par la Principauté du Liechtenstein. D'autres cantons (AI, FR, NE, NW, OW, SG, VD et ZH) ainsi que Cercl'Air approuvent le projet tout en demandant des modifications.

¹ Nombre d'exploitants disposant d'installations stationnaires qui utilisent des COV exonérés de la taxe au sens de l'art. 9 OCOV

Plusieurs cantons (AG, AI, BE, FR, GL, SG, SH, TG et ZH) ainsi que Cercl'Air approuvent la nouvelle réglementation de l'indemnisation qui vise, d'une manière générale, à mieux prendre en compte la charge effective des cantons liée à l'exécution. De l'avis du canton d'Argovie, le projet constitue une réglementation juste et appropriée. Certains cantons (AI, AR, GL, NW, SG et SH) ainsi que la Principauté du Liechtenstein apprécient le schéma de calcul transparent et compréhensible ; plusieurs de ces cantons (AI, GL, SG et SH) approuvent la prise en compte de la charge supplémentaire liée à la nouvelle solution d'exonération au sens de l'art. 9 OCOV depuis 2013.

Deux cantons (JU et GE) rejettent explicitement le projet. Le canton du Jura refuse l'indemnisation prévue et exige une vérification de la méthode de calcul en formulant des demandes spécifiques. Bien que le canton de Genève soit d'avis qu'une révision de l'ordonnance est nécessaire, il rejette le montant total prévu pour l'indemnisation ainsi que le supplément de complexité pour les entreprises exonérées au sens de l'art. 9.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des prises de position reçues et appréciation générale

Consultés	Avis recueillis	Approbation	Approbation avec demandes	Demandes sans approbation/rejet explicite	Rejet avec demandes
AG	X	X			
AI	X		X		
AR	X	X			
BE	X	X			
BL	X (ensemble)			X	
BS					
FL	X	X			
FR	X		X		
GE	X				X
GL	X	X			
GR	X	X			
JU	X				X
LU	X	X			
NE	X		X		
NW	X		X		
OW	X		X		
SG	X		X		
SH	X	X			
SO	X			X	
SZ	X	X			
TG	X	X			
TI	X	X			
UR	X			X	
VD	X		X		
VS	X			X	
ZG					
ZH	X		X		
Cercl'Air	X		X		
CCE					
29	26	11	9	4	2

3 Prises de position en détail

Critères s'appliquant à la répartition : nombre de bilans de COV, nombre et complexité des entreprises exonérées au sens de l'art. 9

Trois cantons (FR, ZH et TI) ainsi que Cercl'Air saluent explicitement les critères s'appliquant à la répartition de l'indemnisation entre les cantons (nombre de bilans de COV ainsi que nombre et complexité des entreprises exonérées de la taxe d'incitation sur les COV au sens de l'art. 9 OCOV). Pour Cercl'Air, il s'agit d'un bon compromis entre l'exigence de disposer de données simples à déterminer et transparentes, d'une part, et la prise en compte de la charge de travail effective des cantons, d'autre part. Le canton de Fribourg estime notamment que la pondération importante des entreprises exonérées au sens de l'art. 9 est correcte et qu'elle correspond à l'expérience faite dans ce domaine dans le canton. Le canton du Tessin est en particulier d'avis que, s'agissant des entreprises exonérées au sens de l'art. 9, l'estimation de la charge effective liée à l'exécution varie considérablement selon la branche et la taille de l'entreprise.

Dans leur prise de position commune, les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne demandent une augmentation de 279 000 francs à 370 000 francs de l'indemnisation commune prévue. Ces deux cantons indiquent qu'elle leur permettrait de financer les deux postes à plein temps nécessaires. Ils soulignent la situation particulière des grandes entreprises chimiques et pharmaceutiques ayant un nombre relativement élevé d'installations soumises à l'OPair et de laboratoires. Ils relèvent, en outre, que le projet est en premier lieu basé sur le nombre de bilans de COV. Les deux Bâle arguent, par ailleurs, que le fait d'utiliser l'achat de COV (à la place du transbordement de COV) en tant qu'indicateur de la taille de l'entreprise ou de la complexité fausse le calcul de la charge de travail, car on ne tient ainsi pas compte du recyclage au sein de l'entreprise (aspect qui concerne spécifiquement la grande industrie chimique). Bien que moins concrète, l'exigence du canton du Valais, qui compte également plusieurs grandes entreprises chimiques exonérées au sens de l'art. 9 OCOV, rejoint la position des deux cantons précités : ce canton demande une augmentation de son indemnisation ainsi qu'une clé de répartition plus juste avec une pondération plus élevée de la complexité.

À l'inverse des deux Bâle et du Valais, les cantons du Jura et de Soleure sont d'avis que la pondération des entreprises exonérées au sens de l'art. 9 est trop importante. Concrètement, le canton du Jura estime que la part des entreprises exonérées au sens de l'art. 9 (nombre et supplément de complexité) ne devrait pas dépasser un tiers de l'indemnisation annuelle totale. Le canton de Soleure demande que le facteur de pondération du nombre d'entreprises exonérées au sens de l'art. 9 soit abaissé de quatre à deux, que les bilans de COV (non exonérés au sens de l'art. 9 OCOV) soient également pondérés à l'aide d'un supplément de complexité et que la différenciation selon un facteur tenant compte la taille des entreprises soit moins importante. En effet, les entreprises complexes doivent être contrôlées sur place, qu'elles soient ou non exonérées au sens de l'art. 9 OCOV. S'agissant de la différenciation selon un facteur tenant compte la taille des entreprises, ce canton argue qu'en cas d'achats de grandes quantités de COV, les conteneurs sont généralement plus grands et que la charge liée au contrôle n'augmente, de ce fait, pas dans les mêmes proportions.

Le canton de Genève n'approuve pas non plus la clé de répartition proposée. Il estime notamment qu'il est disproportionné d'ajouter un supplément de complexité. Pour tenir compte de la charge supplémentaire liée aux entreprises exonérées au sens de l'art. 9, la multiplication par quatre du nombre d'entreprises concernées suffirait. Il est, en outre, d'avis que la suppression du supplément de complexité simplifierait le calcul.

Le canton de Vaud demande également la suppression du supplément de complexité pour les cantons comportant des entreprises exonérées au sens de l'art. 9, ou alors que ce supplément soit également accordé pour les entreprises devant établir un bilan de COV mais non exonérées au sens de l'art. 9 OCOV. Il estime qu'une pondération avec un facteur quatre prendrait déjà mieux en compte les entreprises exonérées au sens de l'art. 9 ; en ce qui concerne la complexité, il devrait y avoir une égalité de traitement entre les bilans de COV avec ou sans exonération au sens de l'art. 9 OCOV.

Montant de l'indemnisation et fixation de l'indemnisation annuelle

Le canton de Genève souhaite que l'indemnisation annuelle totale en vigueur actuellement soit maintenue (2 476 000 francs en 2013 et 2014, 1 980 000 francs avant 2013). Le canton de Vaud demande que l'indemnisation annuelle soit tout au moins maintenue à son niveau d'avant 2013 (soit 1 980 000 francs) ; il estime qu'une indemnisation inférieure ne se justifie pas. Ces deux cantons relèvent qu'à partir de 2015, malgré une charge plus faible en comparaison de 2013 et de 2014 et la suppression des bilans de COV du styrène, la charge liée à l'exécution sera plus élevée qu'avant 2013 de par la nouvelle solution exonération au sens de l'art. 9 OCOV. Le canton de Vaud s'attend, en outre, à une augmentation du nombre d'entreprises exonérées au sens de l'art. 9 OCOV à l'avenir.

Plusieurs cantons (BL/BS et FR) ainsi que Cercl'Air relèvent, par ailleurs, que de fixer le montant total de l'indemnisation annuelle – comme c'est le cas à l'art. 2, al. 1, qui prévoit un montant de 1 917 000 francs – ne correspond pas au principe d'une indemnisation en fonction de la charge. L'argument avancé est qu'en cas de reconduction de l'art. 9 OCOV pour une durée illimitée, on crée une incitation à des investissements visant une exonération de la taxe. Le nombre d'entreprises exonérées de la taxe d'incitation sur les COV au sens de l'art. 9 OCOV pourrait donc augmenter à l'avenir et, partant, la charge liée à l'exécution pour les cantons concernés. En fixant l'indemnisation annuelle, on partirait du principe que la charge totale reste constante. Les deux Bâle soulignent qu'en procédant de cette manière, non seulement la charge supplémentaire ne serait pas prise en compte, mais cela aurait aussi un impact sur la charge d'autres cantons. Le canton de Neuchâtel estime également qu'il n'est pas approprié de fixer un montant. Les deux Bâle, Fribourg et Cercl'Air demandent explicitement de renoncer à la fixation de l'indemnité annuelle.

Contribution de base

Plusieurs cantons (AI, JU, NW, SG, SO et ZH) demandent une contribution de base destinée à indemniser les charges générales liées à l'expertise dans le domaine des COV (p. ex. les réponses aux demandes et l'encadrement des entreprises), indépendamment du suivi des bilans de COV et du nombre d'entreprises exonérées au sens de l'art. 9. Le canton de Nidwald relève que les cantons dans lesquels le nombre d'entreprises est faible ne sont, par ailleurs, pas en mesure d'acquérir le savoir-faire et l'expérience liés à une routine et que, de ce fait, la charge par entreprise y est plus élevée. Plusieurs cantons font des propositions concrètes : Appenzell Rhodes-Intérieures propose une contribution de base d'au moins 5000 francs, Saint-Gall d'au moins 4000 francs et Soleure de 2000 francs ; Nidwald propose de fixer une contribution de base proportionnelle au nombre de personnes employées dans le secteur industriel et artisanal (par analogie avec l'indemnisation de base actuelle). Le canton d'Uri mentionne également la charge disproportionnée dans les cantons comptant peu d'entreprises sur lesquelles l'OCOV a un impact, mais relève que ce problème peut être résolu en déléguant le traitement des bilans de COV au canton de Lucerne.

Prise en compte des nouvelles entreprises exonérées au sens de l'art. 9 et adaptation périodique

Plusieurs cantons (AI, GL, OW, SG et ZH) approuvent le contrôle régulier de l'indemnisation fixé à l'art. 3, al. 2.

Les deux Bâle et Fribourg relèvent que, dans les années à venir, de nouvelles entreprises demanderont probablement à être exonérées au sens de l'art. 9 OCOV et que leur charge sera, par conséquent, nettement plus élevée. Le canton de Fribourg demande que l'indemnisation des cantons soit adaptée chaque année en fonction des nouvelles entreprises exonérées au sens de l'art. 9, en maintenant néanmoins le contrôle complet des données relatives à tous les critères à un rythme quinquennal. Le canton de Neuchâtel propose d'augmenter la fréquence des adaptations de l'annexe conformément à l'art. 3, al. 2, afin de procéder aux ajustements liés à l'évolution rapide des situations. Il propose concrètement d'adapter la fréquence, initialement prévue à 5 ans, à 3 ans ou à 4 ans tout au plus. Le canton de Genève demande une adaptation de la fréquence à 2 ans.

Autres demandes

Deux cantons (AI et SG) indiquent qu'il existe, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, une entreprise devant établir un bilan de COV qui n'a pas été prise en compte jusqu'ici. Le canton d'Uri indique également qu'il existe, dans son canton, une entreprise supplémentaire devant établir un bilan de COV.

Le canton d'Obwald estime que le laps de temps entre l'audition et l'entrée en vigueur prévue, soit le 1^{er} janvier 2015, est trop court au vu de la procédure budgétaire cantonale, et demande que la date d'entrée en vigueur soit repoussée au 1^{er} janvier 2016.

Le canton du Valais demande les chiffres de 2013 (et non ceux de 2012) soient utilisés comme base.

Annexe

Tableau 2 : Offices cantonaux et institutions ayant pris position

Canton/Institution	
AG	Departement Bau, Verkehr et Umwelt, Abteilung für Umwelt
AI	Bau- et Umweltdepartement, Amt für Raumentwicklung
AR	Departement Bau et Umwelt, Amt für Umwelt
BE	beco Économie bernoise, Protection contre les immissions
BL/BS (ensemble)	BL : Bau- et Umweltschutzdirektion BS : Departement für Wirtschaft, Soziales et Umwelt
FL	Amt für Umwelt
FR	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
GE	Conseil d'État
GL	Bau et Umwelt, Umweltschutz et Energie
GR	Amt für Natur et Umwelt
JU	Département de l'environnement et de l'équipement, Office de l'environnement
LU	Bau-, Umwelt- et Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Umwelt et Energie
NE	Département du développement territorial et de l'environnement, Service de l'énergie et de l'environnement
NW	Landammann et Regierungsrat
OW	Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Landwirtschaft et Umwelt
SG	Baudepartement, Amt für Umwelt et Energie
SH	Departement des Innern
SO	Amt für Umwelt, Abteilung Luft/Lärm
SZ	Umweltdepartement
TG	Amt für Umwelt
TI	Dipartimento del territorio, Divisione dell'ambiente, Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo
UR	Amt für Umweltschutz
VD	Département du territoire et de l'environnement, Cheffe du Département
VS	Conseil d'État du Valais
ZH	Regierungsrat
Cercl'Air	Cercl'Air Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air