



23 octobre 2014

Rapport explicatif concernant la 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)

1 Introduction et explications générales

Base légale

Selon l'article 4, alinéa 6, de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV, RS 814.018), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) édicte, en accord avec le Département fédéral des finances (DFF), des prescriptions concernant l'indemnisation des cantons et de la Principauté de Liechtenstein pour leur contribution à l'exécution de l'ordonnance. Ces prescriptions sont régies par 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 ; ci-après « ordonnance sur l'indemnisation »).

Règlementation d'indemnisation en vigueur

Actuellement, les dispositions en vigueur prévoient que l'indemnisation annuelle des cantons pour leur contribution à l'exécution de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) se compose d'une indemnisation de base par unité à indemniser ainsi que d'un supplément (art. 2 de l'ordonnance sur l'indemnisation) :

- l'indemnisation de base annuelle s'élève au total à 1 980 000 francs pour l'ensemble des cantons. Fixée en 1999 dans l'optique de l'introduction de la taxe sur les COV en 2000 ; elle a été versée pour la première fois en juin 2000. L'indemnisation de base par canton s'élève à 150 000 francs par unité à indemniser. Cette dernière a été établie sur la base du nombre de personnes employées par canton dans le secteur industriel et artisanal ;
- pour les années 2013 et 2014, un supplément de 496 000 francs par an au total a été réparti entre les cantons en sus de l'indemnisation de base. La clé de répartition pour ce supplément est basée sur le nombre d'installations stationnaires par canton qui ont été exonérées de la taxe d'incitation sur les COV au sens de l'article 9 OCOV (le supplément correspond à 2000 francs par installation).

Nécessité d'adapter la réglementation d'indemnisation en vigueur

À l'occasion de la dernière révision de l'ordonnance sur l'indemnisation (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'article 9 OCOV¹, 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. Les raisons en sont les suivantes:

¹ Conformément à l'arrêté fédéral du 27 juin 2012 relatif à la révision de l'OCOV, la possibilité d'exonération est reconduite pour une durée illimitée et assortie d'exigences supplémentaires.

- la clé de répartition pour l'indemnisation de base avait été fixée en 1999 (sur la base du nombre de personnes employées par canton dans le secteur industriel et artisanal). L'exécution de l'OCOV permet de disposer aujourd'hui de clés de répartition plus appropriées pour l'indemnisation ;
- l'entrée en vigueur de la réglementation relative à la nouvelle solution d'exonération au sens de l'article 9 OCOV a engendré une charge d'exécution plus élevée pour les services cantonaux de protection de l'air (évaluation des plans de mesures, constatation du respect des exigences relatives à la meilleure technique disponible (MTD), mise en œuvre des mesures). Au cours des premières années d'exécution, soit en 2013 et 2014, il a été admis que la charge d'exécution serait significativement plus élevée. Ce surcroît de travail a été pris en compte avec le versement d'un supplément de 2000 francs par installation. En revanche, dès 2015, la charge d'exécution moyenne pour le contrôle de la mise en œuvre des plans de mesures et de leur actualisation sera moins élevée ;
- depuis l'entrée en vigueur de la révision de l'OCOV au 1^{er} janvier 2013, le styrène n'est plus soumis à la taxe d'incitation sur les COV. La suppression des bilans de COV du styrène (environ 7 % des bilans de COV en 2012) entraîne une diminution de la charge d'exécution des cantons concernés.

Enquête sur la charge d'exécution et évaluation du système d'indemnisation actuel

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. À cet effet, une enquête a été menée auprès des services cantonaux de protection de l'air afin de déterminer notamment les aspects suivants :

- la charge des services cantonaux spécialisés liée à l'exécution de l'OCOV sur différentes périodes et à intensité d'exécution variable ;
- les principaux critères mesurables déterminant la charge d'exécution.

Une proposition pour le *montant global* de l'indemnisation annuelle, ainsi que différentes variantes pour la *répartition* de l'indemnisation entre les cantons ont été élaborées sur la base des résultats de l'enquête, d'entretiens avec un expert en matière de COV et d'analyses effectuées en interne.

En vue de la *répartition*, un groupe de travail « Indemnisation des cantons 2015ss » a été spécialement formé². Les différentes variantes concernant la répartition ont été discutées et développées en collaboration avec le groupe de travail (notamment les principaux critères mesurables de la charge d'exécution).

2 Résultats de l'audition

Au total, 26 avis ont été recueillis dans le cadre de l'audition. Dix cantons (AG, AR, BE, GL, GR, LU, SH, SZ, TG, TI) ainsi que la Principauté du Liechtenstein approuvent le projet sans réserves. Huit cantons (AI, FR, NE, NW, OW, SG, VD, ZH) ainsi que Cercl'Air subordonnent leur approbation à différentes demandes. Quatre prises de position (BL/BS, SO, UR, VS) ne sont ni favorables ni opposées au projet, mais demandent néanmoins à ce que différentes propositions soient prises en considération. Deux cantons (GE, JU) sont clairement opposés au projet tout en formulant des demandes.

Les principales demandes ainsi que la manière dont elles ont été prises en compte dans le projet sont présentées ci-après.

² Pour la composition du groupe de travail, on a veillé à ce que les services cantonaux spécialisés traitant un nombre important d'entreprises générant des COV et ayant une grande expérience en matière d'exécution de l'OCOV (p. ex. les deux Bâle, le Valais, l'Argovie) ainsi que les principaux organes traitant des questions ayant trait à la taxe d'incitation sur les COV (Commission d'experts pour la taxe d'incitation sur les COV, groupe de travail de Cercl'Air sur les émissions de COV) soient représentés.

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

Les avis concernant les critères sur lesquels se fonde le calcul de l'indemnisation sont partagés. Plusieurs prises de position saluent expressément les critères de répartition prévus. Deux cantons comptant un nombre relativement élevé d'entreprises exonérées au sens de l'article 9³ du secteur de la chimie et de la pharmacie demandent une indemnisation plus élevée et une pondération plus forte des entreprises exonérées au sens de l'article 9. À l'inverse, d'autres cantons critiquent la pondération trop forte de ces entreprises.

La charge supplémentaire liée aux entreprises exonérées au sens de l'article 9 est prise en compte par une pondération nettement plus forte de ces entreprises. La charge d'exécution plus importante liée à la complexité accrue pour les grandes entreprises (déterminée par les achats de COV), qui dépend également du secteur (notamment en ce qui concerne l'industrie chimique et la fabrication des produits pharmaceutiques, des arômes et des substances odoriférantes), est déjà prise en compte par le biais du supplément de complexité. Globalement, près de la moitié de l'indemnisation annuelle est prévue pour la charge supplémentaire liée aux entreprises exonérées au sens de l'article 9.

Au vu de la large acceptation du projet, les critères et la répartition entre les cantons sont maintenus comme prévu. Les prises de position critiquant la clé de répartition sont d'ailleurs diamétralement opposées.

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

Deux cantons demandent une augmentation de l'indemnisation annuelle totale en raison de la charge d'exécution accrue depuis 2013 de par la nouvelle solution d'exonération au sens de l'article 9 OCOV. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation concernant les entreprises exonérées au sens de l'article 9 OCOV a entraîné une augmentation de la charge d'exécution des services cantonaux de protection de l'air (évaluation des plans de mesures, contrôle du respect des exigences relatives à la meilleure technique disponible (MTD), mise en œuvre des plans de mesures). Il a été admis que la charge d'exécution serait significativement plus élevée, notamment au cours des premières années d'exécution, soit en 2013 et 2014. Ce surcroît de travail a été indemnisé par le versement d'un supplément. En revanche, à partir de 2015, la charge d'exécution moyenne pour le contrôle de la mise en œuvre des plans de mesures et de leur actualisation sera moins élevée. Il ne serait donc pas justifié de maintenir l'indemnisation annuelle à son niveau de 2013/2014. De plus, la charge est encore abaissée du fait de la suppression des bilans de COV du styrène. Au final, c'est l'enquête sur la charge d'exécution menée auprès de services cantonaux qui a permis de déterminer l'indemnisation prévue; en d'autres termes, les données reposent sur les informations fournies globalement par les services cantonaux.

Dans trois prises de position, il est relevé que la fixation du montant global de l'indemnisation annuelle ne correspond pas au principe d'une indemnisation en fonction de la charge (une charge d'exécution supplémentaire liée, p. ex., à une entreprise supplémentaire au sens de l'article 9 dans un canton aurait un impact sur la quote-part d'autres cantons). Cette demande est justifiée et le projet a été corrigé pour en tenir compte. Le montant de l'indemnisation annuelle ne figure plus à l'article 2, alinéa 1. L'indemnisation annuelle totale sera ainsi ajustée en cas d'adaptation de l'annexe.

Contribution de base

Six cantons demandent une contribution de base destinée à indemniser les charges générales liées à l'expertise dans le domaine des COV, indépendamment du suivi des bilans de COV et du nombre d'entreprises exonérées au sens de l'article 9. Cette demande n'est pas prise en compte. D'une part, l'expertise dans le domaine des COV ne concerne pas directement l'exécution de l'OCOV, l'exécution

³ Nombre d'exploitants disposant d'installations stationnaires qui utilisent des COV exonérés de la taxe au sens de l'article 9 OCOV

de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) exigeant déjà des connaissances de base en matière de COV. D'autre part, des demandes concernant l'OCOV peuvent être transmises à la Confédération afin de décharger des petits cantons. Une rémunération forfaitaire par le biais d'une contribution basée sur un forfait ou de critères qui ne seraient aucunement en rapport avec la charge d'exécution des cantons serait contraire à l'objectif d'une meilleure répartition en fonction de la charge d'exécution effective.

Prise en compte des nouvelles entreprises exonérées au sens de l'article 9 et adaptation de l'annexe

Plusieurs cantons approuvent le contrôle régulier de l'indemnisation fixé à l'article 3, alinéa 2. Quatre prises de position demandent toutefois que l'adaptation intervienne plus tôt dans le cas d'entreprises supplémentaires exonérées au sens de l'article 9, respectivement une augmentation de la fréquence pour les adaptations prévue à cinq ans. Cette demande est prise en compte avec une formulation plus flexible à l'article 3, alinéa 2. L'annexe sera adaptée si la charge d'exécution des cantons subit une modification importante (p. ex. si le nombre d'entreprises exonérées au sens de l'article 9 augmente de manière significative).

Autres demandes et modifications

Deux cas d'entreprises devant établir un bilan de COV qui n'ont pas été prises en compte jusqu'à présent ont été signalés. Cette indication a été confirmée pour un des cas. Cette entreprise sera désormais prise en compte dans le calcul de l'indemnisation annuelle. L'indemnisation annuelle totale est augmentée en conséquence. S'agissant de l'autre cas, cette information n'a pas pu être confirmée. Dans un canton, les données concernant les entreprises au sens de l'article 9 prises en compte ont changé après le début de l'audition. L'indemnisation annuelle de ce canton est donc corrigée vers le haut et l'indemnisation annuelle totale est relevée en conséquence.

Un canton 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. La révision de l'ordonnance sur l'indemnisation a déjà été annoncée fin 2013 dans le cadre de l'enquête sur la charge d'exécution menée auprès des cantons. Les cantons ont ensuite reçu des informations sur le projet au cours du premier semestre 2014, dans le cadre des travaux de différents groupes (groupe de travail sur les émissions de COV de Cercl'Air, Commission d'experts pour la taxe d'incitation sur les COV, Conférence des responsables des services spécialisés, CCE-Est, assemblée des membres de la CCE), raison pour laquelle la demande de report d'une année n'est pas acceptée.

Un canton demande que les chiffres de 2013 (et non ceux de 2012) soient utilisés en tant que données de base. Le projet est déjà en partie basé sur 2013 : le calcul actuel se fonde déjà sur les données de 2013 pour les entreprises exonérées au sens l'article 9. En revanche, les chiffres concernant le nombre de bilans de COV sont ceux de 2012, les données pour l'année 2013 n'étant pas encore disponibles dans leur intégralité.

3 Commentaires relatifs aux différents articles

Art. 2, al. 1

Le montant de l'indemnisation annuelle s'élève au total à 1 926 000 francs. Ce chiffre est basé sur les données concernant les charges de personnel en équivalents plein temps (EPT)⁴ tirées des réponses à l'enquête qui a été menée auprès des services cantonaux porte sur les périodes suivantes :

⁴ Les mandats externes pour l'exécution ont été pris en compte dans le calcul.

- année 2012 ;
- année 2013, et
- valeur moyenne des années précédant la révision de l'OCOV en 2013.

La charge d'exécution moyenne attendue pour l'ensemble des cantons à partir de 2015 (en EPT) a été calculée à partir de ces informations selon la formule suivante :

$$\frac{(\text{charge avant la révision} \cdot 3 + \text{charge en 2012} + \text{charge en 2013})}{5}$$

Le résultat de ce calcul a été multiplié par le coût représentatif d'un poste à plein temps (180 000 francs). Selon ce calcul et après avoir effectué de corrections mineures suite à l'audition, on obtient un chiffre arrondi vers le haut de 1 926 000 francs pour le montant de l'indemnisation annuelle totale.

Art. 2, al. 2

La répartition prévue de 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 au sens de l'article 10 OCOV que le canton contrôle ;
- (2) nombre d'exploitants disposant d'installations stationnaires qui utilisent des COV exonérés de la taxe au sens de l'article 9 OCOV (entreprises exonérées au sens de l'article 9) ; et
- (3) complexité des entreprises exonérées au sens de l'article 9 (déterminée en fonction de la branche et de l'achat annuel de COV en tant qu'indicateur de la taille de l'entreprise).

Ces critères ont été identifiés sur la base des résultats de l'enquête menée auprès des cantons et d'estimations faites par les experts en matière de COV au sein du groupe de travail⁵.

La formule de calcul suivante a été utilisée pour les *quotes-parts des cantons* :

$$x + 4 \cdot y + \text{supplément pour complexité}$$

x correspond au nombre de bilans de COV⁶ et y au nombre d'entreprises exonérées au sens de l'article 9⁷. La pondération différente des bilans de COV et des entreprises exonérées au sens de l'article 9 tient compte du fait que le suivi des entreprises exonérées au sens de l'article 9 entraîne une charge d'exécution sensiblement plus élevée (une visite de l'entreprise doit, p. ex., être effectuée pour contrôler le respect des exigences relatives à la MTD ou que ces exigences sont atteintes grâce aux mesures prévues).

Le nombre d'entreprises exonérées au sens de l'article 9 tient compte de la charge d'exécution effective de manière très différente. En effet, pour ces entreprises, la charge d'exécution varie fortement suivant la branche et la taille de l'entreprise. La répartition est donc complétée, pour les entreprises exonérées au sens de l'article 9, par un *supplément pour complexité*. Ce supplément attribue aux entreprises y du canton qui ont été exonérées au sens de l'article 9 une valeur en fonction de la branche et de la classe de taille (taille déterminée selon les achats de COV). Ces deux valeurs ont ensuite été multipliées pour l'entreprise i exonérée au sens de l'article 9 ; les résultats obtenus ont été additionnés pour chaque canton.

$$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$$

⁵ Le critère « nombre d'installations (dont les COV sont exonérés au sens de l'article 9) » n'a pas pu être utilisé, la notion d'installation étant interprétée de manière très différente d'un canton à l'autre.

⁶ Les données de base sont le nombre de bilans de COV contrôlés dans le canton en 2012. Sont retranchés de ce chiffre les bilans du styrène, le styrène n'étant plus soumis à la taxe d'incitation depuis le 1^{er} janvier 2013.

⁷ Les données de base sont le nombre d'exploitants d'installations stationnaires dont les demandes d'approbation du plan de mesures ou les demandes de constatation du respect des exigences ont été approuvées par la Direction générale des douanes en 2013. Les demandes non approuvées, les fermetures d'entreprises et les demandes retirées en 2013 sont prises en compte dans l'indemnisation de 2013 ou de 2014 et ne sont pas pertinentes pour l'indemnisation à partir de 2015.

a_i est le facteur pour la branche et b_i le facteur pour la taille de l'entreprise⁸, dont les valeurs possibles sont les suivantes :

Branche	Valeur	Taille de l'entreprise (achat de COV en t/an)	Valeur
Industrie chimique et fabrication des produits pharmaceutiques, des arômes et des substances odoriférantes	4,0	Achats de COV < 1000 t/an	0,2
Impression des emballages (laquage, contrecollage et laminage inclus)	3,2	1000 t/an ≤ Achats de COV < 10 000 t/an	0,6
Fabrication des peintures, des vernis et des liants	2,8	Achats de COV ≥ 10 000 t/an	1,8
Autres branches	2,4		

De par la multiplication de ces deux valeurs, le supplément tient compte de manière appropriée de la complexité des entreprises en fonction de leur taille et de la branche.

Pour l'indemnisation annuelle des cantons, l'indemnisation totale de 1 926 000 francs a été répartie en fonction de leurs quotes-parts et arrondie à 1000 francs⁹ (cf. annexe pour la présentation détaillée du calcul).

Art. 3

L'indemnisation annuelle en francs par canton et pour la Principauté de Liechtenstein figure à l'annexe.

Les données utilisées pour le calcul évolueront au fil du temps (p. ex. nouvelles entreprises exonérées au sens de l'article 9, modifications du nombre de bilans de COV). Afin de tenir compte de ces modifications, la base de données devra être régulièrement contrôlée. L'annexe sera adaptée si la charge d'exécution des cantons subit une modification importante (p. ex. si le nombre d'entreprises exonérées au sens de l'article 9 augmente de manière significative).

⁸ Les données de base pour la taille de l'entreprise sont les achats de COV en t/an conformément au ch. 11 des bilans de COV pour 2012.

⁹ Arrondi vers le bas si < 500 francs ; arrondi vers le haut si > 500 francs.



Annexe : Calcul de la répartition de l'indemnisation annuelle pour les cantons et la Principauté de Liechtenstein

Canton	Bilans de COV (sans le styrène)	Entreprises exonérées au sens de l'article 9		Supplément pour complexité	Total	Indemnisation annuelle
	[nombre=points]	[nombre]	[points]	[points]	[points]	[francs]
	x	y	$4 \cdot y$	$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	$x + 4 \cdot y + \sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	
AG	76	18	72	26	174	262 000
AI	1	0	0	0	1	2 000
AR	8	0	0	0	8	12 000
BE	83	6	24	6	113	170 000
BL	52	12	48	24	124	187 000
BS	10	6	24	27	61	92 000
FL	4	0	0	0	4	6 000
FR	17	2	8	1	26	39 000
GE	14	3	12	5	31	47 000
GL	7	2	8	3	18	27 000
GR	5	0	0	0	5	8 000
JU	19	0	0	0	19	29 000
LU	39	3	12	2	53	79 000
NE	55	0	0	0	55	83 000
NW	3	0	0	0	3	5 000
OW	4	1	4	0	8	13 000
SG	63	11	44	10	117	176 000
SH	13	2	8	3	24	36 000
SO	32	4	16	6	54	81 000
SZ	9	1	4	0	13	20 000
TG	30	2	8	3	41	61 000
TI	21	7	28	14	63	95 000
UR	5	0	0	0	5	8 000
VD	44	1	4	1	49	73 000
VS	19	9	36	30	85	127 000
ZG	6	3	12	2	20	30 000
ZH	74	6	24	7	105	158 000
Total	713	99	396	169	1278	1 926 000

N° de référence: L271-1542