

Les taxes d'incitation environnementales : Pourquoi et comment les évaluer ?

Barbara Ronga / Emmanuel Sangra | *Les taxes d'incitations environnementales sont des instruments d'action étatique fortement promus mais appliqués avec réticence en raison de leur mise en œuvre qui peut être coûteuse et complexe. Après quelques années d'existence, le risque existe que leurs effets diminuent, risque qui rend un examen périodique nécessaire. En se basant sur une évaluation de la taxe sur les composés organiques volatils (COV), une des premières taxes d'incitation environnementales introduites en Suisse, le présent article expose des pistes pour une démarche d'évaluation pragmatique permettant – malgré les défis rencontrés – de se prononcer sur l'opportunité d'une taxe environnementale.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Taxes d'incitation environnementales et taxe sur les COV : Eléments de définition
- 3 Evaluation de la taxe d'incitation sur les COV : Potentiels et limites
 - 3.1 Quels sont les effets de la taxe ?
 - 3.1.1 Effets environnementaux
 - 3.1.2 Effets redistributifs
 - 3.1.3 Durabilité des effets dans le temps
 - 3.2 Quels sont les coûts de la taxe ?
 - 3.3 Quelle est l'efficacité de la taxe ?
 - 3.4 Quelle est l'efficience de la taxe ?
- 4 Quelles recommandations pour la politique de réduction des émissions de COV ?
- 5 Conclusion

1 Introduction

Pour atteindre les objectifs environnementaux, l'Etat dispose de différents moyens d'action : édicter des prescriptions assorties de sanctions (par exemple définir des valeurs limites, prononcer des interdictions de produits), agir par incitations financières (distribution d'incitations financières ou imposer des taxes d'incitation), définir des objectifs, qui devraient être réalisés grâce à une autorégulation du secteur, en menaçant d'édicter des prescriptions s'ils ne sont pas atteints (législation Damoclès par exemple, Flückiger 2005) ou encore informer (campagne d'informations, « label »).

Lors de l'introduction ou du réexamen d'un instrument d'action étatique, il convient d'examiner son opportunité pour savoir s'il a l'effet escompté, s'il est le plus efficace et le moins onéreux pour atteindre l'objectif fixé par la loi ou si, au contraire, d'autres instruments, meilleurs marchés, seraient plus appropriés.

Un des dangers connus des taxes incitatives justifie de se pencher périodiquement sur l'opportunité de ce moyen d'action : alors qu'une taxe est efficace lors

de son introduction, le risque existe de voir ses effets diminuer avec le temps. En d'autres termes, « une taxe d'orientation, entièrement adaptée aux circonstances lors de son adoption, peut par la suite se révéler inapte à la réalisation des objectifs qui justifiaient sa mise en œuvre » (Oberson 1991 in : Duvanel-Donzel 2007). D'où l'intérêt du présent article de s'intéresser au « comment » évaluer une taxe incitative sur la base de l'exemple de la taxe sur les composés organiques volatils¹ (COV) et, à un niveau plus général, de s'interroger sur les implications de ce risque pour le législateur.

2 Taxes d'incitation environnementales et taxe sur les COV : Eléments de définition

La taxe d'incitation environnementale est un instrument d'action étatique fortement promu. Au cours de la dernière décennie, leur nombre a augmenté de façon constante dans les pays de l'OCDE (OECD 2007, p. 2). La conception économique de l'environnement montre que l'objectif d'un certain degré de protection de l'environnement peut être atteint à un coût économique moindre, en utilisant des instruments incitatifs plutôt que des règlements. La politique devient en même temps proactive puisque l'Etat accorde plus de liberté tout en renchérissant les comportements dommageables pour l'environnement. Les taxes environnementales, également connues comme écotaxes, peuvent être réparties en trois grandes catégories en fonction de leurs principaux objectifs politiques : 1) les redevances ou taxes affectées, conçues pour couvrir les coûts de services ou de mesures ; 2) les taxes incitatives, conçues pour modifier/orienter le comportement des producteurs et/ou des consommateurs et 3) les écotaxes fiscales, avant tout conçues pour augmenter les recettes fiscales. Dans la pratique, une combinaison de ces trois fonctions est souvent observée.

Deux types de taxe d'incitation peuvent être distingués : la taxe Pigou et le module de prix standard selon Baumol & Oates (Ott & al. 2005). La première approche fixe le montant d'une taxe sur la base du coût des dommages faits sur l'environnement (théorie sur l'internalisation des coûts externes) tandis que la deuxième détermine le montant selon le signal qu'on veut donner avec la taxe.

Dans une étude de « prognos » de 1988 qui constitue la base de la taxe d'incitation sur les COV, l'objectif d'une taxe d'incitation est défini : la taxe, renchérissant les produits ou les substances premières, devrait inciter aussi bien les producteurs que les consommateurs à choisir des processus de production et des produits pauvres en COV. Une taxe devrait donc encourager des innovations techniques, à savoir des processus de production ou des produits alternatifs, respec-

tant mieux l'environnement. Elle peut cependant également avoir des effets négatifs pour les entreprises, par exemple dans des domaines où des alternatives ne sont pas encore connues (Contrôle fédéral des finances 2008, p. 4–5).

En quelques mots, la taxe COV prend la forme suivante : elle est fixée à 3 francs par kg de COV. Sont exemptés de la taxe les COV utilisés comme carburant et combustible, les COV traités ou utilisés d'une manière à ce qu'ils ne pénètrent pas dans l'environnement ainsi que les COV transitant par la Suisse ou qui sont exportés. Des allègements existent pour les entreprises réduisant leurs émissions. La loi prévoit une rétrocession du produit de la taxe à la population (recettes nettes 2009 : environ 124 millions).

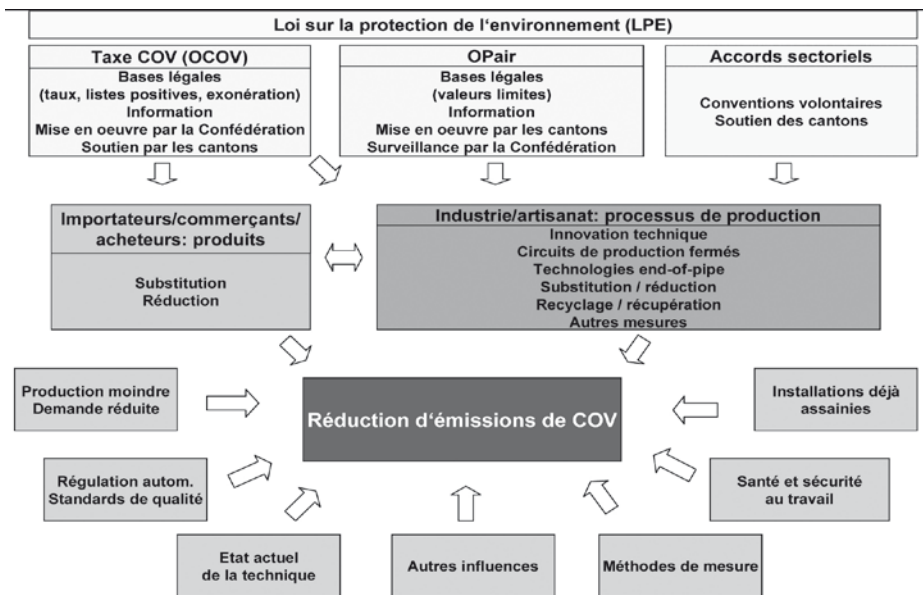
3 L'évaluation de la taxe d'incitation sur les COV : Potentiels et limites

Plus de cinq années après l'introduction de la taxe COV, le Contrôle fédéral des finances s'est intéressé à ses effets pour l'environnement et pour les entreprises. Le comportement des ménages n'a par contre pas fait l'objet de l'analyse, leur propre consommation de produit à base de COV étant minime (produits cosmétiques, peintures ou produits de nettoyage par exemple).

3.1 Quels sont les effets de la taxe ?

3.1.1 Effets environnementaux

Pour réduire les émissions de COV, la Suisse applique le principe d'une combinaison d'instruments (*policy mix*) bien connu dans le domaine de l'environnement : valeurs limites fixées par l'Ordonnance sur la protection de l'air, taxe incitative, informations, accords sectoriels, etc. A ces mesures spécifiquement introduites dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'air s'ajoutent d'autres instruments dont l'objectif premier n'est pas une qualité de l'air améliorée, mais qui peuvent également profiter à l'environnement, telles que les prescriptions dans le domaine de la santé et sécurité des travailleurs, sans compter les innovations techniques. En bref, une multitude de facteurs influe sur le choix des entreprises et *in fine* sur la réduction des COV émis, ce qui rend difficile l'analyse séparée des effets des différents instruments. La figure ci-après les schématise :



Source : Contrôle fédéral des finances, 2008

Pour suivre les effets de la politique mise en œuvre (principalement la taxe COV et l'Ordonnance sur la protection de l'air), l'Office fédéral de l'environnement s'intéresse à l'évolution des émissions de COV en Suisse. Il procède à des estimations tous les trois ans (BAFU 2007). L'office en tire un bilan positif. Pour les émissions de COV taxées et non taxées, une réduction de 31% a été estimée entre 1998 (149'100 t/année) et 2004 (102'300 t/année). En ce qui concerne les émissions de COV taxées, une réduction de 34% (réduction de 44% pour le secteur de l'industrie/artisanat et augmentation de 11% dans les ménages) a été estimée pour la même période (78'800 t pour 1998 et 51'900 t pour 2004).

Ce bilan positif doit être nuancé selon le Contrôle fédéral des finances. En se penchant sur ces informations, il s'est avéré qu'elles présentent plusieurs limites méthodologiques. Comme relevé précédemment, il n'est en outre pas possible de délimiter les effets propres de la taxe COV, de ceux de l'Ordonnance sur la protection de l'air ou de l'innovation technologique par exemple, sans oublier l'impact des prescriptions européennes. La Suisse n'est en effet pas un îlot à l'abri de toute influence extérieure. Elle bénéficie également des effets des prescriptions européennes engendrant une réduction des émissions dans les pays limitrophes.

Dans un tel contexte, comment déterminer si c'est effectivement la taxe COV qui a incité les entreprises affectées par la taxe à changer de comportement ? Grâce à une enquête par questionnaire auprès des entreprises les plus touchées financièrement par la taxe et à trois études de cas dans les domaines du dégraisage des métaux, de l'industrie graphique et du bois, les principaux impacts de la

taxe COV sur les entreprises ont pu être identifiés. Les résultats montrent entre autres que de nombreuses mesures ont été prises par les entreprises depuis 2000. Pour les grands utilisateurs de COV, les commerçants de gros et les producteurs, les résultats de l'enquête montrent que 2/3 des entreprises ont pris des mesures pour réduire leurs émissions. Pour la moitié des mesures prises, la taxe COV a eu une influence qui peut être qualifiée de moyenne à importante et pour l'autre moitié l'influence de la taxe a été plutôt faible d'après les entreprises. Le Contrôle fédéral des finances ne dispose pas de données chiffrées relatives aux petits utilisateurs de COV. Les études de cas ainsi que les interlocuteurs du Contrôle fédéral des finances ont relevé une tendance à prendre des mesures de manière moins systématique que les grands utilisateurs de COV. Tant l'enquête par questionnaire que les études de cas montrent en outre qu'un cumul de facteurs (payer moins de taxe, valeurs limites fixées par l'Ordonnance sur la protection de l'air, la santé et sécurité des travailleurs, le fait que la mesure est de toute façon nécessaire pour moderniser la production, etc.) influe sur la décision des entreprises de mettre en place des mesures. Souvent, une double, voire même une triple motivation les a incité à « faire le pas ».

Ainsi, même si l'influence de la taxe COV sur les entreprises n'est pas quantifiable, il est néanmoins possible de se prononcer sur ses effets, ceci grâce aux résultats de l'enquête par questionnaire, aux études de cas et aux estimations des émissions de COV réalisées par l'Office fédéral de l'environnement. L'analyse du Contrôle fédéral des finances conclut que la taxe COV a eu un effet positif en ce qui concerne la réduction des émissions de COV. Elle montre aussi que cet impact varie notamment en fonction des coûts des produits et de la quantité de produits utilisés.

3.1.2 *Effets redistributifs*

La taxe COV ne vise aucun effet redistributif. En d'autres termes, la redistribution ne tient pas compte de la capacité contributive d'un groupe particulier. L'objectif n'est pas non plus de récompenser les entreprises « modèles », ni de soutenir la mise en place des mesures permettant de réduire les émissions. Lors des débats parlementaires précédents l'adoption de la taxe, le Parlement avait en effet fait savoir qu'il souhaitait impérativement le reversement de la taxe à la population. Il s'était également positionné contre l'utilisation des recettes de la taxe pour la promotion d'une réduction des émissions (recherche, soutien financier accordé aux entreprises et particuliers pour mettre en place des mesures, etc.).

La taxe COV prévoit donc une rétrocession à la population par le biais des caisses-maladie. Il ne s'agit pas ici de subventionner les primes d'assurance-maladie mais d'utiliser le canal le plus adéquat pour la redistribution (recettes nettes :

environ 127 millions en 2006 et 124 millions en 2009). Chaque assuré reçoit approximativement un montant de 20 francs par année.

3.1.3 *Durabilité des effets dans le temps*

« L'effet d'une taxe d'incitation dépend du contexte dans lequel elle est introduite et nécessite de ce fait une rapide adaptation en cas de changements des circonstances » (Duvanel-Donzel 2007, p. 47). D'où l'importance de s'intéresser à la durabilité des effets dans le temps. Il s'agit ici d'estimer les effets futurs supposés. Dans le cas de la taxe COV par exemple, l'évaluation conclut qu'il reste encore des possibilités de réduction des émissions dans certaines entreprises, principalement en matière d'optimisation du processus de production et de substitution de produits, mais que parallèlement, une stabilisation des mesures prises par les entreprises est observée, à quelques exceptions près. Les résultats de l'enquête par questionnaire et des études de cas montrent qu'actuellement beaucoup d'entreprises incitées à prendre des mesures pour réduire des émissions, en raison ou partiellement en raison de la taxe COV, les ont mises en œuvre. Pour les entreprises n'ayant pas pris de mesures, cette taxe à elle seule n'aura pas non plus d'effet d'incitation aussi important dans le futur. Il convient toutefois de relever le fait que, par sa simple présence, la taxe incite les entreprises à considérer l'éventualité d'introduire des mesures de réduction des émissions de COV lors de nouvelles acquisitions.

3.2 **Quels sont les coûts de la taxe ?**

Toute entreprise qui prend des mesures de réduction par obligation ou par choix doit assumer des coûts liés à leur introduction, même si les investissements en faveur des mesures environnementales ne sont pas nécessairement des investissements supplémentaires. Certains devraient de toute façon être faits, comme l'achat d'une nouvelle machine pour moderniser la production par exemple. C'est au moment de l'acquisition que l'entreprise va faire le choix d'investir dans une installation respectueuse de l'environnement adaptée à des produits alternatifs, parfois plus onéreuse. Ces coûts sont difficilement mesurables. Ils varient selon les branches d'activités et les entreprises.

L'évaluation s'est donc concentrée sur les coûts propres à la taxe : au montant de la taxe COV payé par les entreprises s'ajoutent des coûts de travail administratif et d'autres charges, sans oublier les coûts de mise en œuvre par l'administration fédérale et les cantons.

C'est grâce à l'enquête par questionnaire réalisée auprès des entreprises que le nombre de jours de travail administratif par entreprise et les autres coûts liés à la taxe ont été identifiés (par exemple l'analyse des déchets pour déterminer leur teneur en COV, les coûts d'entretien pour l'informatique, la charge d'intérêts des créances, les pertes sur débiteurs). La plausibilité des résultats a été confirmée lors d'interviews réalisées dans le cadre des études de cas. Il est néanmoins possible que les coûts aient été surestimés par les entreprises.

Pour déterminer les coûts de mise en œuvre pour l'administration, le nombre de postes de travail pour l'administration fédérale a été apprécié. Le forfait pour les cantons, les coûts de redistribution des caisses maladie (hypothèse : intérêt de 1.5% sur le montant des recettes à redistribuer) ainsi que les études sur les COV (mandats externes) ont également été considérés.

Les coûts totaux des entreprises (sans la taxe) atteignent environ 9.3% des recettes brutes, dont 5.8% pour le travail administratif uniquement (taux estimé pour 2006) et ceux de l'administration et des cantons, 3.2% des recettes brutes pour 2006.

3.3 Quelle est l'efficacité de la taxe?

Par définition, une taxe d'incitation environnementale consiste en un instrument économique de marché qui sert à atteindre un objectif défini (Ott & al. 2005). Il s'agit donc de partir de l'objectif fixé par le législateur ou par l'exécutif pour déterminer son efficacité (rapport entre *effets* et *objectifs*). Le problème pour la taxe COV, c'est qu'aucun objectif spécifique n'a été déterminé lors de son introduction. Un objectif général a bien été fixé, mais il n'est pas propre à la taxe COV. Il concerne les différents instruments d'action étatiques mis en œuvre dans le cadre de la politique environnementale de réduction des émissions de COV.

D'après les estimations réalisées par l'Office fédéral de l'environnement (BAFU 2007) - estimations dont les lacunes méthodologiques ont été relevées -, l'objectif suisse de 144'000 t/année en 2010 qui a été formulé dans le protocole de Göteborg est atteint depuis 2001 déjà, ce qui n'est par contre pas encore le cas pour celui de 81'000 t/année fixé en 1999 et servant de référence dans le cadre du bilan de 2005 de la « Stratégie de lutte contre la pollution de l'air » (OFEV 2005).

A la lumière de ces aspects, il est donc difficile de déterminer si oui ou non la taxe a atteint son objectif environnemental, même si, d'après les informations disponibles, les émissions ont été réduites ces dernières années. Il est en revanche possible d'affirmer que la taxe a eu un impact sur le comportement de certaines entreprises en raison des nombreuses mesures prises dans les années qui ont suivi son introduction.

3.4 Quelle est l'efficience de la taxe ?

L'évaluation a été centrée sur le rapport coût/effectivité (rapport entre les *ressources investies* et les *résultats obtenus*). Le rapport coûts/bénéfices n'a par contre pas été examiné.

Les coûts totaux propres à la taxe COV ont été estimés à environ 12.5 % des recettes brutes de la taxe en 2006. Comment déterminer si ces coûts sont élevés ou non ? Pour cela, une option consiste à comparer les coûts de la taxe COV à ceux d'autres taxes d'incitation. Comme il n'existe pas de taxe COV comparable à la taxe suisse dans d'autres pays, la comparaison a été réalisée avec d'autres types de taxes incitatives. Seuls les coûts administratifs et ceux de mise en œuvre par l'administration fédérale ont pu être comparés, ce qui n'est donc pas le cas pour les autres coûts mentionnés par les entreprises (3.5% des recettes brutes).

Les coûts liés au travail administratif des entreprises ont été estimés à 5.8% des recettes brutes. Même en tenant compte d'une éventuelle surestimation du travail administratif par les entreprises, ce dernier reste important en regard de ceux de plusieurs taxes incitatives norvégiennes et suédoises calculés selon le modèle des coûts standards² (OECD 2006, p. 148–149). Les coûts les plus élevés – parmi les résultats présentés par l'OCDE – atteignent 1.76% des recettes et concernent une taxe sur le trichloroéthane et le tétrachloréthane (recettes : moins de 1 million en 2004).

Les coûts de mise en œuvre par l'administration fédérale et les cantons estimés à 3.2% ont également été comparés à ceux de plusieurs taxes incitatives, dont notamment la taxe danoise sur les pesticides (coûts de mise en œuvre estimés entre 2 et 3% des recettes annuelles de 85 millions de francs suisses environ), la taxe danoise sur les fertilisants (moins de 1% des recettes annuelles) ou encore la taxe danoise sur la teneur en soufre du carburant (1.05% des recettes annuelles nettes de 43.7 millions environ). La taxe d'incitation suisse sur les COV a un coût de mise en œuvre plus élevé en comparaison avec les exemples présentés.

Ces comparaisons présentent bien entendu plusieurs limites liées à une mise en œuvre et à des produits taxés différents. Malgré cela, elles permettent de donner des indices de référence. Les résultats ont montré que la taxe suisse est chère en comparaison à d'autres taxes incitatives identifiées dans différents pays de l'Union européenne (coûts de mise en œuvre de 3.2% *versus* > 3% pour les exemples présentés et frais administratifs pour les entreprises de 5.8% *versus* \geq 1.76% pour les exemples mentionnés).

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces différences : 1) pour la taxe COV, certains mécanismes revendiqués par les entreprises engendrent un coût administratif élevé. Il s'agit d'un phénomène connu, propre aux taxes incitatives. L'OCDE souligne à cette effet que des mécanismes, introduits pour des raisons

non environnementales, telles que la compétitivité des entreprises sur le marché international par exemple, ont pour but de rendre la taxe acceptable aux milieux économiques (OCDE 2006) ; 2) la taxe COV concerne plusieurs substances/produits, ce qui complexifie la gestion et la comptabilité. Ces substances sont de surcroît volatiles, donc difficiles à analyser et à mesurer ; 3) pour finir, elle fait l'objet de plusieurs vérifications et contrôles de la part des autorités.

Alors que les coûts totaux propres à la taxe COV sont élevés, l'effet de cette même taxe sur la réduction des émissions de COV tend à se stabiliser. Il ne sera plus aussi important dans le futur. Les résultats de l'évaluation montrent donc que, à ce jour, le rapport coût/effectivité de la taxe COV n'est plus opportun.

4 Quelles recommandations pour la politique de réduction des émissions de COV ?

Quelques années après son introduction, l'examen de la taxe d'incitation permet de se prononcer sur son opportunité, au regard des principes d'efficacité, de proportionnalité et de subsidiarité (Flückiger 2000, p. 3). En termes d'efficacité, l'évaluation a montré qu'il est difficile de se prononcer de manière unilatérale sur sa capacité à atteindre l'objectif fixé. D'une part, aucun objectif propre à la taxe n'a été fixé. D'autre part, même s'il l'on peut affirmer que la taxe a eu un impact sur le comportement de certaines entreprises, l'objectif 2010 des émissions de COV fixé à 81'000 t d'émissions par année ne pourra pas être atteint avec les mesures actuelles. Ainsi, les instruments politiques, principalement la taxe COV et l'Ordonnance sur la protection de l'air, arrivent à leurs limites et des mesures complémentaires sont nécessaires. Le principe de la proportionnalité n'est quant à lui plus respecté en raison de son coût élevé et de son effet moindre dans le futur. Il devient difficile d'affirmer que la taxe est, parmi les différentes possibilités, celle qui porte le moins atteinte aux intérêts privés et on peut dès lors se demander si, en regard du principe de subsidiarité, la taxe COV « est aussi légère que le permettent la réalisation de l'objectif visé et la nécessité d'une exécution efficace » (Flückiger 2000, p. 7).

Ces résultats invitent à s'interroger sur une éventuelle adaptation voire suppression de la taxe COV. Pour cela, il s'agit, d'une part, de s'intéresser aux différentes possibilités d'adaptation de la taxe elle-même et, d'autre part, d'identifier si d'autres instruments seraient plus efficaces. Ce n'est que suite à l'examen des différentes alternatives que le meilleur moyen pour atteindre l'objectif environnemental fixé peut être déterminé.

Le Contrôle fédéral des finances s'est intéressé aux modifications possibles pour améliorer le rapport entre les coûts et les effets de la taxe. Il a alors été confronté aux interrogations suivantes : la taxe incitative doit-elle être augmentée? Si oui, doit-elle être progressive et proportionnelle à la capacité financière ? Faut-il

l'adapter aux prix de base des produits ? Ces questions posent des défis pour lesquels il ne semble pas exister de solution optimale, qui permette de rassembler un large consensus. En ce qui concerne le principe de la capacité contributive par exemple, « qui découle de l'égalité de traitement, il semble difficile de le prendre en compte et ce quel que soit le type de redevance incitative dont il s'agit » (Duvanel-Donzel 2007, p. 38). Ainsi, les différentes possibilités – politiquement réalisables³ – examinées par le Contrôle fédéral des finances ne sont à elles seules pas satisfaisantes : soit les entreprises qui ont souvent déjà pris des mesures importantes sont lésées, soit elles défavorisent les entreprises suisses par rapport à celles de l'Union européenne qui ne sont pas taxées ou alors la mise en œuvre de la taxe devient trop complexe (Contrôle fédéral des finances 2008, p. 61).

La possibilité d'instaurer d'autres mesures moins chères permettant d'atteindre l'objectif de 81'000 t/année doit également être étudiée. Il s'agit ici d'identifier les différents instruments d'action étatique disponibles et d'analyser systématiquement, dans le cadre d'une évaluation prospective, les coûts, les effets et la faisabilité pour chaque mesure susceptible de réduire les émissions de COV (OFEV 2007). Sur cette base, un programme de réduction (paquet de mesures) devrait être décidé, programme qui considère de manière approfondie une possible suspension de la taxe incitative en étudiant divers scénarii. Grâce à l'analyse des différentes mesures de réduction envisageables, il devrait être possible de déterminer si, dans le cadre du paquet de mesures, une suspension de la taxe est possible ou si, au contraire, une taxe COV adaptée reste « la moins mauvaise des solutions » en termes de coûts/utilité pour atteindre l'objectif de réduction fixé pour les COV.

5 Conclusions

L'évaluation des taxes incitatives est nécessaire et réalisable. L'exemple de la taxe COV montre qu'il est possible d'adopter une démarche pragmatique et de se prononcer sur l'opportunité de la taxe COV, ceci malgré les défis rencontrés.

En raison du risque de voir les effets diminuer après quelques années, s'interroger sur les préalables favorisant la conduite de telles évaluations et garantissant *in fine* des taxes incitatives efficaces et efficientes à long terme est nécessaire. Pour inciter à un examen périodique, le législateur devrait idéalement définir un objectif écologique pour chaque taxe et mentionner leur possible suspension si l'objectif est atteint, si les coûts de la taxe sont disproportionnés par rapport à ses effets ou si la taxe s'avère être inadaptée pour la réalisation des objectifs fixés. Ceci correspond en partie aux souhaits de parlementaires intervenus au cours des débats sur l'introduction du chapitre 6 sur les taxes d'incitation

lors de la révision de la Loi sur la protection de l'environnement en 1994 et 1995. Bien qu'abordés, ces aspects n'ont finalement pas été considérés.

La possibilité de suspendre une taxe incitative devrait également être prévue dans la loi et déléguée au Conseil fédéral. Cela permettrait d'éviter qu'une taxe devenue inopérante soit maintenue durant de nombreuses années. Il s'agirait ainsi de rendre plus souple la gestion des taxes incitatives. L'exécutif devrait pouvoir adapter les instruments sans en référer constamment au législateur, en particulier lorsqu'ils dépendent fortement du contexte dans lequel ils sont introduits.

Pour finir, l'objectif de réduction ne devrait pas être mentionné dans la loi de telle sorte à laisser une certaine marge de manœuvre aux organes responsables pour une adaptation à d'éventuelles nouvelles connaissances scientifiques et à des innovations technologiques. Il est cependant important de connaître qui a la compétence de fixer les objectifs et, le cas échéant, quels sont les organes consultés. Un éventuel processus d'adaptation de l'objectif de réduction acquerrait une plus grande légitimité, ce qui réduirait les contestations.

Barbara Ronga, lic. en lettres, pol. soc., Cheffe de projet, Contrôle fédéral des finances, Berne, email : barbara.ronga@efk.admin.ch

Emmanuel Sangra, lic. en droit / MPA (IDHEAP), Responsable Centre de compétences Audits de rentabilité et évaluations, Contrôle fédéral des finances, Berne, email : emmanuel.sangra@efk.admin.ch

Notes

- 1 Les 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 de traitement ou de l'utilisation de produits contenant des COV. Les émissions de COV sont, avec celles d'oxydes d'azote, responsables de la formation excessive d'ozone au sol (smog estival).
- 2 Le modèle des coûts standard (MCS) est une méthode destinée à mesurer les coûts administratifs que les entreprises doivent acquitter en raison des obligations d'informer contenues dans la réglementation en vigueur. Il faut comprendre par là

l'obligation légale de tenir des informations à la disposition des autorités ou de les leur fournir. Toute obligation d'informer peut se décomposer en demandes de données. Les produire entraîne des charges administratives pour l'entreprise (Slodowicz, Jan, Zenhäusern, Patrick 2007).

- 3 Il est possible qu'une utilisation des recettes de la taxe pour promouvoir une réduction des émissions (recherche, soutien financier accordé aux entreprises pour mettre en place des mesures, etc.) ait un effet positif, mais cet aspect n'a pas été examiné. Le Parlement s'était positionné contre cette idée lors des débats parlementaires.

Bibliographie

- Duvanel-Donzel, Valérie, 2007, La fiscalité écologique à la lumière des principes généraux du droit, in : ADE, L'environnement peut-il être confié au marché? Des taxes incitatives au commerce des droits d'émissions. Actes du séminaire 1ère partie, Droit de l'environnement dans la pratique, Cahier 1.1, 01.2007.
- BAFU, 2007, Anthropogene VOC-Emissionen Schweiz 1998, 2001 und 2004, Bern.
- Contrôle fédéral des finances, 2008, Lutte contre la pollution de l'air. Evaluation de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV), Berne.
- Flückiger Alexandre, 2005, La loi Damoclès, in : Mélanges en l'honneur de Pierre Moor : théorie du droit, droit administratif, organisation du territoire. Berne, Stämpfli, p. 233–248.
- Flückiger Alexandre, 2000, L'essor des actes étatiques incitateurs : le glas de la loi ?, in : Radicas G., La Loi, Paris.
- Gilgen, Paul W. & al., 1990, Marktkonforme Instrumente zum Schutze der Umwelt. Wirtschaftsförderungen. Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Zürich.
- OCDE, 2009, Réunions conjointes d'experts sur la fiscalité et l'environnement. Effets de la taxe d'incitation sur les COV sur l'innovation en Suisse : Etudes de cas dans les branches de l'imprimerie, de la fabrication de peintures et dans le décolletage, 14 novembre.
- OECD, 2007, Impacts of Environmental Policy Instruments on Technological Change. Joint Meetings of Tax and Environment Experts.
- OECD, 2006, The Political Economy of Environmentally Related Taxes, OECD Publishing, Paris.
- OFEV, 2005, Stratégie de lutte contre la pollution de l'air. Bilan et actualisation, Cahier de l'environnement N° 379, Berne.
- OFEV, 2007, Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux. Manuel d'application.
- Ott, W./Baur, M./Iten, R./Vettori, A., 2005, Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, *Umwelt-Materialien* Nr. 201, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.
- Prognos, 1988, Entscheidungselemente für eine Lenkungsabgabe auf flüchtige Kohlenwasserstoffe – Abgabe auf Importe und Produktion von VOC – Expertenbericht im Auftrag des Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.
- Slodowicz, Jan/Zenhäusern, Patrick, 2007, Les possibilités d'utilisation du modèle des coûts standard : analyse du contexte suisse, *La Vie économique*, septembre 2007.

Zusammenfassung

Lenkungsabgaben sind staatliche Massnahmen, die stark gefördert, gleichzeitig aber mit einer gewissen Zurückhaltung eingesetzt werden, da die Umsetzung kostspielig und komplex sein kann. Es besteht die Gefahr, dass die Wirkung einer zu Beginn durchaus wirksamen Lenkungsabgabe mit der Zeit verflacht. Aus diesem Grund ist eine regelmässige Wirkungsprüfung notwendig. Wie kann und soll nun eine solche Evaluation aussehen, damit trotz der komplexen Ausgangslage Aussagen über die Zweckmässigkeit einer Umweltafgabe gemacht werden können? Der Artikel versucht, Antworten auf diese Frage zu geben. Er stützt sich dabei einerseits auf eine Evaluation der Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC), einer der ersten Lenkungsabgaben, die in der Schweiz eingeführt wurde. Andererseits soll auf einer allgemeineren Ebene der Frage nachgegangen werden, welche gesetzgeberischen Voraussetzungen die Durchführung solcher Evaluationen erleichtern und wie somit sichergestellt werden kann, dass Lenkungsabgaben dauerhaft wirksam und langfristig wirtschaftlich sind.