



Août 2011

Taxes de contrôle de protection de l'environnement dans les entreprises de peinture

1. Contexte

La Surveillance des prix a reçu à plusieurs reprises des dénonciations concernant le montant des taxes de contrôle de protection de l'environnement prélevées dans les entreprises de peinture.

Les contrôles en question sont effectués dans les entreprises conformément à l'art. 36 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01) et à l'art. 45 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), qui en confie l'exécution aux cantons.

Pour pouvoir dresser un tableau représentatif des taxes prélevées au niveau cantonal, nous avons adressé un questionnaire à tous les cantons en avril 2010, non seulement pour connaître le montant de ces taxes, mais aussi pour savoir quelles sont les réglementations cantonales régissant les contrôles en matière de protection de l'environnement ; l'objectif était de mettre les tarifs pratiqués en lien avec les activités de contrôle effectivement menées.

2. Systèmes de contrôle

Les réponses reflètent la diversité organisationnelle des contrôles menés par les cantons en matière de protection de l'environnement. Certains cantons renoncent à **des contrôles systématiques**, d'autres exigent une **déclaration spontanée** des entreprises concernées et d'autres encore des **contrôles périodiques** dans les entreprises.

On constate en outre que plusieurs cantons se sont regroupés pour organiser les contrôles. Certains cantons délèguent l'exécution de ces contrôles aux associations cantonales de la branche par voie de contrat.

2.1 Pas de contrôles systématiques

Dans les cantons de FR, GE, JU, NE, TI, VD et VS ni contrôles dans les entreprises de peinture ni déclaration spontanée de celles-ci ne sont prévus à un rythme régulier. FR, GE, NE et VD procèdent néanmoins à des contrôles spécifiques au sein des entreprises de peinture lorsqu'ils les soupçonnent de ne pas respecter les prescriptions légales, plus précisément de travailler au mépris des dispositions de la loi sur la protection de l'environnement.



2.2 Déclaration spontanée de l'entreprise

D'autres cantons (BE¹ ; BL, BS, SH, SO, TG) ont prévu une **obligation de déclaration spontanée** des entreprises de peinture : des délais périodiques sont impartis à l'entreprise pour remettre au service cantonal compétent les documents de contrôle déclarant qu'elle respecte les prescriptions en matière de protection de l'environnement.

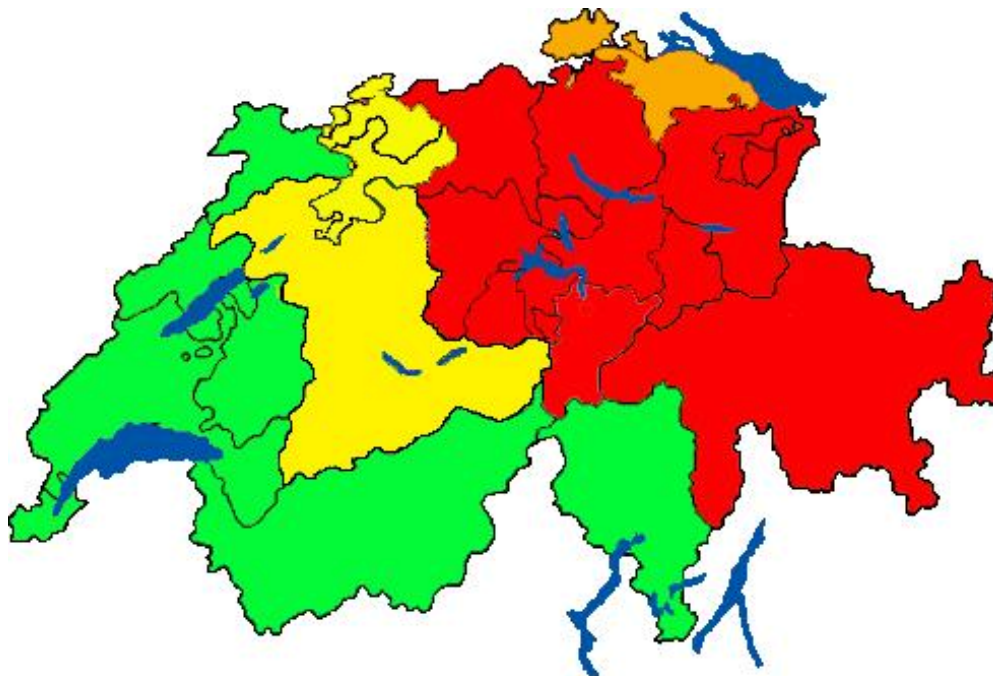
Ces cantons effectuent en plus des contrôles aléatoires pour vérifier l'exactitude des déclarations spontanées.

2.3 Contrôles

D'autres cantons encore (AG, AI, AR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, UR, ZG, ZH) mènent des **contrôles périodiques** dans les entreprises de peinture. La totalité de ces cantons ont externalisé les contrôles dans les entreprises. Ces contrôles ne sont donc en principe pas effectués par le canton lui-même, mais sont confiés à une entreprise spécialisée ou à une association cantonale de la branche ; dans quelques cantons, ils sont organisés par des regroupements intercantonaux formés par les associations professionnelles. Dans les cantons AR et SG, les entreprises peuvent réclamer que les contrôles soient directement effectués par les autorités cantonales.

2.4 Répartition géographique des systèmes de contrôle

La répartition géographique des différents systèmes de contrôle donne le résultat suivant :



- Pas de contrôles, resp. sondages gratuits, contrôle sur dénonciation et/ou soupçon
- Déclaration spontanée et sondages, gratuits
- Déclaration spontanée et sondages, facturés
- Contrôles systématiques, facturés

¹ Jusqu'en 2010, le canton de Berne ne prévoyait que le système de déclaration spontanée. Depuis 2011, conformément à ce qui se passe dans les autres cantons ayant opté pour un système de déclaration spontanée, le canton a introduit des contrôles aléatoires.



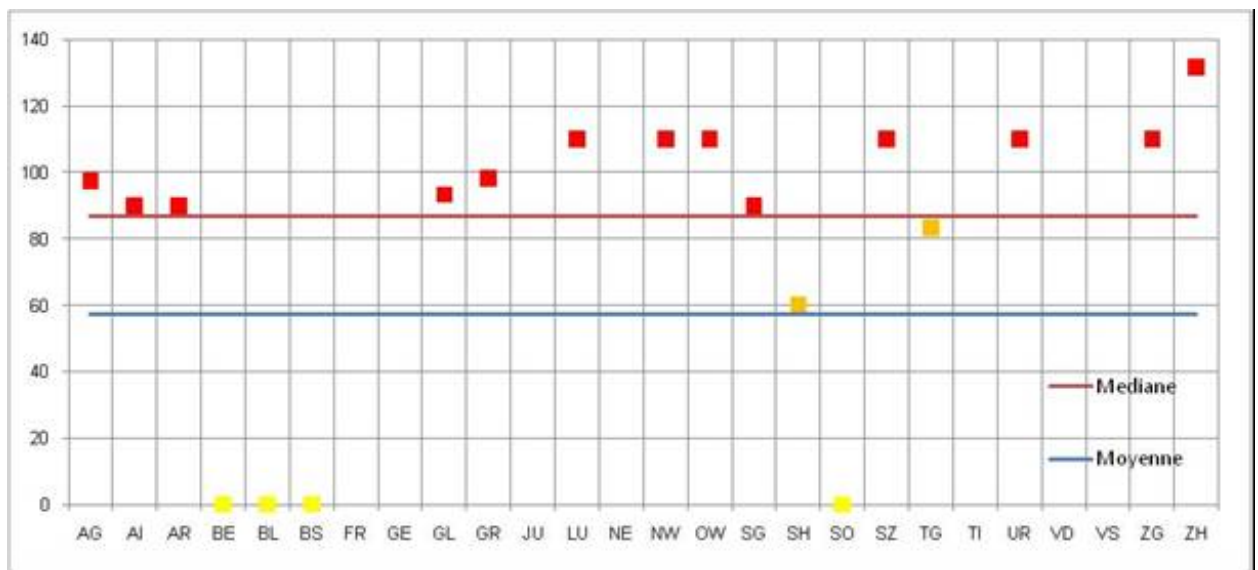
3. Relation entre le montant des taxes et le rythme des contrôles

Les cantons menant des contrôles systématiques exécutent ces contrôles à des rythmes différents, allant de un à quatre ans. Certains cantons appliquent une sorte de système de bonus : les nouvelles entreprises sont contrôlées à un rythme bisannuel les quatre premières années et les entreprises plus anciennes (c.-à-d. celles qui n'ont pas donné lieu à des contestations) ne sont contrôlées plus que tous les quatre ans.

Il existe aussi des cantons qui, à l'instar de Zurich, perçoivent des émoluments plus élevés pour le premier contrôle et qui baissent le tarif des contrôles périodiques suivants.

Le diagramme ci-dessous illustre les taxes de contrôle annuelles moyennes par entreprise de peinture. Il repose sur les indications fournies par les cantons sur les taxes annuelles moyennes qui touchent une **entreprise active depuis au moins cinq ans sans avoir fait l'objet de contestation**. Les frais initiaux et les frais ayant le caractère d'une peine (p. ex. les coûts de l'autorisation d'exploiter ou les frais liés à une contestation)² ne sont pas pris en considération.

La comparaison des taxes perçues dans l'ensemble de la Suisse donne le résultat suivant :



Légende : coûts de contrôle annuels moyens par entreprise (les cantons ne menant pas de contrôles [sans le signe ■] sont néanmoins pris en considération pour déterminer la valeur moyenne et la médiane). Dans les cantons avec possibilité de choix (AG et SG), les prix du contrôle délégué sont débités.

Les cantons qui ne mènent pas de contrôles systématiques (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS) sont indiqués sans taxe (sans carré) dans le diagramme ci-dessus.

Mis à part ces sept cantons, quatre autres (BE, BL, BS, SO) ne perçoivent aucune taxe de contrôle ; ils appliquent tous le système de la déclaration spontanée.

En dépit de la diversité des systèmes de contrôle, on constate que la moitié des taxes de contrôle facturées aux entreprises de peinture se situe autour d'une valeur moyenne d'une centaine de francs par an.³ Les éléments de calcul des taxes indiqués par les cantons sont pour une large part identiques. A titre d'exemple, le calcul comprend à côté des « taxes de contrôle effectives », c'est-à-

² Au Tessin, par exemple, le contrôle unique mené à l'ouverture de l'entreprise et, le cas échéant, lors de son agrandissement, coûte 200 francs. En cas de contestation, le contrôle ultérieur est facturé sur la base des frais effectifs.

³ Avec une variation de 20% au max par rapport à cette valeur.



dire le coût des personnes chargées d'effectuer les contrôles, des émoluments administratifs. Une exception est à signaler : l'alimentation de fonds de réserve dans un canton.

Dans ce groupe majoritaire, le montant plafond est prélevé par le canton de Zurich, qui facture Fr. 447.60 pour le premier contrôle et Fr. 395 pour les suivants; les contrôles étant effectués tous les trois ans.

Même si le calcul utilisé par le canton d'Argovie s'inspire de la base de calcul appliquée dans le canton de Zurich, ce canton arrive à des coûts plus bas. Ceci s'explique par un rythme de contrôle moins soutenu dans ce canton : après une première période comportant un contrôle initial et un autre au bout de deux ans, l'entreprise aux normes n'est plus contrôlée que tous les quatre ans. De plus, depuis notre recensement, le canton AG a abaissé ses tarifs d'environ 10%, les faisant ainsi passer de 110 francs à 97.50 francs.

On observe également que, malgré le passage d'un système de contrôle systématique tous les deux ou quatre ans à un système de déclaration spontanée renforcé par des contrôles aléatoires, les taxes dans les cantons de SH et de TG restent proches de la moyenne. Le passage d'un système à l'autre n'a visiblement pas permis (ou très peu) d'abaisser les taxes pour les entreprises de peinture. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le nombre de contrôles aléatoires réalisés se rapproche du nombre de contrôles réalisés dans les autres cantons.

Tant l'art. 2 LPE que l'art. 3a LEaux, qui constituent l'assise légale des contrôles menés par les cantons, établissent le **principe de causalité**.

Il s'agissait donc de vérifier que les cantons ne facturent pas aux entreprises contrôlées des montants supérieurs aux frais effectifs.

Rien ne permet a priori d'expliquer que le poste « émoluments administratifs » soit, en dépit de charges comparables, particulièrement élevé dans certains cantons. Cette situation devrait être clarifiée dans le cadre d'une étude complémentaire.⁴

4. Conclusion

Le niveau du poste «émoluments administratifs» présente, suivant les cantons, des différences considérables qui pourraient être remises en question et offrir des possibilités de réduction des taxes. Le fait que, dans deux cantons qui ne procèdent pas à des contrôles systématiques, les taxes prélevées se situent au niveau moyen nécessite également une explication. Quant à l'alimentation de fonds de réserve, elle nous paraît discutable. Hormis des questions spécifiques qui devront encore être abordées bilatéralement avec les cantons concernés, **nous constatons ce qui suit** :

Bien entendu, le régime ne prévoyant pas de contrôles systématiques, tel qu'il est appliqué dans les cantons latins, est le plus intéressant financièrement pour les entreprises de peinture. Le système de la déclaration spontanée, que l'on trouve dans les cantons de BE, BL, BS et SO est tout aussi favorable du point de vue financier (à l'exception de SH et TG). La Surveillance des prix ne peut ni ne veut juger dans quelle mesure l'abandon des contrôles systématiques peut entraîner des atteintes plus importantes à l'environnement et pourrait ainsi être moins rentable dans une perspective économique que dans l'optique des entreprises de peinture concernées. Néanmoins, un système générant le moins de charges possible lui semble judicieux tant que des raisons majeures ne s'y opposent pas. Il y a en effet d'autres domaines de la vie dans lesquels le respect de la législation ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique, mais où l'on mise sur l'effet prophylactique des sanctions auxquelles on s'expose en n'observant pas la loi.

⁴ Il est renoncé dans le cas présent à un listage car, même implicite, ce dernier nécessiterait des informations qui ne sont pas encore disponibles.



Aussi la Surveillance des prix estime-t-elle judicieux que les cantons lancent le débat à leur niveau et s'efforcent d'établir dans quelle mesure les différents systèmes de contrôle se sont avérés réellement concluants et dans quelle mesure les atteintes à l'environnement (imminentes et pas simples à réparer) ou, éventuellement, les effets positifs pour les entreprises de peinture elles-mêmes (dus par exemple à l'échange d'expériences) plaident plutôt en faveur de contrôles systématiques.

La Surveillance des prix se montre plutôt sceptique à l'égard de la solution consistant à confier les tâches d'exécution aux associations professionnelles. Déléguer à l'économie des tâches dévolues à la puissance publique peut se révéler pertinent lorsque cette démarche va de pair avec la possibilité du libre choix du fournisseur de prestations de services, pour autant que la concurrence puisse s'exercer entre les différents prestataires.⁵ Par contre, lorsque ce n'est pas le cas, plusieurs problèmes liés, en particulier, à la proximité (émotionnelle) de toutes les entreprises à contrôler ou de certaines d'entre elles, à la connaissance peut-être mal estimée des installations de fabrication de tiers appartenant à la branche, et à la difficulté de contrôler les coûts peuvent surgir. A cet égard, c'est peut-être rendre un mauvais service aux entreprises concernées et, par voie de conséquence, à la population de ne pas attribuer de ressources suffisantes à l'administration pour lui permettre de remplir elle-même les tâches qui lui sont assignées, et de l'obliger ainsi à se faire épauler par la branche.

⁵ À ce sujet, dans son courrier du 8 juillet 2011, l'Office pour l'environnement du Canton d'Appenzel Rhodes-Extérieures écrit en substance que d'autres branches ont permis d'accumuler de l'expérience en ce qui concerne le libre choix du prestataire de service (autrement dit la concurrence) dans le domaine de la protection de l'environnement/exécution. Il s'est notamment avéré que les entreprises contrôlées préfèrent des contrôleurs aux méthodes de contrôles insuffisantes et que certains des contrôleurs ne soient pas neutres. En situation de grande concurrence, la surveillance de la qualité des contrôles par les autorités ou un autre centre de surveillance occasionnerait une charge de travail et des coûts extrêmement élevés, tant pour l'entreprise elle-même que pour l'économie. Ce qui semble bien en théorie pourrait par conséquent s'avérer être inadapté en pratique et occasionnerait un effet adverse en ce qui concerne les coûts.

Dans son courrier du 11 juillet 2011, la Conférence des directeurs cantonaux de l'environnement en Suisse centrale – Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz ZUDK - prend position en substance comme suit : L'art. 41a al. 1 LPE mentionne explicitement la collaboration avec les organisations économiques. De plus, le contrôle par les associations de la branche permet de s'assurer que le contrôleur détient les connaissances techniques nécessaires. L'expérience dans des domaines comparables, par ex. dans le cadre des contrôles de ballastières, des chantiers ou des entreprises de nettoyage chimiques, a démontré que l'acceptation au sein des entreprises contrôlées était beaucoup plus grande lorsque les contrôles étaient menés par des personnes perçues comme disposant d'une connaissance suffisante de la branche. Le contrôle des entreprises par l'association de la branche comporte toutefois un risque de conflits. Pour y faire face, les contrôleurs ont une check-list détaillant les points à traiter. De plus, des contrôles sporadiques sont menés en compagnie des collaborateurs cantonaux. Toujours en vue d'assurer la qualité des contrôles, les résultats des contrôles subissent aussi un contrôle de qualité. De même, les réclamations individuelles émanant d'entreprises contrôlées sont examinées en détail.

Dans son courrier du 15 juillet 2011, l'Office de l'environnement et de l'énergie du canton SG fait valoir que seuls les contrôles non régaliens et périodiques des entreprises de peinture ont été délégués à l'inspectorat de l'environnement (Umweltinspektorat), et ce après consultation de la branche. L'instance de contrôle évalue chaque entreprise de peinture selon des standards bien définis. Si des entorses à l'encontre des prescriptions devaient être constatées et qu'une solution par la négociation n'était pas trouvée, le contrôleur est tenu de signaler le cas à l'autorité cantonale qui prend alors en main le suivi du cas et pourra, le cas échéant, rendre une décision. Il ne s'agit là par conséquent pas d'une délégation des pouvoirs régaliens mais uniquement de l'activité de contrôle, l'exécution de cette activité étant à son tour soumise à des contrôles sporadiques. Il faut signaler qu'une entreprise est libre de choisir de se faire contrôler directement par l'autorité cantonale compétente en lieu et place du contrôleur externe. Les associations des maîtres peintres et les autorités tirent un bilan positif du système de délégation. Cette expérience a permis par exemple l'introduction de cours sur la protection de l'environnement dans les écoles professionnelles.



La Surveillance des prix tire les conclusions suivantes des résultats de son enquête :

- Premièrement, pour quelques cantons, peu nombreux, le montant nominal des taxes facturées doit être examiné en détail, notamment en vue éventuellement de réduire la part destinée à couvrir les frais administratifs et l'alimentation de fonds de réserve.
- Deuxièmement, la Surveillance des prix estime souhaitable que les cantons procèdent à un échange au sujet des expériences faites avec le système qu'ils ont choisi pour effectuer les contrôles de protection de l'environnement dans les entreprises de peinture. Elle aimerait les voir se pencher notamment sur la question de savoir quel est le système le plus compatible avec les buts de la législation sur la protection de l'environnement et des eaux et le plus avantageux pour les entreprises de peinture. Elle rappelle que, dans cette problématique, la solution consistant à déléguer les tâches d'exécution aux associations professionnelles de la branche peut avoir à la fois des avantages et des inconvénients.⁶

⁶ La ZUDK écrit, dans son courrier du 11 juillet 2011 : « Nous aimerions conclure en précisant que le législateur ne prévoit pas la synchronisation de l'exécution de la loi. Les cantons, respectivement les instances techniques de protection de l'environnement, s'efforcent d'harmoniser les conditions cadres des entreprises individuelles. Toutefois, compte tenu de la diversité des conditions cadres (législations cantonales d'exécution, ressources, etc....), l'exécution uniforme n'est malheureusement pas réalisable. Votre rapport rendant compte des coûts annuels liés aux contrôles montre cependant que, à quelques exceptions près, les dépenses se situent à des niveaux relativement comparables ».



Annexe

Canton	Système					Périodicité des contrôles en années			Coûts CHF			Coûts moyens annuels	
	Contrôle périodique délégué	Déclaration spontanée sans sondage officiel	Déclaration spontanée avec sondage officiel, gratuit	Déclaration spontanée avec sondage officiel, facturé	Pas de contrôle systématique resp. sondages gratuits	Initial	Sans contestation	Avec contestation	Initial (au début de l'exploitation/ autorisation)	Sans contestation	Lors de contestation		Coûts supplémentaires
AG	x						4	2		390	390		97.5
AI ¹	x						3			270	270	30	90
AR ^{1, 3}	x						3			270	270	30	90
BE			x				1			0	CE [◇]		0
BL			x				4	2		0	CE [◇]		0
BS			x				4	2		0	CE [◇]		0
FR					x								
GE					x						CE [◇]		
GL	x						3			280	280		93.3
GR ¹	x						3			295	295		98.3
JU					x								
LU ²	x					2*	4			440	440		110
NE					x						CE [◇]		
NW ²	x					2*	4			440	440		110
OW ²	x					2*	4			440	440		110
SG ^{1, 3}	x						3			270	270	30	90
SH				x			4			240	240		60
SO			x				4	2		0	CE [◇]		0
SZ ²	x					2*	4			440	440		110
TI					x				200				
TG				x			3			250	250		83.3
UR ²	x					2*	4			440	440		110
VD					x				140/h				
VS					x								
ZG ²	x					2*	4			440	440		110
ZH	x						3		447.6 [†]	395	395		131.6

¹ Délégué à l'organisation d'exécution Umw eltschutz Malergew erbe Region Ost

² Délégué à l'association des entreprises de peinture de suisse centrale

³ Ces cantons laissent également la possibilité que les contrôles soient directement exécutés par le canton en lieu et place de l'organisation à laquelle cette tâche a été déléguée. Les taxes selon la BGS 814.116 Kt. AR (resp. SG) doivent toutefois rester dans une proportion comparable.

* Les deux premiers contrôles s'effectuent à un rythme de 2 ans, ensuite tous les 4 ans

[†] Pour le premier contrôle Fr. 447,60 sont facturés, puis Fr. 395.- pour les suivants.

◇ CE = coûts effectifs