



30 juillet 2020

---

# Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance instaurant des assouplissements dans le domaine de l'environnement en lien avec le coronavirus (ordonnance COVID-19 droit environnemental)

---

N° de référence : BAFU-D-E63B3401/235

## Table des matières

1	Introduction.....	2
2	Grandes lignes du projet.....	2
3	Relation avec le droit international.....	4
4	Commentaires des différentes dispositions.....	4
5	Conséquences.....	4

## 1 Introduction

---

Instrument économique introduit en 2000, la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) assure une gestion économe des substances et produits contenant des COV. Elle porte en partie également sur les désinfectants produits à base de solvant (plusieurs alcools). L'exécution de cette taxe est régie par l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV ; RS 814.018).

Le 5 juin 2020, le Conseil fédéral a décidé d'exonérer, jusqu'au 31 août 2020, les désinfectants de surfaces de la taxe d'incitation sur les COV (ordonnance COVID-19 droit environnemental ; RS 814.203<sup>1</sup>). Avant qu'il ne prenne cette mesure, les désinfectants pour les mains étaient exonérés de cette taxe ; tel n'était toutefois pas le cas des désinfectants de surfaces. L'organe de réception des notifications des produits chimiques de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et du Secrétariat d'État à l'économie, a décidé d'autoriser les désinfectants à base d'alcool se prêtant à la désinfection des mains comme des surfaces. La question s'est alors posée de savoir s'il fallait ou non exonérer ces produits de la taxe d'incitation sur les COV. Cette exonération à durée déterminée s'est révélée nécessaire en raison du besoin accru en désinfectants à base d'alcool lié à la pandémie de COVID-19. À cette fin, le Conseil fédéral s'est fondé sur les bases légales du droit environnemental en vigueur. Il a alors indiqué que si la durée de validité des décisions de l'organe de réception des notifications des produits chimiques devait s'étendre au-delà du 31 août 2020, les dispositions de l'ordonnance COVID-19 droit environnemental devraient, le cas échéant, être prolongées.

Des examens préalables menés par l'OFEV et l'OFSP ont montré que les désinfectants à base d'alcool présentaient des avantages sanitaires par rapport aux produits de substitution disponibles à base de chlore ou de composés d'ammonium quaternaire. Une exonération à durée déterminée des désinfectants de surfaces à base d'alcool est également supportable du point de vue de la politique environnementale, notamment car les produits de substitution ne sont pas sans poser de problèmes.

Eu égard à l'importance persistante que revêtent les désinfectants à base d'alcool sur le plan de la politique sanitaire et compte tenu de certains aspects techniques liés à l'exécution, l'exonération de la taxe d'incitation sur les COV doit être prolongée jusqu'au 31 décembre 2021. Elle ne saurait toutefois avoir valeur d'exonération à long terme des désinfectants de surfaces ; l'examen de l'opportunité d'une telle exonération à long terme demeure réservé dans le cadre d'une procédure de révision législative ordinaire.

À plus long terme, il y aura lieu d'examiner, dans le cadre d'une procédure législative ordinaire et à l'aune des expériences acquises dans la gestion du coronavirus, la pondération des objectifs de politique sanitaire et de politique environnementale en matière de soumission des désinfectants à la taxe d'incitation sur les COV. Une fois ces examens achevés, l'exonération des désinfectants de surfaces sera soit échue à fin 2021 soit promulguée à durée indéterminée dès début 2022.

## 2 Grandes lignes du projet

---

Le présent projet vise trois objectifs.

- *Harmonisation des possibilités d'exonération pour les désinfectants de surfaces et les désinfectants pour les mains afin d'éviter des charges administratives* : la décision de portée générale<sup>2</sup> de l'organe de réception des notifications des produits chimiques prévoit la mention, sur les étiquettes des produits, du fait que les désinfectants pour les mains se prêtent

---

<sup>1</sup> [Ordonnance COVID-19 droit environnemental du 5 juin 2020](#)

<sup>2</sup> [Décision de portée générale de l'organe de réception des notifications des produits chimiques relative à l'autorisation de produits biocides lors de situations exceptionnelles selon l'art. 30 de l'ordonnance du 18 mai 2005 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides, FF 2020 1495](#)

également à la désinfection de petites surfaces. La distinction entre désinfectants soumis à la taxe et désinfectants exonérés de celle-ci devient floue, étant donné que seuls les désinfectants pour les mains étaient exonérés jusqu'à présent. Une partie des stocks de produits autorisés et étiquetés conformément à la décision de portée générale ne pouvant pas être vendue d'ici à fin août 2020, l'organe de réception des notifications des produits chimiques a décidé de prolonger le délai de vente de ces produits jusqu'à fin février 2021<sup>3</sup>. Il faut s'attendre à ce que les désinfectants à base d'alcool se prêtant à la désinfection des mains comme des surfaces soient autorisés par l'organe de réception des notifications des produits chimiques au-delà de la durée de validité de la décision de portée générale, dans le cadre d'une procédure d'autorisation ordinaire, et donc étiquetés et mis sur le marché comme désinfectants de surfaces et pour les mains, ce qui crée les problèmes de distinction dans l'exécution susmentionnés. En vertu de l'art. 35a, al. 2, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), le Conseil fédéral peut soumettre à la taxe d'incitation les COV contenus dans des mélanges ou objets ; en vertu de l'art. 35a, al. 3 et 5, LPE, il peut exonérer certains COV de la taxe. En l'occurrence, il apparaît pertinent, en raison non seulement des problèmes de distinction dans l'exécution susmentionnés mais également de l'utilité de tels produits sur le plan sanitaire, de mettre les désinfectants de surfaces et les désinfectants pour les mains sur un pied d'égalité jusqu'à fin 2021 et ainsi de les exonérer de la taxe en vertu de l'art. 35a, al. 5, LPE pour une durée déterminée. Cette prolongation permet une exécution de l'OCOV plus simple pour les services économiques et administratifs concernés que si les désinfectants de surfaces étaient soumis à une nouvelle taxation.

- *Réduction de l'immobilisation de capitaux dans le cadre de la production de désinfectants* : les entreprises nouvellement et provisoirement concernées ne peuvent réduire les coûts d'immobilisation de leurs capitaux liés aux substances de départ soumises à la taxe aussi facilement que les producteurs établis. En effet, selon la pratique d'exécution actuelle, une telle entreprise est notamment liée à l'obligation d'établir un bilan complet et de respecter des seuils quantitatifs, raison pour laquelle le remboursement mensuel a été rendu possible dans l'ordonnance COVID-19 droit environnemental. Une évaluation des demandes de remboursement déposées montre que, sur 50 entreprises, seules 5 respecteraient les conditions applicables à la procédure d'engagement formel visée à l'art. 21 OCOV. Les 45 autres entreprises devraient à nouveau financer à l'avance, jusqu'à la clôture de l'exercice actuel, la taxe d'incitation sur les COV perçue sur les substances de base concernées. L'immobilisation de capitaux, parfois élevée, qui en résulterait minerait la compétitivité des petits producteurs, contraignant vraisemblablement ces derniers à abandonner le marché. Ainsi, la possibilité de remboursement mensuel doit être prolongée jusqu'au 31 mars 2022 pour des considérations techniques de l'exécution et afin d'éviter toute distorsion de concurrence.
- *Diminution des coûts des désinfectants pour les consommateurs* : sans une prolongation de l'exonération des désinfectants de surfaces, les importations et la production de tels désinfectants, mais également d'une partie des désinfectants pour les mains (qui se prêtent également à la désinfection de surfaces et, partant, ont été autorisés et étiquetés à cette fin), seraient soumises à la taxe d'incitation sur les COV dès septembre en raison des problèmes de distinction entre désinfectants de surfaces et désinfectants pour les mains. La prolongation de l'exonération jusqu'à fin 2021 permet ainsi de contribuer de manière limitée à la réduction du prix des désinfectants, sachant que la taxe augmente le prix de ces derniers de 1400 à 1900 francs par tonnes selon la composition.

---

<sup>3</sup> [Décision de portée générale de l'organe de réception des notifications des produits chimiques relative à l'adoption de délais pour la mise sur le marché et la vente de produits biocides lors de situations exceptionnelles selon l'art. 30 de l'ordonnance concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides conformément aux décisions de portée générale des 28 février et 9 avril 2020, FF 2020 6095](#)

### 3 Relation avec le droit international

---

Le présent projet de modification de l'ordonnance COVID-19 droit environnemental est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

### 4 Commentaires des différentes dispositions

---

*Art. 4, al. 3 (remboursement mensuel de la taxe d'incitation sur les COV pour la production de désinfectants)*

Les producteurs suisses peuvent déposer mensuellement jusqu'au 31 mars 2022 des demandes de remboursement s'ils ont utilisé des COV soumis à la taxe. Cette disposition leur permet de réduire les capitaux immobilisés.

*Art. 7, al. 1<sup>bis</sup> (durée de validité de l'ordonnance)*

La durée de validité de l'ordonnance est prolongée jusqu'au 31 mars 2022, sous réserve de l'al. 1<sup>er</sup>, afin que le remboursement mensuel par l'administration des douanes demeure possible dans le cadre de la production de désinfectants.

*Art. 7, al. 1<sup>er</sup> (durée de validité de la prolongation des délais applicables à la taxe sur les eaux usées et à l'utilisation du papier thermique)*

Le présent projet de révision ne concerne pas les art. 2 et 6, dont la durée de validité n'est pas prolongée et qui valent donc toujours jusqu'au 15 décembre 2020.

*Art. 7, 2<sup>bis</sup> (durée de validité de l'exonération à durée déterminée des désinfectants de surfaces)*

L'exonération des désinfectants de surfaces est prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

### 5 Conséquences

---

#### **Conséquences pour la Confédération et les cantons**

Du fait de leur suppression de l'annexe 2 OCOV, les désinfectants de surfaces ne sont plus soumis à la taxe d'incitation. Au 27 juillet 2020, les demandes de remboursements déposées auprès de l'administration des douanes se chiffraient à quelque 2,5 millions de francs. Ce manque à gagner représente environ 2 % des recettes totales issues de la taxe d'incitation sur les COV en 2019. Ces dernières années, le produit de la taxe a fortement fluctué (s'élevant à plusieurs reprises à env. 10 millions de francs). Par conséquent, les effets de l'exonération disparaissent dans les variations annuelles. Les recettes de la taxe étant redistribuées à la population, les montants que cette dernière percevra seront donc également moindres. Le présent projet ne devrait pas avoir d'incidence sur le budget de la Confédération : il pourra être mis en œuvre dans le cadre des ressources financières et humaines existantes.

#### **Conséquences pour l'économie et la société**

L'exonération, à durée déterminée, des désinfectants de surfaces permet de résoudre les problèmes de distinction entre désinfectants de surfaces et désinfectants pour les mains à base d'alcool que rencontrent, dans le cadre de la production, de l'importation et de la distribution de tels produits, les services économiques et administratifs en lien avec la taxe d'incitation sur les COV et avec l'autorisation promulguée par l'organe de réception des notifications des produits chimiques. Cette exonération permet d'éviter des charges administratives, garantit une sécurité dans la planification et ne crée pas d'incitation inopportune à constituer des stocks importants de produits non soumis à la taxe d'incitation. La prolongation de l'exonération contribue de plus à réduire les prix des désinfectants pour les consommateurs. Par ailleurs, la prolongation du remboursement mensuel facilite l'entrée sur le marché de producteurs de désinfectants et évite des problèmes de liquidités causés par une immobilisation durable de capitaux.

#### **Conséquences pour l'environnement**

L'exonération, à durée déterminée, des désinfectants de surfaces diminue l'incitation financière à utiliser ces produits de manière parcimonieuse. Les atteintes supplémentaires qui en résultent pour l'environnement peuvent toutefois être considérées comme faibles, étant donné que l'application de ces produits est principalement dictée par des considérations sanitaires et que les produits de substitution à base de chlore ou de composés d'ammonium quaternaire présentent également des inconvénients sur le plan écologique.