

3 NOV. 2011

Le Premier président

62351

à

Monsieur François FILLON
Premier Ministre

Objet : impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement.

A l'occasion du quatrième anniversaire de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », la Cour a estimé utile de dresser un bilan de son impact budgétaire et fiscal.

A la suite de ses investigations, un rapport provisoire a été élaboré et soumis aux ministres chargés respectivement de l'écologie, de l'agriculture et du budget. Après avoir pris en compte leurs réponses, la Cour a décidé de vous adresser la communication ci-jointe.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans toute la mesure du possible sans attendre l'expiration du délai maximum de deux mois prévu à l'article L. 35-5 modifié du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Cela permettrait en effet au Conseil économique, social et environnemental de prendre connaissance de ces documents dans le cadre des travaux qu'il effectue sur le même sujet.

Je vous rappelle qu'en application de ce même article L. 135-5, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès leur réception par la Cour.

La Cour ayant été informée que vous aviez confié au Conseil économique, social et environnemental la mission d'établir un rapport sur le même sujet, il vous appartient d'apprécier s'il vous semble opportun de transmettre à son président un exemplaire de la présente communication.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour des comptes mettra en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de vos réponses, deux mois après sa transmission au Parlement.

Didier MIGAUD

Impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement a été lancé à la fin du mois de mai 2007. Les six groupes de travail et les deux ateliers inter-groupes qui avaient été constitués à l'été 2007 ont remis leurs propositions en septembre 2007. Elles ont été soumises à une consultation du public, à l'issue de laquelle des tables rondes ont été organisées fin octobre 2007 puis en décembre 2007. Au total, ces tables rondes ont débouché sur 268 engagements qui ont été entérinés par le Président de la République.

S'est alors ouverte la phase parlementaire du Grenelle qui a abouti au vote de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle 1 », puis de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national sur l'environnement, dite « Grenelle 2 ». La loi Grenelle 1 prévoyait que seize rapports devaient être remis au Parlement sur diverses problématiques. Au 30 septembre 2011, seuls neuf rapports sur les seize avaient été fournis au Parlement. La loi Grenelle 2 nécessitait l'adoption de 197 décrets d'application. Au 6 septembre 2011, 67 décrets (soit un peu plus d'un tiers) avaient été publiés.

La traduction budgétaire et fiscale du Grenelle de l'environnement a été plus rapide. Dès décembre 2008, les premières dispositions fiscales issues du Grenelle de l'environnement ont été adoptées par le Parlement¹. Le budget triennal du ministère du développement durable pour les années 2009 à 2011, tel qu'il a été défini par la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012², a permis de déterminer le montant des crédits budgétaires pouvant être consacrés au Grenelle de l'environnement. Enfin, la loi de finances pour 2010³ constituait « l'acte 2 du verdissement de la fiscalité française » pour reprendre l'expression du ministre du développement durable

Le Grenelle a fixé des objectifs ambitieux, notamment le respect par la France des objectifs définis par le Conseil européen en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2020 (réduction de 20 %), baisse de 20 % de la consommation d'énergie et atteinte d'une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie ou l'atteinte du bon état de 66 % des masses d'eau en 2015 et 90 % des masses d'eau en 2021. Ces objectifs correspondaient donc parfois à des obligations communautaires.

Ils ont ensuite été déclinés en 268 engagements, dont la nature était très différente : certains concernaient la suite du processus du Grenelle, d'autres définissaient les moyens à mettre en œuvre pour respecter les objectifs fixés et les derniers déterminaient des objectifs intermédiaires ou partiels. Au 31 décembre 2010, sur 138 engagements arrivés à terme, le ministère du développement durable estimait que 118 avaient été tenus.

Le caractère très ambitieux du Grenelle apparaît clairement à la lecture de l'étude d'impact du projet de loi portant engagement national pour l'environnement. Le ministère du développement durable avait alors évalué le coût financier direct, pour l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités territoriales, entreprises, consommateurs), d'une quarantaine d'engagements. Ces coûts sont particulièrement élevés. Sur la période 2008 – 2013, les coûts bruts ont été

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

estimés à 135,3 Md€. Les secteurs pour lesquels les engagements étaient les plus coûteux étaient ceux du bâtiment (63 Md€), de l'énergie (32,7 Md€), de l'eau et des transports (16 Md€ dans les deux cas). Dans ce contexte, la Cour a apprécié le coût pour l'Etat pour la période 2009 – 2011 de la mise en œuvre du Grenelle.

Quatre ans après le début du Grenelle de l'environnement, la Cour s'est attachée, sur le fondement de l'art. L.111-3 du code des juridictions financières, à dresser un bilan du triennal 2009 – 2011 pour apprécier son impact budgétaire et fiscal au regard des premiers résultats obtenus.

I. UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE AU CONTENU PERFECTIBLE

A. UN SUIVI RÉGULIER À L'ATTENTION DES PARTIES PRENANTES ET DU PARLEMENT

1. La diffusion de la « gouvernance à cinq » constitue l'un des principaux résultats du Grenelle

La méthode du Grenelle a été nouvelle, en ce qu'elle s'est traduite par la mise en place d'une gouvernance dite « à cinq », réunissant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises, des syndicats de salariés et des associations de protection de la nature. Ce mode de gouvernance a été largement utilisé et diffusé. Cette méthode a également été pérennisée. Le comité de suivi du Grenelle, d'abord informel, a été transformé en Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE)⁴.

Le suivi du Grenelle a été effectué dans ce cadre. Ainsi, une évaluation du Grenelle a été menée en octobre 2010 par un comité d'évaluation composé des présidents des groupes de travail du Grenelle, assisté par un cabinet d'audit et de conseil. A l'issue de cette évaluation, les groupes de travail ont été de nouveau réunis pour proposer pour la suite des priorités d'action par grandes thématiques qui tiennent compte de l'évolution du contexte et des premiers résultats obtenus. Le CNDDGE a ensuite été saisi des résultats de ces travaux.

Cependant, l'examen de ces résultats par le CNDDGE s'est borné à un simple recueil des réactions des différentes parties prenantes. Or, compte tenu des difficultés constatées dans certains domaines, il conviendrait de redéfinir une trajectoire pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle (dans l'hypothèse où le gouvernement souhaite les maintenir). Le Conseil économique, social et environnemental, qui a été saisi par le Premier ministre le 17 juillet 2011 afin « de proposer les voies et moyens pour relancer la dynamique [du Grenelle] là où un retard a été constaté », devrait proposer une telle actualisation des engagements du Grenelle, la réforme de sa composition en juin 2010 lui donnant la légitimité nécessaire pour ce faire. Le cas échéant, cette actualisation pourrait être traduite dans la loi portant engagement national pour l'environnement.

2. Un pilotage interministériel a permis un suivi annuel des engagements du Grenelle

Sur le plan administratif, la réorganisation du ministère du développement durable, de son administration centrale comme de ses services déconcentrés, a facilité le pilotage du Grenelle de l'environnement. La délégation au développement durable a été renforcée avec la

⁴ Décret du 13 avril 2010 portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement.

création du commissariat général au développement durable (CGDD) qui assure le suivi des engagements du Grenelle de l'Environnement et donc de ses objectifs et indicateurs.

Un rapport est publié chaque année à destination du Parlement⁵. Cependant, ces rapports rendent davantage compte des moyens mis en œuvre que des résultats obtenus, alors même que la loi Grenelle 1 avait défini des objectifs précis à moyen terme (horizon 2010 ou 2012). Le CGDD a élaboré un tableau de bord prometteur constitué d'indicateurs de résultats et de moyens pour chaque grand domaine, mais cet instrument de suivi n'a pas encore été diffusé. Il gagnerait à l'être dans le cadre des prochains rapports annuels.

La Cour a toutefois constaté les lacunes des données nécessaires à sa mise à jour. Ainsi, en ce qui concerne la politique des déchets, les chiffres sont disponibles avec deux ans de décalage. Cette difficulté, inhérente à la filière déchets en Europe, est préjudiciable au suivi des engagements du Grenelle. A l'inverse, les indicateurs sur l'eau ont fait l'objet d'un suivi attentif dans le contexte d'obligations communautaires.

Les objectifs fixés à horizon 2012 en ce qui concerne les politiques de l'eau et de la biodiversité

Les engagements pris dans le cadre du Grenelle, à horizon 2012, en ce qui concerne les milieux aquatiques, reprenaient des engagements antérieurs qui n'avaient pas été respectés. Le plan national santé environnement 2004 – 2008 prévoyait que l'ensemble des périmètres de point de captage soient protégés en 2010, échéance repoussée à 2012 dans le cadre du Grenelle. La mise aux normes des stations d'épuration des agglomérations de plus de 2000 habitants devait être achevée entre 1998 pour les plus importantes et 2005 pour les plus petites, en application d'une directive européenne⁶. La France ayant déjà été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne du fait du non-respect de ces échéances, le Grenelle avait fixé un objectif ambitieux d'achèvement de la mise aux normes des stations en 2009 et, au plus tard, en 2011.

En ce qui concerne les stations d'épuration, le plan d'action lancé suite aux condamnations de la France et renforcé dans le cadre du Grenelle devrait permettre que les stations les plus importantes (plus de 10 000 habitants) respectent les prescriptions de la directive à la fin de l'année 2011. Néanmoins, l'action des services de l'Etat a été moins volontariste pour les stations des agglomérations les plus petites, qui ne seront donc pas toutes mise en conformité à cette date, ce qui a conduit la Commission européenne à ouvrir un nouveau contentieux. A l'inverse, les objectifs du plan national santé environnement n'ayant pas de caractère contraignant, la protection des périmètres des points de captage progresse toujours aussi lentement. Au rythme actuel, l'ensemble des points de captage ne seraient protégés qu'en 2021.

Quant aux objectifs en matière de biodiversité, ils sont, à ce jour, inégalement atteints. L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) est en bonne voie d'achèvement. En ce qui concerne les parcs marins, huit devraient pouvoir être créés en 2012, alors que le Grenelle avait fixé une cible de dix parcs, en raison des délais de concertation. Enfin, la « trame verte et bleue » ne sera pas opérationnelle en 2012 : si les travaux d'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique sont engagés, les

⁵ Article 1^{er} de la loi « Grenelle 1 » : « l'Etat rend compte de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement au Parlement dans un rapport annuel transmis au plus tard le 10 octobre, ainsi que de son incidence sur les finances, la fiscalité locale et les prélèvements obligatoires au regard du principe de stabilité de la pression fiscale pesant sur les particuliers et les entreprises ».

⁶ Directive du Conseil n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

divers délais de concertation et de travaux au niveau local rendent inconcevable un achèvement à cette date.

L'approche financière a été très peu présente dans les rapports annuels. Le Parlement s'est satisfait de développements extrêmement concis qui fournissaient principalement le montant total des « financements » consacrés aux actions du Grenelle. Le détail de ces financements n'était pas fourni et les documents budgétaires n'isolaient pas ces dépenses.

B. LE SUIVI FINANCIER DU GRENELLE DEVRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ

1. Le périmètre de suivi est réduit

Certains engagements du Grenelle reprenaient des objectifs qui lui préexistaient. Ainsi, les objectifs fixés dans le domaine de l'eau découlent directement de directives communautaires, comme il a été indiqué. Dès lors, les dépenses engagées par les agences de l'eau pour les atteindre n'ont pas été incluses dans le périmètre de suivi du Grenelle, alors même qu'elles sont importantes (1 761 M€ sur la période 2010 – 2015). La difficulté à déterminer la part prise par le Grenelle dans une politique préexistante explique cette exclusion, dans la mesure où le Grenelle a principalement consisté à accélérer ou anticiper les dépenses.

Le suivi du financement s'est également avéré insuffisamment interministériel. Ainsi, le ministère de l'agriculture a mobilisé 217 M€ d'AE supplémentaires pour la mise en œuvre de trois plans (plan « Agriculture biologique : horizon 2012 », plan pour la performance énergétique des exploitations agricoles et plan « Ecophyto 2018 ») décidés dans le cadre du Grenelle. Ces crédits n'ont pas été inclus dans le périmètre de suivi du Grenelle.

De même, les 1 224 postes créés dans le cadre du Grenelle au ministère du développement durable et chez ses opérateurs n'ont pas été valorisés, ni mentionnés dans les rapports annuels au Parlement. Leur création n'a pourtant pas empêché le ministère d'aller au-delà de l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, à la faveur de départs à la retraite moins importants que prévu. Le ministère chargé du développement durable a donc réussi à réaliser un redéploiement important des crédits en faveur du Grenelle en dégageant des marges de manœuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

En 2011, le ministère a décidé d'élargir le suivi du Grenelle à l'ensemble de ses sources de financement, en y intégrant les moyens mobilisés par les collectivités territoriales, les crédits issus de la politique agricole commune et les efforts demandés aux consommateurs (par exemple en matière d'électricité). Un tel élargissement du périmètre de suivi est de nature à fournir une vision plus exhaustive sur le coût du Grenelle de l'environnement, mais s'est heurté à l'impossibilité pour les services du ministère du développement durable de disposer d'informations fiables sur ces différentes sources de financement.

2. Le coût net du Grenelle pour les finances de l'Etat entre 2009 et 2011 a été estimé à 5 Md€

Fin 2008, le CGDD prévoyait que l'ensemble des moyens mobilisés dans le cadre du Grenelle pour la période 2009 – 2011 atteignent 7 Md€ (4,3 Md€ de crédits budgétaires et 2,7 Md€ de dépenses fiscales) en crédits de paiement et 19 Md€ en autorisation d'engagements. Le ministère a fourni des prévisions réactualisées à juin 2011⁷. La Cour les a retraitées, en

⁷ Les chiffres fournis sont ceux qui étaient disponibles au deuxième semestre 2011. Il s'agit donc de l'exécution des années 2009 et 2010 et d'une prévision pour l'année 2011. Ces chiffres pourront donc encore évoluer.

réévaluant le coût du crédit d'impôt développement durable. Cette révision du coût de la principale dépense fiscale du Grenelle fait apparaître une exécution inférieure aux prévisions. Les financements du Grenelle atteignent 5,5 Md€ (3,6 Md€ de financements budgétaires et 1,9 Md€ de dépenses fiscales) en crédits de paiement et 11,3 Md€ en autorisations d'engagements.

Les chiffres fournis par le CGDD au Parlement correspondent à la totalité de ce que le ministère qualifie de « financements du Grenelle de l'environnement ». L'impact sur le budget de l'Etat est moindre, certains de ces financements étant issus de redéploiements budgétaires et le Grenelle ayant également conduit à la création de nouvelles recettes. En tenant compte de ces recettes et en excluant les redéploiements, la Cour a estimé le coût net du Grenelle de l'environnement pour le budget de l'Etat à 3,8 Md€. Cependant, si l'on y ajoute le coût du bonus/malus automobile – qui n'était pas inclus dans les calculs initiaux du ministère –, le coût net pour les finances de l'Etat atteint 5 Md€ pour la période 2009 – 2011.

Cette information devrait être fournie au Parlement. Elle permettrait, en effet, de calibrer les efforts en termes de recettes par rapport aux dépenses engagées, afin de minimiser le coût net du Grenelle. La mise en œuvre des engagements du Grenelle en matière fiscale permettrait en effet de réduire très sensiblement le coût net pour le budget de l'Etat, voire de dégager des recettes supplémentaires.

C. L'ARTICULATION ENTRE LE SUIVI FINANCIER ET LE SUIVI DES ENGAGEMENTS EST INSUFFISANTE

Le caractère incomplet des données relatives aux questions financières dans les rapports annuels au Parlement traduit également une insuffisante prise en compte, pour les décisions prises en ce qui concerne l'évolution des moyens, des premiers résultats obtenus. Ainsi, dans le domaine agricole, les deux nouveaux engagements fixés par le Grenelle ne pourront pas être atteints⁸. L'agriculture biologique n'atteindra vraisemblablement pas l'objectif de 6 % de la surface agricole utile en 2012 ; la part des exploitations à faible dépendance énergétique ne s'élèvera pas à 30 % en 2013. Il est paradoxal de constater que le maintien du niveau de financement initialement fixé n'est pas toujours assuré, notamment dans le cas du plan de performance énergétique⁹. Ces mesures ne représentent pourtant qu'un très faible pourcentage des aides agro-environnementales, qui atteignent plus d'un milliard d'euros en 2010 dont moins de 40 % sont issus de crédits budgétaires nationaux¹⁰. Par ailleurs, il est regrettable que la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC et l'augmentation des financements européens ne se soldent pas par un accroissement des incitations financières à caractère environnemental, l'effet de la hausse des crédits européens étant neutralisé par la réduction de l'effort national tant au niveau du crédit d'impôt que des crédits budgétaires.

⁸ En matière agricole, une grande partie des engagements du « Grenelle » résultent d'obligations européennes déjà actées dans des directives en 2009, soit dans le programme de développement rural hexagonal 2007-2013 au titre des mesures agro-environnementales, soit à la suite des mesures résultant du « bilan de santé » de la politique agricole commune (PAC).

⁹ Les crédits consacrés au plan de performance énergétique des exploitations agricoles ont connu une baisse de plus de deux tiers entre 2009 et 2011.

¹⁰ Le solde étant financé par l'Union européenne.

II. UN COÛT BUDGÉTAIRE CONTENU, MAIS DES ENGAGEMENTS PRIS IMPORTANTS

A. UN EFFORT DE REDÉPLOIEMENT BUDGÉTAIRE

Le financement budgétaire du Grenelle a été moins important que prévu. Alors que la prévision initiale était de 4,3 Md€, la dépense exécutée s'élève à 3,5 Md€ au cours du triennal. Ces 3,5 Md€ se décomposent en : 429 M€ de crédits supplémentaires, 928 M€ de redéploiements budgétaires et 2 189 M€ de ressources affectées à des opérateurs.

La part des redéploiements budgétaires a été plus élevée que prévu. Ainsi, en 2010, le gouvernement estimait encore que les crédits budgétaires du Grenelle seraient composés à parts quasi égales de crédits supplémentaires et de crédits redéployés. Un an après, il s'avère que les redéploiements devraient permettre de financer près de 70 % des crédits budgétaires. L'impact du Grenelle sur la norme des dépenses publiques a ainsi été réduit, puisqu'il devrait atteindre à peine 430 M€ d'ici 2011¹¹, alors que la prévision initiale était de 535 M€. La diminution de certains budgets au bénéfice du Grenelle est tout à fait bienvenue, compte tenu de la situation très dégradée des finances publiques et la démarche gagnerait à être poursuivie.

Cet effort de redéploiement a essentiellement porté sur le secteur de la recherche, puisque 798 M€ de crédits de paiement ont été dégagés par des redéploiements, selon le ministère, alors que seuls 387,5 M€ devaient initialement être financés par cette voie.

Le plan Etat exemplaire

Des objectifs ambitieux ont été fixés à l'Etat par le Grenelle qui devaient être atteints entre 2009 et 2012 :

- dès 2009, de n'acquérir, s'agissant de véhicules particuliers neufs, que des véhicules éligibles au « bonus écologique », sauf nécessité de service ;
- de construire tous les bâtiments et équipements publics en basse consommation à partir de 2010 ;
- de n'acheter que du bois certifié à partir de 2010 ;
- de porter la part de produits biologiques dans les commandes de la restauration collective publique à 20 % en 2012 ;
- de réduire de 50 % à l'horizon 2012 la consommation de papier des administrations.

Un dispositif incitatif a été mis en œuvre dans le cadre du plan Etat exemplaire qui doit permettre d'assurer que les administrations respectent les engagements du Grenelle. Ce dispositif n'a pas d'impact budgétaire, puisqu'il consiste en un redéploiement d'un montant total de 100 M€ des administrations respectant le moins la démarche Etat exemplaire vers les administrations qui respectent les objectifs.

Ce dispositif paraît adapté pour s'assurer que l'ensemble des administrations respectent les objectifs, dont l'atteinte est appréciée pour redistribuer les crédits du fonds. En 2009, l'ensemble des administrations a atteint l'objectif concernant le parc automobile neuf, pour lequel un indicateur de résultat était défini. Les exigences ayant été accrues en 2010, les résultats

¹¹ L'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) était initialement incluse dans la catégorie des « ressources affectées », car l'éco-redevance poids-lourds devait permettre de financer les dépenses du Grenelle. Cette taxe n'ayant pas été mise en œuvre, l'Etat a dû lui verser des subventions exceptionnelles. Une partie au moins de ces subventions a financé les crédits de paiement consommés par l'AFITF dans le cadre du Grenelle et devrait donc être intégrée dans la norme de dépenses.

sont plus contrastés : sept administrations sur quinze¹² n'ont pas atteint les objectifs fixés en ce qui concerne la diminution de la consommation de papier et trois administrations¹³ ne sont pas parvenues à réduire les dépenses énergétiques par agent.

Il est, toutefois, regrettable que l'ensemble des engagements fixés pour l'Etat à horizon 2012 n'aient pas été transposés dans le cadre du plan d'action Etat exemplaire. De ce fait, le respect des engagements concernant les bâtiments neufs et l'achat de bois n'est pas suivi.

B. DES ENGAGEMENTS IMPORTANTS PRIS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

1. Les engagements pris ne concernent que trois des quatorze LGV envisagées à horizon 2020

La comparaison entre les engagements pris dans le domaine des transports au titre du Grenelle entre 2009 et 2011 et les crédits consommés au cours du triennal montre que les crédits de paiements mobilisés ne permettent de n'en couvrir que 15 %. A la fin de l'année 2011, les restes à payer liés au volet transport du Grenelle s'établiront à 5,18 Md€¹⁴. Le décaissement des crédits de paiement est cependant étalé dans le temps par le recours aux contrats de concession et de partenariat, les derniers paiements ne devant intervenir qu'en 2036. Les décaissements les plus importants pour couvrir les engagements pris pour la période 2009 – 2011 se feraient entre 2018 et 2020, à hauteur de 424 M€. Or, la seule éco-redevance poids lourds devrait contribuer au financement de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport (AFITF) à hauteur de 900 M€ par an. Les dépenses engagées dans le cadre du Grenelle sont donc, à l'heure actuelle, proportionnées à la nouvelle recette affectée à l'AFITF, si celle-ci est bien mise en œuvre.

Toutefois, ces engagements pris, quelque importants qu'ils soient, ne sont pas suffisants pour respecter l'engagement n°27 du Grenelle de l'environnement qui prévoyait de doubler le réseau de LGV d'ici 2020, en lançant 2 000 km de LGV et en réalisant des études pour 2 500 km supplémentaires « à plus long terme ». En effet, sur les 14 lignes nécessaires pour respecter l'objectif de 2 000 km en 2020¹⁵, seules trois lignes (Tours-Bordeaux, Bretagne-Pays-de-la-Loire et contournement de Nîmes et Montpellier) ont fait l'objet d'engagements de la part de l'Etat. A l'heure actuelle, le gouvernement considère que l'AFITF devrait disposer de 2 Md€ de ressources affectées, lorsque l'éco-redevance poids lourds sera mise en œuvre. Ces ressources sont insuffisantes pour financer le programme d'investissement envisagé. Ce programme devrait donc être revu et l'engagement n°27 adapté à la nouvelle situation des finances publiques.

2. Un programme d'investissement qui n'a pas été adapté à la situation des finances publiques

Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) doit fixer les orientations de l'Etat en matière de développement, de modernisation et d'entretien des réseaux d'infrastructures de l'Etat. Un avant-projet consolidé de SNIT a été rendu public le 27 janvier

¹² Education nationale, justice, culture, économie, santé, Conseil d'Etat et Cour des comptes.

¹³ Education nationale, économie et travail.

¹⁴ Sur l'ensemble du Grenelle, les « restes à payer » représentent 5,9 Md€. L'AFITF fait, quant à elle, face à des restes à payer d'un montant de 15,3 Md€ à la fin de l'année 2011.

¹⁵ Quatre tronçons de la LGV Sud Europe Atlantique (Tours – Bordeaux, Bordeaux – Toulouse, Bordeaux – Espagne, Poitiers – Limoges), LGV Bretagne – Pays de la Loire, LGV contournement Nîmes – Montpellier, LGV Montpellier – Perpignan, LGV PACA, LGV Est, LGV Rhin-Rhône (Ouest et Sud), LGV interconnexion sud Ile-de-France, LGV Lyon – Turin.

2011 et fait depuis lors l'objet d'une vaste concertation. Ce schéma reprend les engagements du Grenelle de l'environnement, et notamment la construction de 2 000 km de LGV à horizon 2020. Or, un tel programme aurait un coût de 260 Md€, dont 166 Md€ de développement, sur 25 ans. Près de 86 Md€, soit 32,8 %, seraient à la charge de l'Etat et 97 Md€, soit 37,2 %, à celle des collectivités territoriales. Ce programme aurait donc un coût annuel moyen pour l'Etat de 3,4 Md€, alors que le gouvernement estime que l'AFITF devrait disposer de 2 Md€ de ressources annuelles, lorsque l'éco-redevance poids lourds sera mise en œuvre. Ce schéma n'est donc pas soutenable budgétairement. Pourtant, comme l'a noté le député H. Mariton dans son rapport d'information sur l'avant-projet de SNIT¹⁶, les investissements de régénération et de modernisation prévus par le schéma sont insuffisants et « font courir le risque d'un système ferroviaire à deux vitesses, avec d'un côté des lignes à grande vitesse performantes et toujours plus nombreuses et de l'autre côté un réseau de proximité ayant vocation à assurer les transports quotidiens souffrant de nombreux dysfonctionnements ».

Il paraît donc indispensable de procéder aux arbitrages nécessaires, dès le stade du SNIT, en tenant compte de la situation des finances publiques et de la nécessité de moderniser et de mieux entretenir le réseau existant. Dans son avis sur le projet de SNIT, le CNDDGE a ainsi souhaité que le niveau de vitesse soit adapté aux réels besoins des territoires et des usagers et que les priorités en matière de LGV soient hiérarchisées en fonction de leur utilité socioéconomique et de leurs impacts environnementaux.

III. UN VOLET FISCAL DÉSÉQUILIBRÉ

A la suite du Grenelle, le gouvernement avait souhaité inscrire la fiscalité environnementale dans une logique de bonus-malus afin d'encourager les comportements vertueux des acteurs économiques, tout en maintenant constant le niveau des prélèvements obligatoires. Aussi, les 2,7 Md€ de recettes fiscales supplémentaires évalués par le ministère pour la période 2009 – 2011 devaient être intégralement compensés par de nouveaux allègements fiscaux. Dans le même temps, l'intégralité du produit de la fiscalité environnementale devait être affectée au financement des mesures du Grenelle de l'environnement. Au total, seul le financement de dépenses fiscales à visée environnementale par les nouvelles taxes issues du Grenelle permettait de réconcilier ces principes. En revanche, il interdisait de financer les dépenses nouvelles par les taxes issues du Grenelle.

Le volet fiscal du Grenelle a été intégré dans le code général des impôts par les lois de finances adoptées en décembre 2008 et la loi de finances pour 2010. Trois ans après, la Cour constate que le volet fiscal du Grenelle n'est en rien équilibré. Les recettes n'ont atteint que 1,37 Md€, alors que les dépenses fiscales ont eu un coût de 1,9 Md€ et les autres mesures compensatoires de 1,95 Md€¹⁷. Au total, le volet fiscal du Grenelle a donc représenté un coût de 2,5 Md€ pour l'Etat.

¹⁶ Rapport d'information n°3450 du 18 mai 2011 de M. Hervé Mariton relatif au schéma national des infrastructures de transport.

¹⁷ Il s'agit du bonus automobile, mais aussi de la diminution de la taxe à l'essieu votée en compensation de la création de l'éco-redevance poids lourds. Cette mesure a déjà coûté 150 M€ à l'Etat, alors que l'éco-redevance n'est toujours pas effective.

A. LES MESURES ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE RECETTES N'ONT PAS ÉTÉ MISES EN ŒUVRE

1. L'application des deux principales taxes issues du Grenelle a été différée

a) La contribution carbone devrait être créée à l'issue de négociations communautaires

La création de la contribution carbone était prévue par la loi Grenelle I (art.2), afin « d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles ». La conférence des experts sur la contribution Climat et Energie¹⁸ avait conclu qu'un tel instrument était nécessaire pour infléchir les émissions diffuses et tenir les engagements fixés par le Grenelle de l'environnement. La conférence insistait également sur la nécessité de mener cette réforme, à taux de prélèvements obligatoires constants, et de « privilégier l'utilisation de la recette pour baisser les prélèvements les plus pénalisants pour la croissance économique ». L'art. 5 de la loi de finances initiale pour 2009 créait cette taxe.

Cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel, sans que le principe de la contribution soit remis en cause¹⁹. Au contraire, la censure était motivée par la contrariété des dispositions examinées avec l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique. En effet, le Conseil a considéré que la somme des exemptions prévues, et notamment l'exonération dont bénéficiaient les industries polluantes soumises à quotas (alors que ces quotas devaient être attribués gratuitement jusqu'en 2012), conduisait à n'assujettir à la contribution carbone qu'environ 48 % des émissions totales de gaz à effet de serre en France.

Le gouvernement avait d'abord souhaité soumettre un nouveau dispositif au Parlement, pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Dans un communiqué publié le 23 mars 2010, le Premier ministre a finalement annoncé que la taxe carbone ne serait mise en œuvre que dans le cadre d'une harmonisation des dispositifs de fiscalité écologique dans l'Union européenne. La Commission a présenté le 13 avril 2011 une proposition de directive à cette fin²⁰. Toutefois, un tel texte nécessite l'unanimité des Etats-membres au Conseil de l'Union européenne²¹, ce qui rend longue et incertaine sa procédure d'adoption. A titre d'exemple, l'adoption de la précédente directive fixant le cadre de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité a nécessité six années de négociation.

b) L'éco-redevance poids lourds devrait être recouvrée à partir de 2013

La loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports avait prévu l'expérimentation dans la région Alsace d'une éco-redevance poids lourds. Cette expérimentation n'a jamais été menée. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé avait été approuvée (engagement n°45). Elle devait être mise en place en 2010. La loi de finances initiale pour 2009 a repris cet engagement, en créant une taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises sur le réseau routier national non concédé et sur les axes secondaires

¹⁸ Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Energie, 28 juillet 2009.

¹⁹ Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009.

²⁰ La directive proposée modifierait la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité et serait applicable à partir du 1er janvier 2013, une période de transition étant prévue jusqu'en 2023.

²¹ Art. 113 TFUE.

susceptibles de subir un report de trafic. Toutefois, l'entrée en vigueur de cette taxe était différée à 2011²².

Cette date n'a pas été respectée, le processus de consultation pour choisir le partenaire de l'Etat qui sera chargé de la conception, du financement, de la réalisation du dispositif et de la perception de la taxe ne s'étant achevé que fin 2010. D'abord prévue en 2012, l'entrée en vigueur de l'éco-redevance poids lourds a été encore retardée par un contentieux introduit par le groupement évincé. Le ministère du développement durable prévoit désormais de recouvrer cette redevance à partir de 2013.

L'éco-redevance poids lourds entrera donc en vigueur avec un retard d'au mieux trois ans, par rapport au calendrier envisagé par le Grenelle. Au-delà de son impact sur l'équilibre financier du Grenelle, ce retard est préjudiciable pour l'atteinte de ses objectifs, notamment en termes de part du fret non routier dans le transport des marchandises

Evolution de la part modale du fret non routier²³

Le Grenelle avait fixé des objectifs très ambitieux d'évolution de la part modale du fret non routier : en 2012, celle-ci devait progresser de 25 % par rapport à 2007 et atteindre 25 % en 2022. Ces objectifs ne seront pas tenus. Non seulement la part du fret non routier n'a pas progressé depuis 2007, mais elle s'est même sensiblement détériorée passant de 12,6 % en 2008 à 11,3 % en 2010²⁴. Dans ce contexte, la simple stabilisation de la part du fret non routier en 2012 constituerait déjà un résultat appréciable.

Le gouvernement a donc lancé un engagement national en faveur du fret ferroviaire afin d'enrayer cette évolution. Cependant, certaines décisions prises parallèlement conduisent à maintenir voire à améliorer la compétitivité du fret routier : allègement de la taxe à l'essieu en 2008, retard dans la mise en œuvre de l'éco-redevance poids lourds et autorisation des poids lourds de 44 tonnes en janvier 2011. Si cette dernière décision doit permettre d'améliorer les performances environnementales du fret routier, elle devrait conduire à une baisse de respectivement 1,8 % et 2,5 % des trafics fluviaux et ferroviaires²⁵, ce qui apparaît contradictoire avec les objectifs du Grenelle.

2. Le réexamen des dépenses fiscales défavorables à l'environnement est resté extrêmement limité

Les articles 26 et 48 de la loi Grenelle I prévoyaient qu'un rapport examinant l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal serait publié et que ces aides seraient progressivement « revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement ». A ce jour, seules deux dépenses fiscales d'un montant total de 300 M€ ont été supprimées.

²² Art. I.C. de l'art. 153 de la LFI pour 2009.

²³ Il s'agit de la part modale du fret non routier pour le transport intérieur de marchandises. Sont donc exclus de l'analyse les frets maritime et aérien.

²⁴ Commission des transports, les comptes des transports en 2009 et les comptes des transports en 2010.

²⁵ Source : DGITM, Rapport au Parlement sur les enjeux et les impacts relatifs à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes.

Pourtant, une étude menée par le CGDD avait permis d'identifier 26 dépenses fiscales dommageables à l'environnement pour un coût total de 2 283 M€ en 2010²⁶. Cette étude a alimenté l'évaluation des dépenses fiscales pilotée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales²⁷. Le rapport de ce comité, publié en juin 2011, relève notamment l'impact négatif sur le plan environnemental des dépenses fiscales en matière de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Plus largement, l'étude détaillée sur les dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles conduit le comité à s'interroger sur les distorsions résultant des taux actuellement appliqués aux différents carburants et combustibles et à proposer d'élargir la liste des dépenses fiscales en y incluant le taux réduit de taxe intérieure sur la consommation de gazole qui n'y figure pas actuellement. Cette proposition converge avec l'analyse de la Cour qui propose d'inclure trois mesures fiscales dérogatoires dans la liste des dépenses fiscales :

- les taux réduits de taxe intérieure sur la consommation, dont bénéficient le gazole et le fioul domestique, dont le coût est estimé respectivement à 6,9 et 8,8 Md€ par la DGDDI ;
- la détaxation du kérosène pour les vols intérieurs²⁸, dont le coût a été estimé à 1,3 Md€ par le MEDDTL

Le taux réduit sur le fioul domestique conduit à une taxation sous-optimale des émissions de gaz carbonique. La taxe intérieure sur la consommation de fioul domestique n'est, en effet, que de 21 € par tonne de CO₂, alors que la valeur tutélaire du CO₂ proposée par le Centre d'analyse stratégique²⁹ est de 32 € par tonne. En Europe, la taxation moyenne du fioul domestique est de 39 € par tonne de CO₂³⁰.

Si la taxe intérieure sur la consommation de gazole est beaucoup plus élevée, elle reste cependant insuffisante pour couvrir l'ensemble des coûts environnementaux liés à l'utilisation de véhicules diesel. Une récente étude³¹ a ainsi montré que le déséquilibre entre les recettes liées à la circulation routière et le coût environnemental de l'usage de la route est nettement plus prononcé pour les véhicules particuliers à motorisation diesel (19,5 Md€) que pour les véhicules particuliers à motorisation essence (8,9 Md€). En effet, la consommation de gazole est soumise à une taxe intérieure de 158 € par tonne de CO₂, alors que la taxe intérieure sur l'essence est fixée à 264 € par tonne de CO₂. Ce différentiel de taxation a entraîné une forte « diésélisation » du parc automobile français : la part des véhicules diesel parmi les véhicules particuliers a augmenté de 67,4 % en 2003 à 77,3 % en 2008. Or, le développement des véhicules diesel contribue fortement à la pollution par les particules fines et le dioxyde d'azote, polluants pour lesquels les valeurs limites sont fréquemment dépassées en France, ce qui a conduit la Commission européenne à engager des actions contentieuses contre la France. La réduction de la pollution par les particules fines figure d'ailleurs parmi les engagements pris lors du Grenelle et déclinés par le plan particules, dans le cadre du plan national santé environnement (PNSE 2).

²⁶ Encore, toutes les dépenses fiscales identifiées par le CGDD ne sont-elles pas chiffrées.

²⁷ Comité présidé par l'inspecteur général des finances H. Guillaume.

²⁸ La détaxation du kérosène dont bénéficient les vols internationaux est prévue par la convention de Chicago et reprise dans la directive 2003/96.

²⁹ La valeur tutélaire du carbone, rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Centre d'analyse stratégique, 2009.

³⁰ Source : ADEME, 2008.

³¹ Source : La revue du CGDD, novembre 2009, La tarification – un instrument économique pour des transports durables.

Enfin, l'absence de taxation du carburéacteur utilisé à bord des aéronefs pour les vols intérieurs contribue à rendre plus avantageux ce mode de déplacement, très émetteur de gaz à effet de serre, au détriment du train notamment, nettement moins polluant. Là encore, le maintien de cette dépense fiscale va à l'encontre des objectifs fixés par le Grenelle et notamment du développement des lignes à grandes vitesses.

Le réexamen des dépenses fiscales défavorables à l'environnement, que la Cour avait identifié comme une piste de convergence dans son rapport sur « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne » de mars 2011, fournirait donc des marges de manœuvre très importantes (jusqu'à 19,3 Md€) qui permettraient aisément d'équilibrer le volet fiscal du Grenelle. Il aiderait en outre à atteindre certains des engagements pris dans le cadre du Grenelle, notamment en ce qui concerne la réduction de la pollution par les particules fines, le développement des transports moins polluants et l'évolution de la part du fret non-routier.

B. LES DÉPENSES FISCALES ONT PERMIS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GRENELLE, MAIS LEUR MAÎTRISE EST DÉLICATE

Les dépenses fiscales à visée environnementale ont été largement utilisées dans le cadre du Grenelle. Le crédit d'impôt développement durable (CIDD) constitue la plus emblématique et la plus coûteuse de ces dépenses, quand bien même il préexistait au Grenelle. Il représente à lui seul 90 % du coût des dépenses fiscales (1,78 Md€ pour un coût total de 1,97 Md€).

Combiné à l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), le CIDD a participé à l'atteinte des objectifs fixés par le Grenelle. Selon le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, ces deux dispositifs ont déjà permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre théoriques du secteur résidentiel de près de 7,5 % en deux ans³². Cependant, tels qu'ils sont aujourd'hui calibrés, ils sont insuffisants pour atteindre l'objectif de réduction de 38 % des consommations d'énergie du parc résidentiel en 2020.

La réglementation thermique 2012

En ce qui concerne les bâtiments neufs, l'objectif fixé était la généralisation des bâtiments à énergie neutre ou positive à horizon 2020. Deux étapes intermédiaires étaient définies : un tiers des constructions en basse consommation ou à énergie passive ou positive en 2010 et généralisation des logements neufs à basse consommation en 2012.

Les textes constituant la nouvelle réglementation thermique sont parus le 26 octobre 2010³³. Cette réglementation est exigeante, mais sa mise en œuvre sera progressive. Ces modifications réglementaires ont été anticipées et accompagnées par le lancement du plan bâtiment Grenelle. Un comité stratégique a été constitué, associant tous les acteurs de la filière. Il se décline en dix-sept groupes de travail thématiques qui publient régulièrement des propositions. Par ailleurs, une convention a été conclue entre le Conseil national de la construction et le ministère visant à engager les acteurs sur des objectifs chiffrés en termes de bâtiments basse consommation réalisés d'ici 2012.

³² Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, p. 67.

³³ Décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions et arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

Ce dispositif s'est avéré efficace, puisque les objectifs fixés à horizon 2010, en termes de parts des bâtiments à basse consommation parmi les bâtiments neufs, devraient être atteints avec un retard limité d'un an³⁴. Le coût pour les finances publiques de ce dispositif est resté modéré : adaptation des dépenses fiscales existantes (8 M€) et constitution d'une équipe permanente de taille limitée (non chiffrée). La combinaison d'évolutions réglementaires et d'une structure de concertation associant les acteurs du secteur s'est donc avérée suffisante pour atteindre les résultats fixés.

Le dispositif actuel présente néanmoins plusieurs faiblesses. Le coût public de la tonne de CO₂ évitée grâce au CIDD est élevé (entre 80 et 98 €/tCO₂ sur la période 2008 – 2012) et les effets d'aubaine semblent importants (de l'ordre de quelques dizaines de pourcents selon le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales³⁵). Ces limites sont particulièrement importantes pour certaines des technologies aidées par le CIDD, notamment le photovoltaïque et le solaire thermique, ce qui a conduit le gouvernement à proposer un plafonnement des dépenses éligibles au CIDD pour ces deux filières et une réduction du taux du CIDD applicable au photovoltaïque dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Par ailleurs, alors que l'éco-prêt à taux zéro doit permettre d'apporter une amélioration sensible de l'efficacité énergétique du logement par la réalisation d'un ensemble de travaux cohérents, le CIDD finance des actions ponctuelles de développement durable, davantage que des rénovations globales, avec un impact plus réduit sur l'efficacité énergétique du logement. Or, l'éco-PTZ peine à se développer. C'est ce qui a conduit le gouvernement à proposer une évolution de l'éco-prêt et du CIDD dans le cadre du PLF 2012, afin d'encourager les ménages à réaliser des travaux plus importants. Une bonification du CIDD est désormais prévue en cas de réalisation de plusieurs travaux et la possibilité de cumul entre les deux dispositifs est rétablie (après avoir été supprimée en 2011).

L'évolution des charges du service public de l'électricité

La production d'énergie renouvelable s'est développée très rapidement depuis 2007 et l'objectif intermédiaire fixé pour 2012 (14 % d'énergies renouvelables) devrait être atteint sans difficulté.

Les mécanismes incitatifs mis en place (essentiellement CIDD et tarifs de rachat) se sont même révélés trop favorables pour certaines filières et ont conduit à la constitution d'une véritable « bulle spéculative » sur le photovoltaïque. En janvier 2010, les demandes de raccordement au réseau électrique représentaient une puissance de 4 GW pour un objectif de 5,4 GW à l'horizon 2010. Deux diminutions des tarifs de rachat au cours de l'année 2010 n'ayant pas permis d'inverser la tendance, le gouvernement a décidé un moratoire en décembre 2010. A l'issue de ce moratoire et d'une consultation avec les acteurs concernés, le cadre réglementaire a été révisé. Il prévoit désormais des tarifs d'achat ajustés automatiquement tous les trimestres pour les installations de moins de 100 kW et des appels d'offre à volume fixes pour les installations de plus de 100 kW. Ce dispositif, qui rejoint les recommandations formulées par la Cour dans le rapport public annuel pour 2011, doit permettre d'atteindre les objectifs du Grenelle, en limitant l'augmentation des charges du service public de l'électricité.

³⁴ La part des constructions neuves à basse consommation ou à énergie passive ou positive est en effet passée de 7 % au premier trimestre 2010 à 20,7 % au premier trimestre 2011.

³⁵ D'après l'étude menée par l'observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement, pour le compte de l'ADEME en 2009, pour 47 % des ménages le CIDD limite l'impact du projet de travaux sur les finances, sans avoir d'influence sur la décision d'engager les travaux ou sur leur importance.

Ces dernières, qui ont vocation à être compensées par les consommateurs d'électricité, pourraient en effet quasiment tripler entre 2009 et 2011 pour atteindre 1,56 Md€. Les projections faites par la commission de régulation de l'énergie la conduisent à évaluer le montant de la contribution au service public de l'électricité à 6,7 Md€ en 2020, représentant 90 € TTC sur la facture d'un client type avec un tarif base, et 170 € TTC sur la facture d'un client type au chauffage électrique (environ 11 % de la facture).

C. UN BONUS – MALUS TRÈS DÉSÉQUILIBRÉ

Le bonus-malus est une des mesures les plus emblématiques du Grenelle. Elle s'est également avérée être l'une des plus coûteuses, alors que l'objectif initial était de mettre en place un dispositif financièrement équilibré.

1. Une mesure emblématique, mais coûteuse

Le dispositif a été mis en œuvre par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007. Il comporte quatre volets :

- le « bonus » écologique pour l'acquisition d'un véhicule propre³⁶, émettant moins de 110 g/km de CO₂³⁷, qui peut aller de 100 à 5 000 euros selon le niveau d'émission ;
- cette aide est majorée de 300 € si l'acquisition s'accompagne de la destruction d'un véhicule de plus de quinze ans (« super bonus »)³⁸ ;
- le malus dû sur le premier certificat d'immatriculation³⁹ et dont le tarif est fixé en fonction des émissions de CO₂ à partir d'un seuil qui a été progressivement abaissé depuis 2008 (151 g/km en 2011, 141 g/km en 2012) et dont le montant peut aller de 200 à 2600 € selon le niveau d'émission ;
- le « malus annuel »⁴⁰ pour les véhicules émettant plus de 245 g/km (seuil abaissé à 240 g/km en 2012) d'un montant forfaitaire de 160 €.

Les différents paramètres du dispositif ont été régulièrement ajustés et devraient de nouveau l'être dans la loi de finances initiale pour 2012⁴¹, afin de parvenir enfin à un équilibre. Malgré ces ajustements, le dispositif n'a jamais été à l'équilibre, le déficit cumulé sur les années 2008 – 2010 atteignant 1,25 Md€ et devant encore s'accroître en 2011 (de 245 M€). Ce déficit a été aggravé par la « prime à la casse » instaurée dans le cadre du plan de relance⁴², dont la charge effective (1,2 Md€) a représenté le double de la prévision initiale. La somme de ces deux mesures représente 2,5 Md€. En période de fortes tensions budgétaires, l'incapacité à équilibrer ce dispositif quatre ans après sa création conduit la Cour à douter de sa soutenabilité budgétaire.

³⁶ Décret du 26 décembre 2007, modifié par le décret du 22 mars 2011.

³⁷ Seuil abaissé à 105 g/km de CO₂ à partir de 2012.

³⁸ Le « super bonus » a été remplacé par la « prime à la casse », moins contraignante sur le plan écologique, en 2009 et 2010.

³⁹ Article 1011 bis du code général des impôts.

⁴⁰ Article 1011 ter du code général des impôts.

⁴¹ Abaissement du « super-bonus » et du niveau de déclenchement du malus annuel.

⁴² Cette prime à la casse devait contribuer à la relance et au soutien de l'économie française, mais était articulée avec les objectifs fixés dans le cadre du Grenelle.

2. Des résultats contrastés

Le « bonus-malus » a permis une diminution des émissions moyennes de gaz carbonique des véhicules neufs : de 149 g de CO₂/km en 2007 à 130 g de CO₂/km en 2010. Cette diminution s'inscrit dans un contexte global de baisse des émissions moyennes des véhicules particuliers neufs en Europe⁴³, mais la France était déjà en 2009 le pays où les émissions moyennes des véhicules particuliers étaient les plus faibles (133,5 g/km de CO₂, alors que la moyenne pour l'UE à 15 était de 145,2 g/km).

Cependant, des chercheurs de l'INSEE ont montré que le bonus – malus aurait provoqué une augmentation des émissions totales de CO₂⁴⁴ à court terme, du fait des émissions induites par la construction de véhicules neufs, et à long terme, car le bonus augmente le taux d'équipement automobile et l'usage des voitures. Sur ce dernier point, le rapport d'évaluation du Grenelle soulignait déjà que le succès du bonus-malus, couplé à la « prime à la casse », avait eu un effet positif sur les achats de véhicules de petite taille « au détriment, au moins temporairement, des transports collectifs ».

En outre, ce dispositif repose sur le seul objectif de diminution des rejets de gaz carbonique, sans prendre en compte les émissions d'autres polluants, tels que le dioxyde d'azote, les particules fines ou les oxydes d'azote, qui sont nocifs pour la santé et dont la quantité présente dans l'air fait l'objet d'une réglementation européenne. L'absence de prise en compte de ces autres sources de pollution a conduit à octroyer le bonus écologique à des véhicules très polluants en termes d'oxydes d'azote, alors que l'attribution du bonus aurait pu être conditionnée à l'utilisation d'un filtre additivé⁴⁵.

IV. CONCLUSION

Le Grenelle de l'environnement est un dispositif extrêmement ambitieux. Alors que les estimations initiales faisaient état d'un coût élevé pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle, le gouvernement a su en limiter l'impact sur le budget de l'Etat en le finançant majoritairement par des redéploiements ou en exploitant les marges de manœuvre offertes par la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. En revanche, le volet fiscal a été nettement moins maîtrisé : les dépenses fiscales, efficaces mais très coûteuses, ont toutes été mises en œuvre, sans que le gouvernement estime pour autant opportun de diminuer, a fortiori de supprimer, celles dont l'impact environnemental apparaît négatif. Quant aux recettes prévues par le Grenelle, leur mise en œuvre a été retardée.

Quatre ans après le début du Grenelle, les résultats apparaissent donc contrastés. La mobilisation de la société civile, la mise en place de dispositifs fiscaux très puissants ou la pression communautaire ont permis d'atteindre de bons résultats dans les secteurs du bâtiment, des énergies renouvelables et de la politique de l'eau. A l'inverse, dans le domaine des transports ou de l'agriculture, les objectifs fixés par le Grenelle pour 2012 ne pourront être atteints, soit que les moyens consacrés à ces politiques n'aient pas été mis en adéquation avec les résultats

⁴³ Dans l'ex-Union européenne à 15, les émissions moyennes de CO₂ ont diminué de 13,6 g. La France se situe en 6^{ème} position avec une baisse de 15,9 g.

⁴⁴ Document de travail G 2011 / 14, « The Environmental Effect of Green Taxation : the Case of the French "Bonus/Malus" », Xavier d'Haultfoeuille, Pauline Givord et Xavier Boutin.

⁴⁵ Les filtres à particules pour les moteurs diesel sont très efficaces sur les particules (abattement d'un facteur 100 à 1000 du nombre de particules émises), mais entraînent une augmentation significative des émissions de dioxyde d'azote. La technologie des filtres additivés permet de réduire également les émissions de dioxyde d'azote.

attendus, soit en raison du maintien d'une politique fiscale ou de dispositions réglementaires qui entrent en contradiction avec les objectifs fixés.

La Cour recommande donc que le suivi du Grenelle soit sensiblement amélioré, afin que le Parlement, éclairé par l'avis du Conseil économique, social et environnemental, puisse procéder aux arbitrages nécessaires. A cet égard, l'adaptation de certains engagements initiaux à la nouvelle situation des finances publiques paraît inévitable. De la même façon, le gouvernement devrait désormais s'attacher à mettre en œuvre rapidement les taxes prévues par le Grenelle et à procéder à la mise en cohérence de la fiscalité des carburants avec les objectifs du Grenelle pour modifier les comportements environnementaux. Cette démarche semblerait à la Cour plus opportune que la création de nouvelles dépenses fiscales, qui sont certes efficaces, mais dont le coût pour les finances publiques est extrêmement délicat à maîtriser.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

KCC A1200104 CDC
04/01/2012

Paris, le 30 DEC. 2011

Le Premier Ministre

1625 / 11 / SG

à

*Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes*

Objet : *Référé sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement.*

V/réf. : *Votre courrier du 3 novembre 2011.*

Par courrier en date du 3 novembre, vous m'avez adressé une communication portant sur le bilan de l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, quatre ans après la définition de cette politique. Votre courrier appelle, de ma part, les observations suivantes :

Je tiens tout d'abord à remercier la Cour pour la qualité du travail réalisé. Les aspects budgétaires et fiscaux y sont en particulier évalués dans la perspective plus large des enjeux et objectifs de cette politique définie collectivement et dont la mise en œuvre associe de nombreux acteurs. Dans ce cadre, l'Etat évalue les outils mis en place, les corrige le cas échéant pour garantir l'atteinte des objectifs ambitieux du Grenelle de l'Environnement et assurer l'efficacité de la dépense engagée pour contribuer au rétablissement de l'équilibre des finances publiques.

La Cour met en évidence certains aspects auxquels j'attache une importance particulière :

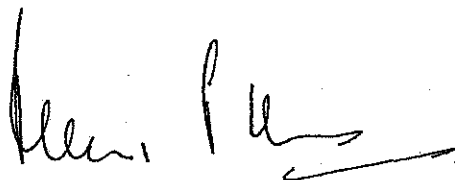
- un suivi précis de la mise en œuvre conduit par le ministère chargé du développement durable tant pour les objectifs du Grenelle, avec l'élaboration d'un tableau de bord jugé prometteur par la Cour, que pour les financements qui y sont consacrés ; j'ai à cet égard le plaisir de vous confirmer le travail en cours pour étendre ce suivi à l'ensemble des sources de financement mobilisées (budget de l'Etat et opérateurs bien sûr, mais aussi Caisse des Dépôts, collectivités territoriales ...) ;*
- un impact budgétaire du Grenelle maîtrisé, grâce notamment à des redéploiements importants, tant en crédits qu'en emplois ; ces redéploiements ont été supérieurs à ce qui était envisagé initialement comme le souligne la Cour, grâce aux économies permises par la révision générale des politiques publiques du ministère chargé du développement durable, démontrant ainsi la priorité donnée par le Gouvernement aux engagements du Grenelle dans un contexte budgétaire contraint ;*
- l'intérêt d'une vision élargie de ce suivi financier incluant dépenses et recettes, notamment pour le volet fiscal ;*

- le bon avancement de la mise en œuvre des engagements pris en 2007, avec des objectifs déjà atteints ou en voie de l'être (énergies renouvelables, taux de valorisation des déchets ménagers, politique de l'eau...) et des évolutions positives constatées grâce au Grenelle de l'Environnement ;
- la réactivité du Gouvernement grâce au suivi continu depuis 2008 de l'impact des différents outils et à leur adaptation en vue d'une meilleure efficacité. Cette démarche a notamment été à l'œuvre, comme le souligne la Cour, pour le bonus-malus écologique, le soutien à l'énergie photovoltaïque ou pour les mesures incitatives relatives au bâtiment (crédit d'impôt développement durable et éco-prêt à taux zéro notamment), démontrant ainsi le souci du Gouvernement de garantir l'atteinte des objectifs au meilleur coût pour les finances publiques.

Je vous confirme que cet effort de suivi et d'évaluation sera poursuivi et amplifié. C'est dans cette perspective que j'ai saisi le 18 juillet dernier le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin de recueillir son avis sur les résultats atteints par le Grenelle de l'environnement. J'ai également saisi le CESE pour avis sur le projet de Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), document d'orientation qui vise à dessiner des perspectives sur 20 à 30 ans pour la politique de l'Etat en matière d'infrastructures de transport, au regard des besoins de mobilité et de transformation du système. Comme ceci a été précisé dans le projet de SNIT, un travail de hiérarchisation dans le temps des grands projets inscrits dans ce schéma sera ensuite mené. Il importe en effet, comme s'en inquiète la Cour, que le SNIT soit compatible avec les contraintes de finances publiques.

Je partage pleinement l'opinion de la Cour sur l'importance de la mobilisation de la société civile et celle de l'Etat, dans la continuité du mouvement engagé en 2007. Il appartient en effet à l'Etat, comme à l'ensemble des acteurs de la société civile, de rechercher en permanence les conditions d'efficacité des actions, dans un effort constant d'évaluation et d'innovation, sans pour autant réduire l'ambition de nos objectifs au regard des défis et mutations auxquels notre société et nos activités feront face pour réussir un développement durable. Les avis que formulera le CESE y contribueront. A cet égard, j'ai décidé de lui transmettre votre communication afin qu'il puisse en disposer au mois de janvier 2012 dans le cadre de ses travaux.

Fondamentalement, le Grenelle est un programme de mutation en profondeur de la société. Ce sont des mouvements de grande ampleur qui, pour réussir, ont besoin d'un cap clair et stable, d'une évaluation continue des conditions de mise en œuvre et de l'efficacité des outils mobilisés. C'est ce qui a été fait en fixant de nombreux objectifs à l'horizon 2020, dans le cadre d'un processus de négociation associant tous les acteurs. C'est aujourd'hui un équilibre qu'il me semble important de préserver pour que les investissements d'aujourd'hui aient tout l'impact souhaité.



François FILLON

Rép. à Référé n°	62351
du	03/11/2011
	1 ^{ère} Chambre
SCE	21/10/2011
Rapport -	M. Roguette (R)
	- M. Brouillet (R)
	- M. Arcade (R)
ARP n°	M. Lebey (CR)
	62351