

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Didier MIGAUD,
Premier Président de la Cour des comptes, sur un référé
de la Cour des comptes concernant l'impact budgétaire et
fiscal du Grenelle de l'environnement 2
- Présences en réunion 19
- Annexe : référé n° 62351, réponse du Premier ministre
et synthèse réalisée par la Cour des comptes..... 20

Mercredi

18 janvier 2012

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 55

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Michel Bouvard,
Vice-président**



La Commission entend M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, sur un référé de la Cour des comptes concernant l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement.

M. Michel Bouvard, président. Chers collègues, le président Cahuzac m'a demandé de présider cette réunion et de vous présenter ses excuses pour son absence liée à un empêchement de dernière minute.

Nous avons le plaisir de retrouver le Premier Président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud. Il est accompagné de M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes, et du président Jean-Marie Bertrand, rapporteur général.

Je salue la présence du président de la commission des Affaires économiques, Serge Poignant.

La semaine dernière, la Cour des comptes a transmis à notre Commission un référé concernant l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement. La Cour y dresse un bilan de la période triennale 2009-2011 et porte des appréciations stimulantes sur le suivi et l'impact du Grenelle. Il a semblé à Jérôme Cahuzac et au président Migaud que l'ambition du Grenelle et l'étendue de ses conséquences justifiaient que la Cour vienne nous présenter ses constatations.

C'est l'occasion pour nous d'avoir un échange sur ce bilan, et il était naturellement souhaitable que nos collègues des commissions du développement durable et des affaires économiques y participent ; c'est pourquoi Jérôme Cahuzac a fait parvenir la semaine dernière le référé aux présidents de ces deux commissions. J'ajoute, à titre personnel, que nous ne pouvons pas constater une progression des dépenses fiscales sans nous interroger sur la manière dont celles-ci évoluent et sur leur efficacité. Le Grenelle de l'environnement étant, en grande partie, assis sur des dispositifs de dépenses fiscales, ce travail est très utile aux travaux de notre Commission.

Avant d'aborder le contenu de ce référé, une précision est utile sur la procédure, qui vient tout récemment d'évoluer. Traditionnellement, la commission des Finances de chaque assemblée reçoit communication des référés par lesquels la Cour des comptes adresse aux ministres ou responsables d'administration des observations et des recommandations d'amélioration ou de réforme. Il s'agit bien entendu des suites aux contrôles réalisés à l'initiative de la Cour au titre de ses activités non juridictionnelles.

Les dispositions du code des juridictions financières en la matière ont été retouchées par la loi du 13 décembre dernier. Celle-ci prévoit notamment la possibilité pour la Cour des comptes de rendre publics ces documents. Ceux-ci seront donc à l'avenir accessibles pour les citoyens sur le site Internet de la Cour. Il s'agit d'un aspect de la réforme qu'avait voulue le Président Philippe Séguin, et que le Président Migaud a soutenu avec succès, ce dont je me réjouis. Les citoyens auront un plus large accès aux observations de la haute juridiction financière et aux réponses du Gouvernement. Il était donc naturel que cette audition soit publique.

Sur le Grenelle de l'environnement, la Cour présente justement un référé de synthèse, accessible aux non-spécialistes, mais posant avec clarté les questions touchant à l'efficacité des réformes. Il soulève de nombreux sujets d'attention, qui ont conduit le Premier ministre à saisir le Conseil économique, social et environnemental.

Je propose que le Premier Président nous présente maintenant les principaux aspects du référé. Puis nous pourrions entendre les questions du président Poignant, du rapporteur général ainsi que des rapporteurs spéciaux concernés. Après les premières réponses du Premier Président, je donnerai la parole à ceux de nos collègues qui souhaiteront intervenir.

M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes. Le Grenelle de l'environnement, lancé en 2007, a été l'expression d'une forte volonté politique. Il constitue une politique publique qui se veut ambitieuse. Les premières dispositions fiscales et budgétaires en découlant ont été adoptées en décembre 2008. À l'issue des trois premières années de mise en œuvre du Grenelle, de 2009 à 2011, la Cour des comptes a estimé nécessaire de prolonger les analyses qu'elle avait pu faire à l'occasion de ses travaux budgétaires annuels sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Elle s'est attachée à apprécier l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle au regard des premiers résultats obtenus et a adressé ses constats et ses recommandations sous la forme d'un référé au Premier ministre.

Dans les référés qu'établit la Cour et qui vous sont transmis deux mois après leur communication au Gouvernement, la Cour fait connaître aux autorités politiques ses observations et recommandations sur la gestion des services de l'État et des autres organismes publics.

Dans le cas du référé sur le Grenelle de l'environnement, le Premier ministre y a répondu le 30 décembre dernier ; sa lettre figure aussi dans le dossier, ainsi qu'une synthèse du référé. Je précise ici que, comme tous les travaux de la Cour, les principes d'indépendance dans la conduite des travaux, de collégialité des délibérations auxquelles ils donnent lieu et de contradiction avec les administrations mises en cause ont été pleinement respectés pour l'élaboration de ce référé.

Grâce aux dispositions que vous avez votées très récemment et qui figurent dans la loi du 13 décembre 2011, la Cour peut désormais rendre publics ses référés et leurs réponses, sous la réserve de la protection de secrets protégés par la loi. Elle l'a fait il y a quelques jours sur l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. Elle le fera désormais pour tous les référés, sur la base des nouvelles dispositions. La publication du référé sur le Grenelle de l'environnement est particulièrement opportune, car celui-ci contribue à éclairer le Parlement et les citoyens sur un sujet important et sous un angle d'attaque budgétaire et fiscal.

Ces travaux ne manqueront pas de compléter, j'en suis certain, ceux qui ont déjà été réalisés au sein du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement ou au sein de votre assemblée, ainsi que le bilan que le Conseil économique, social et environnemental élabore en ce moment. Le Premier ministre a en effet demandé, en juillet 2011, au Conseil économique, social et environnemental « d'analyser de manière globale les avancées obtenues grâce au Grenelle et de proposer les voies et moyens pour relancer la dynamique là où un retard a été observé ». Ce bilan devrait être remis au Gouvernement d'ici à la fin du mois.

Je me réjouis d'avoir l'occasion de présenter aujourd'hui devant la représentation nationale ce référé, au moment même où il est rendu public. Je m'en réjouis d'autant plus que plusieurs constats de ce travail visent à assurer une meilleure information du Parlement, afin que celui-ci soit en mesure de rendre rapidement les arbitrages qui lui paraissent nécessaires.

Ce référé prolonge également les travaux qui avaient été menés par vos collègues, MM. Stéphane Demilly et Philippe Tourtelier, au début de l'année dernière, et qui avaient débouché sur la publication d'un rapport de suivi de l'application de la loi dite Grenelle I. La Cour s'est également appuyée sur le rapport qu'Hervé Mariton a présenté à votre commission en mai dernier sur le Schéma national des infrastructures de transport.

Je précise que la Cour n'a pas analysé l'action de l'ensemble des acteurs du Grenelle, notamment celle des collectivités locales. Elle a centré ses investigations sur l'intervention budgétaire de l'État et la mobilisation des leviers fiscaux.

Pour vous présenter ce référé, je suis accompagné par M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général de la Cour, et M. Jérôme Brouillet, conseiller référendaire. Ils m'aideront à vous répondre à l'occasion de la discussion qui suivra mon intervention. Je tiens à saluer chacun pour son travail.

Mon intervention présentera les constats de la Cour et les recommandations qui en découlent en abordant successivement quatre sujets :

- en premier lieu, le suivi du Grenelle par l'administration et la qualité de l'information livrée au Parlement et aux citoyens, qui peuvent être améliorés ;
- deuxièmement, les premiers résultats obtenus, notamment dans les domaines pour lesquels la représentation nationale avait fixé des objectifs à horizon 2012, qui sont encourageants tout en étant contrastés ;
- en troisième lieu, la question du coût budgétaire qui a été contenu ;
- enfin, et peut-être surtout, la maîtrise de l'outil fiscal, qui a été largement insuffisante et source d'inefficacité, d'incohérence et de coût pour les finances publiques.

La principale innovation du Grenelle de l'environnement a consisté à réunir autour d'une même table les représentants de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises, des syndicats de salariés et des associations de protection de la nature.

Les tables rondes ainsi organisées ont débouché sur 268 engagements qui ont été repris par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, appelée Grenelle I. Cette « gouvernance à cinq » a été pérennisée et le suivi du Grenelle a notamment été effectué dans ce cadre.

Le premier constat de la Cour, c'est que le suivi du Grenelle n'a été que partiel. Certes, la mise en œuvre du Grenelle a fait l'objet de nombreux rapports : rapports annuels du Commissariat général au développement durable – le CGDD –, rapport du comité d'évaluation du Grenelle en octobre 2010. Cette volonté d'assurer un suivi régulier d'une politique publique à l'attention de la représentation nationale doit être saluée. Cependant, les rapports que je viens de mentionner rendent davantage compte des moyens mobilisés que des résultats obtenus, alors même que la loi Grenelle I fixait des objectifs très précis pour chacun des domaines.

La mise en place par le Commissariat général au développement durable d'un tableau de bord permettant de suivre ces objectifs et, le cas échéant, les objectifs intermédiaires, est un signe annonciateur d'améliorations sur ce point, comme le souligne le Premier ministre dans sa réponse. Je ne doute pas que vous serez attentifs à ce que ce tableau de bord soit effectivement diffusé dans les prochains rapports annuels au Parlement.

Par ailleurs, les données financières qui figurent dans ces rapports sont insuffisamment détaillées et leur concordance exacte avec les documents budgétaires ne peut être établie. Elles sont en outre incomplètes. Ainsi, elles ne tenaient compte ni des crédits consacrés au Grenelle de l'environnement par le ministère de l'agriculture, ni des nombreux postes – plus d'un millier – qui ont été reconvertis dans le cadre du Grenelle.

En définitive, la Cour considère que l'information livrée au Parlement pourrait donner une image plus fidèle des moyens mis en œuvre et rendre davantage encore compte des résultats obtenus. Cela suppose la diffusion du tableau de bord que je mentionnais, ainsi que de données financières exhaustives.

La Cour a ensuite analysé les premiers résultats du Grenelle qui font apparaître un bilan encourageant, mais contrasté : c'est son deuxième constat.

Le Grenelle a permis de nombreuses avancées grâce à la mobilisation des administrations et de la société civile, à la mise en place d'outils fiscaux puissants – parfois trop, j'y reviendrai –, grâce aussi à la pression des institutions européennes.

Les résultats intermédiaires les plus positifs concernent les secteurs du bâtiment, des énergies renouvelables et la politique de l'eau. En effet, dans le secteur du bâtiment, la nouvelle réglementation thermique permettra d'atteindre les objectifs intermédiaires concernant les constructions neuves.

Pour l'immobilier ancien, le crédit d'impôt et l'éco-prêt à taux zéro ont déjà permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre théoriques du secteur résidentiel de près de 7,5 % en deux ans. Cependant, malgré leur coût élevé – 1,8 milliard d'euro –, ces deux leviers ne devraient pas suffire pour atteindre l'objectif de réduction de 38 % des consommations d'énergie du parc résidentiel en 2020.

Concernant les énergies renouvelables, la production s'est fortement développée. Ainsi, la part d'énergies renouvelables dans la consommation est passée de 11,3 % en 2008 à 12,9 % en 2010. Les objectifs intermédiaires fixés pour 2012 devraient être atteints. La production d'énergies renouvelables est financée par le consommateur, qui verra sa facture d'électricité s'alourdir en moyenne de 90 euros en 2020, soit de 11 %, si les objectifs fixés sont atteints.

Mais, à l'inverse, on observe que les résultats sont décevants dans des domaines qui ont fait l'objet d'un suivi insuffisant. Ils appellent des arbitrages de la part des pouvoirs publics. J'insisterai sur deux secteurs : l'agriculture et les transports ferroviaires.

Les deux engagements nouveaux issus du Grenelle en matière agricole concernent le développement de l'agriculture biologique et la réduction de la dépendance énergétique des exploitations agricoles. Ces deux objectifs ne pourront pas être atteints parce que le niveau de financement initialement prévu n'a pas été assuré.

Le constat est paradoxal, car les sommes en jeu représentent une faible part des aides à visée agro-environnementale qui ont, dans leur ensemble, augmenté. L'État, qui participe à hauteur de 40 % à ces aides, a tiré parti de l'augmentation du financement européen pour réduire sa contribution. Si ces financements avaient pu être réorientés, ils auraient pu contribuer à l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par le Grenelle.

En matière de transports ferroviaires, le Grenelle avait fixé un objectif de progression de 25 % de la part modale du fret non routier en 2012 par rapport à 2007. Malheureusement, le résultat constaté a été inverse, la part du fret routier ne cessant de progresser. Alors que le Gouvernement a lancé un engagement national en faveur du fret ferroviaire, certaines décisions prises ont, en réalité, contribué à maintenir et même à améliorer la compétitivité du fret routier et donc sa part dans l'ensemble.

Outre le retard de mise en œuvre de l'éco-redevance poids lourds, sur laquelle je reviendrai, et l'allègement de la taxe à l'essieu en 2008, la Cour relève, par exemple, l'autorisation de la circulation des poids lourds de quarante-quatre tonnes en janvier 2011, qui devrait avoir pour effet une baisse de 1,8 % du trafic fluvial et de 2,5 % du trafic ferroviaire.

Ces résultats décevants ont conduit la Cour à approfondir son analyse sur ces questions. Ainsi, un rapport sur le sujet des biocarburants sera rendu public mardi prochain. Par ailleurs, la question des autoroutes ferroviaires devrait figurer parmi les sujets du prochain rapport public annuel qui sera remis au Président de la République et à la représentation nationale dans les premiers jours de février.

Pour achever ce rapide tour d'horizon des premiers résultats du Grenelle, la Cour s'est penchée sur l'ambitieux programme de développement des lignes ferroviaires à grande vitesse. Les ressources actuellement prévues, en y incluant les recettes issues de la future éco-redevance poids lourds, représentent 2 milliards d'euros par an. Compte tenu des premiers échéanciers de financements disponibles pour les trois premiers projets sur lesquels l'État s'est engagé, il apparaît que les ressources de l'État seront très insuffisantes pour mener à bien l'ensemble des quatorze projets prévus, qui représentent 2 000 kilomètres de lignes nouvelles. Ce programme n'apparaît pas aujourd'hui financièrement soutenable.

Compte tenu de la situation actuelle des finances publiques, des besoins existants en matière d'entretien et de modernisation des lignes existantes, que la Cour avait signalés dès 2008 dans son rapport portant sur le réseau ferroviaire, le programme d'investissement devrait être adapté.

Les projets prévus, c'est-à-dire l'achèvement des différents tronçons des LGV Sud Europe Atlantique et Rhin-Rhône, la réalisation des LGV Montpellier-Perpignan, PACA, Lyon-Turin et l'interconnexion Sud Île-de-France, doivent chacun être réexaminés en fonction de leur utilité socio-économique et de leurs impacts environnementaux.

Le troisième constat de la Cour, c'est que les résultats contrastés que j'ai présentés ont été atteints avec des moyens budgétaires maîtrisés. Comme je l'ai indiqué, les documents de suivi du Grenelle ne présentent pas encore des données financières complètes et détaillées. C'est pourquoi la Cour a cherché, elle-même, à évaluer le coût net du Grenelle pour l'État sur ses trois premières années de mise en œuvre, c'est-à-dire les années 2009 à 2011. Le budget triennal de l'État prévoyait, sur les trois années, de consacrer 4,3 milliards d'euros au Grenelle de l'environnement, auxquels il fallait ajouter 2,7 milliards d'euros de dépenses fiscales, soit un total de 7 milliards d'euros.

En réalité, les financements ont été moins importants que les 7 milliards d'euros prévus. Ils représentent tout de même, au total, 5,5 milliards d'euros et, si l'on en exclut les dépenses fiscales, 3,6 milliards d'euros, contre les 4,3 milliards initialement prévus. Ces 3,6 milliards de crédits peuvent se répartir en 2,2 milliards de fiscalité affectée à des nouveaux opérateurs, 930 millions de redéploiements de crédits existants et 430 millions seulement de crédits réellement nouveaux. Compte tenu de ce faible volume de crédits nouveaux, le financement du Grenelle n'a eu qu'un impact très limité sur la norme de progression de dépense de l'État. Il a, en effet, surtout été effectué par un recours important aux taxes affectées et aux dépenses fiscales.

Ces moyens ont le triple défaut d'être moins transparents, plus difficiles à maîtriser que les crédits budgétaires et de permettre de contourner la norme de dépense. La Cour l'avait déjà souligné à propos du même sujet du Grenelle dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010. J'ai aussi eu l'occasion d'insister sur ce sujet à l'occasion de la présentation du rapport de la Cour sur la loi organique relative aux lois de finances en novembre dernier. Cela dit, l'effort fait par le Gouvernement pour privilégier un financement par redéploiement budgétaire est bienvenu et cette démarche pourrait être poursuivie et étendue à d'autres politiques publiques. Je précise que ce coût n'intègre pas celui du bonus-malus pour les voitures neuves.

La Cour a calculé un coût net pour l'État du Grenelle de l'environnement en excluant les redéploiements de crédits, en prenant en compte le coût du bonus-malus automobile ainsi que les recettes nouvelles. Ce coût s'élève, pour les trois années considérées, à 5 milliards d'euros et il se décompose ainsi : 1,5 milliard de recettes nouvelles ; 6,5 milliards de dépenses, dont 2,1 milliards de dépenses supportées par les opérateurs de l'État, 2,1 milliards de dépenses fiscales, 1,8 milliard pour le malus automobile et 430 millions de crédits budgétaires.

Le Grenelle avait pour objectif de rendre la fiscalité plus environnementale, de la « verdir », en substituant à des impôts inefficaces du point de vue de l'environnement de nouveaux dispositifs plus vertueux, à coût constant.

Le quatrième constat de la Cour, c'est l'échec à ce stade de ce volet fiscal qui apparaît en deçà des ambitions initiales et financièrement déséquilibré en défaveur de l'État. Tel qu'il a été mis en œuvre jusqu'ici, ce volet affiche un coût net pour les finances publiques. En effet, des mesures coûteuses ont été mises en œuvre alors que les mesures assurant des recettes nouvelles tardent toujours à se concrétiser. Le bilan fait ainsi apparaître un coût de 2,5 milliards sur les trois années considérées.

Tout d'abord, toutes les dépenses fiscales prévues par le Grenelle ont été créées et elles se sont révélées coûteuses, alors qu'elles devaient être équilibrées. Tel est notamment le cas du bonus-malus automobile. Cette mesure, en dépit des ajustements annuels dont elle a fait l'objet, n'a jamais été équilibrée. Sur les trois années considérées, le bonus-malus automobile aura coûté près de 2 milliards d'euros, et son bilan environnemental est contesté.

Cette mesure repose en effet sur le seul objectif de diminution des rejets de gaz carbonique, qu'il remplit imparfaitement, 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 que notre pays peine à respecter.

D'un point de vue financier, l'absence de maîtrise de ce bonus-malus par les pouvoirs publics montre la difficulté d'assurer le bon équilibre économique des dépenses fiscales. C'est pourquoi la Cour souligne, en général, l'intérêt, dans la mise en œuvre des politiques publiques, de recourir aux dépenses budgétaires ou à la création de taxes. C'est d'ailleurs la voie suivie par l'Allemagne en matière environnementale avec l'évolution de la taxe sur les automobiles et la création de la taxe sur l'énergie.

Par ailleurs, les deux principales taxes prévues par le Grenelle ne se sont pas encore concrétisées. Il s'agit, d'une part, de la contribution carbone dont l'adoption a été différée en raison des négociations en cours au niveau communautaire ; d'autre part, de l'éco-redevance poids lourds, qui a subi d'importants retards et qui devrait être recouvrée à partir de 2013 seulement. La Cour recommande de mettre rapidement en œuvre les taxes prévues par le Grenelle afin d'équilibrer son volet fiscal. Elle recommande également la suppression des dépenses fiscales défavorables à l'environnement. En effet, notre système fiscal n'a pas été conçu pour atteindre des objectifs environnementaux, en particulier dans le secteur de l'énergie.

Le processus de réexamen de la fiscalité, prévu par le Grenelle, n'a pour le moment abouti qu'à la suppression de deux dépenses fiscales d'un montant limité de 300 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, du dégrèvement de taxe professionnelle dont bénéficiaient les entreprises disposant de bateaux ou de véhicules routiers ; d'autre part, de la suppression de l'exonération de taxe intérieure sur la consommation des produits utilisés par le ministère de la défense. Une étude du Commissariat général au développement durable a pourtant identifié vingt-six niches fiscales défavorables à l'environnement et représentant 2,2 milliards d'euros.

La Cour relève, en outre, dans son référé l'inefficacité environnementale de dispositifs qui ne sont pas considérés comme des niches fiscales. Qu'il s'agisse des taux réduits de taxe intérieure sur la consommation – l'ancienne TIPP – dont bénéficient le gazole et le fioul domestique ou de la détaxation du kérosène pour les vols intérieurs, leur efficacité environnementale n'est pas démontrée.

En mars 2011, dans son rapport sur la comparaison des prélèvements obligatoires en France et en Allemagne, la Cour avait identifié comme une piste intéressante de convergence le réexamen des mesures fiscales défavorables à l'environnement. Une telle démarche pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre financières conséquentes – près de 20 milliards d'euros au maximum – et donc d'équilibrer le volet fiscal du Grenelle, en visant particulièrement la fiscalité des carburants.

Le Premier ministre, dans sa réponse, indique qu'il partage la plupart des constats de la Cour. Il s'engage également à améliorer le suivi du Grenelle et l'information du Parlement.

Vous le savez, seule la mesure des moyens et des résultats de cette politique publique peut permettre au législateur d'évaluer la pertinence et l'efficacité des différents dispositifs du Grenelle de l'environnement. De cette façon, le Gouvernement et le Parlement pourront préparer les adaptations et mettre en œuvre les arbitrages nécessaires. C'est toute la logique de la LOLF. J'espère que ce référé y contribuera.

M. Michel Bouvard, président. Avant de donner la parole à nos collègues, si vous le permettez, monsieur le Premier Président, j'aurais trois questions à vous poser.

Ma première question porte sur les perspectives de dépenses futures. Vous avez indiqué que, selon les calculs de la Cour des comptes, le coût net du Grenelle de l'environnement pour la période 2009-2011 s'établissait à 5 milliards d'euros, ce qui est inférieur aux 7 milliards qui étaient prévus fin 2008, alors même que la Cour y ajoute 1,2 milliard au titre du bonus-malus automobile. Pour l'avenir, que faut-il conclure de cette sous-exécution ? Faut-il reconduire la prévision d'une dépense budgétaire et fiscale plus faible que dans la programmation initiale – en langage budgétaire, on parlerait d'un effet de base négatif – ou faut-il s'attendre à un rattrapage et à une montée en puissance ? Je remarque en particulier que, pour les trois années écoulées, les financements du Grenelle atteignaient, selon le Gouvernement, pas moins de 11,3 milliards d'euros en autorisations d'engagements, soit plus du double des crédits de paiement. Je relève aussi que la Cour confirme les motifs d'inquiétude de la Commission des finances sur le volume considérable des engagements pris dans le cadre du Schéma national des infrastructures de transport – le SNIT.

Ma deuxième question concerne le bilan décevant des remises en cause de dépenses fiscales défavorables à l'environnement. La Cour souligne, aux pages 10 à 12 de son référentiel, le bilan assez maigre de la réduction des vingt-six dépenses fiscales dommageables à l'environnement. Il y a là des marges de manœuvre pour favoriser la convergence avec l'Allemagne. Pourriez-vous revenir sur les pistes qui paraissent les plus fructueuses en la matière ? Je doute en effet que l'on puisse supprimer toutes ces dépenses d'un coup. Peut-on établir une hiérarchie dans les priorités au regard des inconvénients que présenteraient de telles suppressions pour certaines activités économiques ?

Ma troisième question porte sur le marché des échanges de quotas de carbone. Que ce soit en France, en Allemagne ou dans d'autres pays européens, plusieurs procès se sont ouverts en 2011 concernant des fraudes massives à la TVA sur les marchés d'échanges de quotas de CO₂ dans l'industrie. La Cour a-t-elle pu mesurer l'impact de ces fraudes pour les recettes de l'État ? La Caisse des dépôts et consignations et BlueNext dont la Caisse des dépôts, par sa filiale CDC Climat, est aujourd'hui actionnaire à 40 %, aux côtés de New York Stock Exchange Blue, filiale de New York Stock Exchange et d'Euronext, ont été les premiers à alerter les autorités sur le risque de fraude et la spécificité de celle-ci. Il faut donc modifier le régime fiscal des transactions de quotas au comptant pour mettre définitivement fin à la fraude, et ce avant que des procédures de redressement fiscal ne soient envisagées et que les contrôles nécessaires ne soient engagés.

M. Serge Poignant, président de la commission des affaires économiques. Je vous remercie, monsieur le Premier Président, pour votre présentation. Vous avez souligné les limites de l'exercice et nous avons pris connaissance de la réponse du Premier ministre. Un rapport de contrôle de l'application de la loi, qui est en cours d'élaboration, viendra éclairer les parlementaires. Je limiterai mon intervention aux parties concernant le bâtiment, l'énergie et l'agriculture, qui relèvent des compétences de notre commission. S'agissant du bâtiment et des énergies renouvelables, vous considérez que les moyens avancés ont permis de respecter les objectifs fixés, du moins pour 2012. S'agissant de l'agriculture, pourquoi le niveau de financement n'a-t-il pas été assuré ?

Vous avez dit que la fiscalité environnementale n'avancait pas assez vite tout en précisant que si la contribution carbone prenait du retard, c'était pour des raisons communautaires. Nous savions que l'éco-redevance ne s'appliquerait pas immédiatement. Avez-vous des perspectives à échéance de 2020 ? Aurons-nous suffisamment de recettes pour pouvoir engager des dépenses et respecter les objectifs du Grenelle ou devons-nous revoir ces derniers à la baisse si nous voulons respecter les équilibres budgétaires ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Le premier volet étudié par la Cour est relatif au coût consolidé du Grenelle pour l'État. Le deuxième volet concerne l'augmentation de taxes ou d'impôts. Pour les ménages, par exemple, la contribution au service public de l'électricité – CSPE – a représenté 2,2 milliards au titre des seules énergies renouvelables. Quant aux entreprises, elles seront bientôt concernées par la taxe poids lourds. Le troisième volet, qui ne fait pas partie de votre étude, concerne toutes les dépenses publiques rendues obligatoires au titre des normes imposées tant aux ménages, qui ont déjà du mal à faire face au financement du logement, qu'aux entreprises, alors que la section des travaux publics du Conseil d'État est saturée depuis six mois par plus de 200 décrets. Cet arsenal de dépenses, de taxes, de normes est-il supportable du point de vue du redressement des comptes publics, du maintien du pouvoir d'achat des ménages et de l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises alors que nous sommes confrontés, depuis fin 2008, à une crise gravissime ?

Vous dites, monsieur le Premier Président, que la dépense est contenue, mais les chiffres me donnent le vertige : 5 milliards d'euros sur trois années ! Il faut nous en donner le détail. Nous avons dû, en commission des finances, nous battre avec la dernière énergie pour parvenir à maîtriser le crédit d'impôt sur le revenu-développement durable – CIDD –. Pendant trois exercices de suite, entre la prévision et l'exécution, nous étions dans un rapport de un à deux, voire de un à trois ! Si une entreprise privée multiplie par deux son budget prévisionnel, au bout de deux ou trois ans, cela commence à lui poser des problèmes... En outre, votre étude ne concerne pas les collectivités locales. La commission consultative d'évaluation des normes, présidée par Alain Lambert et créé il y a trois ans au sein du Comité des finances locales que je préside, est confrontée à une avalanche de textes et, même lorsque son avis est défavorable, il arrive que le texte sorte quand même. Il faut des chiffrages pour que les collectivités sachent comment s'y prendre à un moment où elles ne peuvent plus obtenir de financement. Quant aux ménages, le coût du logement, la CSPE ont un impact direct sur leur pouvoir d'achat.

Cela dit, il faut être objectif et tenir compte de la perspective de création de 600 000 emplois à l'horizon 2020, mais appliquons la règle de trois : en sommes-nous à 180 000 emplois au bout des trois exercices 2009, 2010, 2011 ? Tout cela est-il soutenable au vu de votre diagnostic qui ne porte que sur l'État et qu'il va falloir élargir ?

Hervé Mariton, qui connaît remarquablement le sujet, vous posera une question sur les transports. Nous nous interrogeons sur le financement des lignes nouvelles et la mise en œuvre de la taxe poids lourds.

Je terminerai par une question relative à la gouvernance. Aujourd'hui, entre les études d'impact, la concertation, les « enquêtes Bouchardeau », les enquêtes publiques, les enquêtes préliminaires, et j'en passe, il faut plusieurs années pour que le moindre projet aboutisse même s'il fait l'unanimité. Et quand il aboutit, les coûts ont entre-temps augmenté de 50 % et on ne peut plus le financer ! Les seules choses qui sont aujourd'hui, en France, étudiées et votées en quinze jours, ce sont les collectifs budgétaires !

M. Didier Migaud. Il ne doit pas y avoir de malentendu sur les propos et les constats de la Cour, monsieur le rapporteur général. Lorsque nous parlons de dépenses budgétaires contenues, c'est par rapport aux 7 milliards d'euros qui étaient affichés. Nous vous donnons des éléments pour que vous soyez en mesure d'arbitrer.

Le programme concernant le ferroviaire n'est évidemment pas soutenable sur le plan budgétaire et il faudra procéder à des adaptations. C'est d'autant plus vrai que, la crise étant passée par là, il devra s'inscrire dans le cadre d'une politique de maîtrise de la dépense publique. Des arbitrages sont nécessaires et c'est pourquoi nous avons parlé de redéploiements. Lorsque j'évoque la maîtrise de la dépense, c'est par rapport à ce qui était inscrit dans vos lois de finances. Et j'insiste sur le fait que ce qui relève des recettes n'a pas été engagé à la même hauteur que ce qui relève des dépenses et que certains dispositifs ont été beaucoup plus coûteux que prévu. Le bonus-malus, par exemple, n'est pas soutenable financièrement car il est totalement déséquilibré. Dans ce référé, la Cour souligne que le travail sur les niches fiscales doit continuer. Elle mesure évidemment l'impact du Grenelle sur le budget de l'État et les consommateurs. J'ai ainsi parlé tout à l'heure de l'augmentation de 11 % des factures d'électricité d'ici à 2020 due au développement des énergies renouvelables. Les responsables politiques que vous êtes doivent avoir ces chiffres en tête.

Ce référé est un travail complet, mais partiel dans la mesure où nous nous sommes concentrés sur l'État. Il faut bien sûr pouvoir apprécier ce qui a été fait au niveau des collectivités territoriales tant au regard des dépenses supplémentaires engagées par celles-ci en raison des changements de normes et de règles qu'au regard des orientations de leurs politiques, mais cela ne faisait pas partie du champ du référé. Nous avons procédé à un bilan intermédiaire, mais nous avons l'intention de continuer à travailler.

Il y a bien une fraude massive aux quotas de CO₂, je vous le confirme, monsieur le président. Cela représente environ 1,5 milliard pour notre pays et 5 milliards au niveau de l'Europe. Le prochain rapport public annuel qui sera présenté en février comportera des insertions sur ce sujet et sur celui de la fraude fiscale. Vous avez aussi évoqué le bilan décevant de la remise en cause des niches fiscales dommageables à l'environnement. Cela fait partie du travail engagé sur l'ensemble des niches et dont la Cour n'arrête pas de répéter qu'il doit être poursuivi et amplifié. Les niches fiscales doivent être très sensiblement réduites pour des raisons à la fois d'efficacité, de rendement budgétaire et de justice, mais c'est un sujet qui relève de votre propre autorité.

Quant aux perspectives, c'est une question sur laquelle nous n'avons pas travaillé. Nous avons procédé à un bilan d'étape, même si nous exprimons notre préoccupation face à certaines dépenses à venir. S'agissant du ferroviaire notamment, des adaptations, des ajustements seront nécessaires, car si l'État devait réaliser toutes les dépenses prévues, cela poserait un grave problème de financement. Dans le Grenelle, il y a en effet un déséquilibre entre les dépenses prévues et les recettes, qui ne sont pas totalement au rendez-vous. Du moins, certains dispositifs se révèlent extrêmement plus coûteux que prévu, ce qui explique ce déséquilibre. Il est évident que si tous les objectifs devaient être atteints, cela coûterait beaucoup plus que 5 milliards. Il faudra donc vraisemblablement procéder à des arbitrages.

Je laisse maintenant au président Descheemaeker le soin de répondre à vos questions précises concernant l'agriculture et la fiscalité environnementale.

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes. S'agissant de l'agriculture, le Grenelle de l'environnement a fixé deux objectifs. D'abord, l'agriculture biologique devait représenter 6 % de la surface agricole utile en 2012, mais cet objectif ne sera pas atteint. Ensuite, 30 % des exploitations devaient être à faible dépendance énergétique, mais nous en sommes loin. Un effort de rattrapage sera donc nécessaire, ce qui se traduira par des dépenses, sauf si l'on remet en cause les objectifs, ce qui paraît peu probable. Contrairement à ce que nous inspire le Schéma national des infrastructures de transport, il n'est en effet ni trop ambitieux ni déraisonnable de vouloir dédier 6 % de la surface agricole utile à l'agriculture biologique.

S'agissant de l'écologie, un gros effort a été fait pour les stations d'épuration des communes de plus de 10 000 habitants, mais la France n'a toujours pas atteint l'objectif relatif à la proportion de stations d'épuration aux normes pour les communes de moins de 10 000 habitants et il lui faudra rattraper son retard si elle veut éviter une condamnation et des astreintes. Le référé accorde un satisfecit concernant les plus grosses stations d'épuration qui étaient sources de contentieux depuis des années. Des villes emblématiques fort connues non seulement des touristes étrangers, mais aussi de la Commission européenne – Versailles et Fontainebleau, pour ne pas les citer – étaient en effet systématiquement pointées comme n'étant pas aux normes, mais le retard a été rattrapé. Il faudra maintenant faire de même pour les plus petites communes. En matière de biodiversité, il faut aussi rattraper un retard et des dépenses seront nécessaires. Nous sommes donc bien dans une logique de rattrapage alors que dans d'autres domaines, notamment celui des transports, il faudra plutôt retoucher les objectifs dont certains deviennent inaccessibles, mais les ordres de grandeur sont différents selon qu'il s'agit de biodiversité ou de lignes à grande vitesse.

M. Hervé Mariton, rapporteur spécial sur les transports terrestres. J'évoquerai quatre points. Le premier est d'ordre général. Comment la Cour apprécie-t-elle les objectifs du Grenelle de l'environnement d'un point de vue méthodologique ? Je m'explique. Lorsque vous analysez l'exécution d'une loi de finances, vous confrontez une action à des chiffres objectifs contraignants, mais pour évaluer la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, vous ne disposez pas de chiffres objectifs au sens d'une loi de finances. Nous-mêmes d'ailleurs, en tant que parlementaires ou élus locaux, pouvons être confrontés à un problème d'appréciation des chiffres du Grenelle lorsqu'ils préconisent un taux d'utilisation de produits biologiques dans les cantines scolaires. Quelle est la portée de la loi dans ce domaine ? Nous sommes en présence d'une loi d'orientation, d'un engagement. Un référé sur le Grenelle de l'environnement est-il, par définition, différent de ce que pourrait être une telle démarche sur une autre politique ?

Deuxièmement, vous n'avez pas répondu à la question de l'impact sur l'emploi posée par le rapporteur général, monsieur le Premier Président. Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement en termes de croissance et d'emploi ont fait l'objet d'un large débat public qui a été explicite, mais ils semblent moins présents dans la loi. Le référé ne porte pas sur ce point. Pourquoi avez-vous laissé ce sujet de côté ? Envisagez-vous de l'aborder ultérieurement ?

Troisièmement, le Conseil économique, social et environnemental travaille actuellement sur le projet de SNIT et le Gouvernement devra préciser sa copie avant le débat parlementaire. Le travail réalisé dans le cadre de ce référé sera-t-il utile pour la nécessaire hiérarchisation des projets, ferroviaires ou autres, déterminés par le SNIT ?

Enfin, s'agissant de la politique de l'eau, vous avez évoqué les objectifs de bon état des eaux fixés par la directive « Eaux résiduelles urbaines », et plus largement la qualité des eaux résiduelles. Les travaux que nous avons menés à la commission des Finances sur le fondement de ceux réalisés par la Cour sur les agences de l'eau nous ont conduits à poser la question de la juste dépense, en d'autres termes du risque d'une dépense excessive au regard des objectifs à atteindre. La confusion entre obligation de moyens et obligation de résultats pose problème. La Cour ne pourrait-elle pas attirer l'attention sur la nécessité de distinguer les deux et éventuellement de négocier à Bruxelles pour faire évoluer certaines directives ? En ce qui concerne la présence du plomb dans l'eau, il est par exemple absurde de remplacer des canalisations en l'absence d'objectif réel de santé publique. Nous avons le sentiment que de nombreux experts convergent sur l'analyse, mais nous attendons toujours qu'un responsable

public manifeste sa volonté de faire bouger les choses. J'ai le sentiment qu'en s'exprimant, la Cour pourrait aider l'exécutif à prendre des responsabilités qu'il n'est pas impatient d'assumer.

M. Jean Launay. Je remercie à mon tour le Premier Président de la Cour des comptes de sa présentation. Les préconisations du rapport d'information sur la taxe carbone que j'ai réalisé avec Michel Diefenbacher en 2010 n'ont pas été toutes suivies, loin s'en faut. Nous n'avions en effet pas exclu le cumul de cette contribution avec la taxation du système des quotas et les dérives constatés sur le marché des quotas ne peuvent que nous faire regretter de n'avoir pas été écoutés. Michel Rocard, lorsqu'il présidait la commission *ad hoc* en charge de remettre le travail préparatoire, l'avait d'ailleurs bien dit – quoique de façon quelque peu sublime – en commission des Affaires économiques : le marché des quotas est un marché ! Le vers était donc déjà dans le fruit et les difficultés financières, dont je fais remarquer qu'elles accentuent le différentiel entre les consommateurs, les contribuables et les entreprises, étaient déjà pointées.

C'est également vrai pour l'évolution des charges du service public de l'électricité sur laquelle nous avons travaillé avec Michel Diefenbacher. Le constat fait par la Cour de l'augmentation de la facture du consommateur à l'horizon de dix ans le montre bien : le consommateur et le contribuable sont les premiers touchés par la mise en place d'une nouvelle fiscalité écologique.

Par ailleurs, vous avez dit, monsieur le Premier Président, que vous n'aviez pas analysé l'action des collectivités territoriales, mais avez-vous tenu compte de celle des agences de l'eau qui sont des établissements publics de l'État et participent aux résultats, en particulier s'agissant de la directive-cadre sur le traitement des eaux résiduaires urbaines – ERU – et de la directive-cadre sur l'eau ? Si les objectifs ERU ne sont pas atteints, l'État français sera soumis à des astreintes. Il y aura dès lors double peine : il restera à faire pour l'environnement et notre responsabilité financière sera engagée, ce qui n'est pas vraiment le moment.

D'autre part, dans le cadre de la loi de finances que nous venons d'examiner, la contribution à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques – l'ONEMA – figurant dans les budgets des agences de l'eau a été ponctionnée par l'État à hauteur de 55 millions d'euros. Pour alimenter le budget de l'ONEMA comme elles ont dû le faire, les agences ont été obligées d'augmenter les redevances sur le dos des consommateurs et l'on utilise maintenant ces moyens pour des objectifs qui ne sont pas ceux prévus à l'origine.

Enfin, vous avez, monsieur le Premier Président, souligné l'effet levier en termes de résorption des gaz à effet de serre de l'éco-PTZ, mais je veux témoigner devant la commission des Finances que les établissements bancaires rendent difficile l'accès à ce dispositif.

Pour conclure, Gilles Carrez s'est demandé si le Grenelle était soutenable eu égard à la difficile situation des finances de l'État. Je me place, quant à moi, sur le plan de l'équilibre contribuable-consommateur-entreprise qu'il ne faut pas perdre de vue lors de la mise en œuvre des mesures.

M. Jean-Paul Chanteguet. J'ai écouté le rapporteur général avec intérêt et je comprends sa responsabilité, mais je lui rappelle que la France a pris des engagements au niveau européen dans le cadre du paquet énergie-climat.

Le rapport remis tous les ans au Parlement ne contient pas d'informations sur les financements des collectivités territoriales et des partenaires privés, ce qui est regrettable. Il serait également souhaitable que les commissions puissent débattre de ce rapport et que les ministres concernés soient auditionnés.

Les objectifs ambitieux fixés dans le domaine des transports ne seront effectivement pas atteints : 2 000 kilomètres supplémentaires de LGV à l'horizon 2020, puis encore 2 500 kilomètres, pour un coût, qui sera réparti entre RFF, les partenaires privés, les collectivités territoriales et l'État, estimé à 260 milliards d'euros dans le cadre du SNIT. Les chiffres sont impressionnants : 86 milliards pour l'État et 97 milliards à la charge des collectivités territoriales. Il faudra définir très rapidement des priorités dans le cadre du débat qui sera organisé sur le SNIT.

Nous parlons régulièrement des dépenses fiscales défavorables à l'environnement et le groupe socialiste dépose toujours des amendements qui ne sont jamais retenus. Le coût, pour le budget de l'État, de la réduction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques est estimé à près de 16 milliards d'euros. Une telle somme pourrait servir à financer les engagements pris par l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement, mais nous n'avons encore eu ni la volonté politique ni le courage de nous attaquer à ces dépenses fiscales défavorables à l'environnement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Avec toute l'éloquence qui est la sienne, le rapporteur général a évoqué la notion de « soutenabilité » financière du Grenelle de l'environnement. Je m'en tiendrai, quant à moi, à sa soutenabilité technique, voire éthique, par rapport à l'avenir de nos territoires. Nous nous heurtons, par exemple, à des difficultés notoires pour organiser une course de ski de fond, alors qu'il s'agit pourtant d'un sport respectueux de la nature, tant les conditions environnementales imposées sont contraignantes. J'ai donc des craintes pour l'avenir des pratiques sportives en milieu naturel de montagne.

S'agissant du bonus-malus, le référé fait état d'une somme de 2,5 milliards d'euros et, quatre années après sa création, la Cour doute de la soutenabilité budgétaire de ce dispositif, mais il me semble important de rappeler que l'impact financier de celui-ci ne se fait sentir que depuis 2009, soit depuis trois ans et non pas quatre. Il est ensuite fait allusion à une étude des chercheurs de l'INSEE montrant que le bonus-malus augmente le taux d'équipement automobile et l'usage des voitures, mais je ne sais pas si ces mêmes chercheurs ont mesuré ce qui se passerait sur le plan économique si la filière automobile ne produisait plus !

M. François Goulard. Nous sommes face à une nouveauté dans la mesure où la législation dont il est question comprend de nombreuses dispositions qui n'ont strictement rien à voir avec des normes juridiques. Et il est difficile d'évaluer des objectifs politiques.

J'ai été étonné, pour ne pas dire choqué, lorsque j'ai reçu une assez longue note du ministère de l'écologie expliquant que le référé de la Cour était une approbation de tout ce qui a été fait. Cela n'est pas l'usage et j'estime que les parlementaires sont assez grands pour se faire eux-mêmes une idée de ce qu'apporte un référé de la Cour des comptes. Ce n'est pas au ministère concerné de nous faire la leçon avant que nous entendions les représentants de celle-ci. C'est une remarque de forme, mais elle n'est pas négligeable pour autant.

Pour le reste, je souscris entièrement à ce qu'ont dit le rapporteur général et Hervé Mariton. La vraie question est celle de l'impact économique. Or, une telle avalanche de normes réglementaires nouvelles affectant tous les agents économiques a évidemment un

impact économique lourd et négatif, même s'il est difficilement mesurable. Et il est grotesque de parler de création d'emplois. Supprimons l'informatique aux administrations, imposons-leur de revenir à la plume d'oie et nous aurons une forte création d'emplois ! Dans la conjoncture actuelle, l'impact économique de telles mesures est extrêmement négatif pour notre pays, et il le sera de plus en plus. Dans quelques années, nous mesurerons l'impact jurisprudentiel des lois Grenelle et l'insécurité juridique qui en résultera. Il y a là une extraordinaire mine de contentieux. Tout projet, qu'il soit public ou privé, est en effet aujourd'hui attaquable au regard de ce qui est inscrit dans ces lois et les tribunaux s'engouffreront naturellement dans ces brèches.

Enfin, il est aberrant que nous n'ayons pas adapté certaines dispositions fiscales aux objectifs évidemment partagés du Grenelle. Je pense en particulier à la taxation du kérosène sur les lignes intérieures. Le malheureux contribuable automobiliste paie ainsi dès qu'il prend sa voiture pour faire cinq kilomètres, alors que l'avion, pourtant grand consommateur de carburant, n'est pas soumis à la taxe. C'est une anomalie que nous pourrions corriger à l'occasion d'un collectif budgétaire.

M. Michel Bouvard, président. Il peut être déroutant, pour l'administration d'un ministère, qu'un référé fasse l'objet d'une audition publique en commission. C'est quasiment une première et cela correspond à une saine évolution de nos méthodes de travail. Il s'agit non pas de critiquer l'action publique, mais d'en évaluer l'efficacité, le coût budgétaire et d'adapter nos programmes pluriannuels à l'évolution fiscale. Aujourd'hui, nous entendons la Cour. Le document dont nous disposons contient la réponse qui a été faite par le Premier ministre, au nom du Gouvernement, sur le référé et ce n'est que dans un deuxième temps que nous entendrons éventuellement le ministère de l'écologie et du développement durable. Ce document n'était donc pas forcément le bienvenu à ce moment, mais chacun a besoin de s'adapter à ces pratiques nouvelles.

M. Marc Le Fur. Le référé de la Cour révèle l'ampleur de la dépense publique pour le seul État. Il faut y ajouter les dépenses des collectivités, comme l'a dit le rapporteur général, et le coût disproportionné de la norme pour l'ensemble des particuliers et des entreprises. C'est peut-être facile, mais je suis partisan du slogan selon lequel celui qui définit la norme paie la note. Or, il y a aujourd'hui une dissociation totale entre celui qui définit la norme et celui qui paie la note.

Il faut aussi évaluer le coût de certaines mesures par rapport à ce qu'il est dans des pays comparables au nôtre. Pour les installations classées, par exemple, nos entreprises agricoles sont confrontées à la concurrence d'entreprises étrangères qui n'ont pas les mêmes contraintes, ne serait-ce qu'en termes d'études d'impact. Une étude d'impact correcte coûte, en effet, entre 8 000 et 15 000 euros pour une exploitation moyenne. La moindre exploitation exige une autorisation, donc une enquête publique, et la procédure s'étale sur treize ou quatorze mois, ce qui est beaucoup.

Enfin, monsieur le Premier Président, pourriez-vous nous faire parvenir une évaluation des effets, en matière environnementale, du prêt à taux zéro et des dispositions que nous avons introduites sur le financement de l'assainissement individuel ?

M. Michel Piron. Je m'associe aux remerciements qui vous ont été prodigués, monsieur le Premier Président. L'évaluation des conséquences financières du Grenelle pour les collectivités territoriales mériterait néanmoins une approche chiffrée. Par ailleurs, s'agissant des acteurs privés, envisagez-vous de mesurer les conséquences des normes

thermiques sur le coût des logements en distinguant bien selon qu'il s'agit du neuf ou de l'ancien ? Pour autant, je ne souscris pas à toutes les critiques que j'ai entendues car ces investissements génèrent des économies considérables s'agissant des charges qui s'additionnent aux loyers.

Concernant les LGV, vous avez évoqué les objectifs économiques et les impacts environnementaux, qui ne sont pas toujours compatibles. Ces deux aspects vous semblent-ils pouvoir être chiffrés ? Par ailleurs, vous avez salué, dans votre rapport, le fait que les effectifs avaient été redéployés sans déroger à la règle du non-remplacement de certains départs en retraite. Vous avez chiffré ce redéploiement à quelque 1 200 personnes. C'est une approche quantitative, mais avez-vous pu procéder à une évaluation qualitative ? Quelles compétences ont été redistribuées ? Lesquelles s'accroissent et lesquelles s'amenuisent ?

Mme Catherine Quéré. J'ai l'impression qu'il y a un fossé entre les membres de la commission des Finances et ceux de la commission du Développement durable ! Nous n'avons pas la même vision des choses.

M. Michel Bouvard, président. C'est pour cela qu'il y a plusieurs commissions !

Mme Catherine Quéré. Je suis étonnée d'entendre que si l'on respectait le Grenelle ce serait un retour à la plume d'oie.

Les dépenses fiscales défavorables à l'environnement sont sans aucune mesure avec celles qui y sont favorables et il n'y a pas, en France, de fiscalité écologique digne de ce nom. Je vous rappelle que, selon l'OCDE, notre pays accuse un retard important en la matière alors que l'efficacité environnementale et économique de l'écofiscalité est reconnue. Ne faudrait-il pas réduire, voire supprimer, les subventions néfastes à l'environnement, restructurer peu à peu le système français, c'est-à-dire les prélèvements existants, dans un sens favorable à l'environnement et instituer de nouvelles écotaxes ? Le rapport Sainteny est un document intéressant sur lequel une réforme fiscale devrait s'appuyer. Quel est votre avis sur la question, monsieur le Premier Président ? Par quoi pensez-vous qu'il faudrait commencer ?

M. Didier Migaud. Sur cette dernière question, certaines échéances permettront aux uns et aux autres de s'exprimer et la Cour n'entend pas s'immiscer dans le débat. Il faudra procéder à des arbitrages – c'est toute la noblesse du politique que de devoir le faire –, mais la contrainte budgétaire s'applique à tout le monde et les marges de manœuvre sont extrêmement étroites. La situation actuelle impose d'agir encore plus fortement sur les niches fiscales et sur la dépense qui ne peut augmenter indéfiniment. La Cour s'efforce de vous aider dans vos réflexions et de vous éclairer pour que vous puissiez procéder aux meilleurs arbitrages.

Je laisserai à Christian Descheemaeker et à Jérôme Brouillet le soin de répondre aux questions plus précises sur le personnel, sur l'eau et sur la façon dont nous avons travaillé, mais je veux redire que le sujet est ciblé. Ce n'est pas un travail d'évaluation générale sur les premières années d'application du Grenelle de l'environnement. Nous nous sommes limités à la mesure de l'impact budgétaire et fiscal et comptons continuer à travailler sur d'autres sujets. Si nous voulons avoir une idée plus précise de tout ce qui peut être fait en la matière, nous devons évidemment savoir ce qui se fait au niveau territorial, ce qui nécessitera l'intervention des chambres régionales – la loi du 13 décembre 2011 conforte nos moyens de travailler ensemble.

Nous avons commencé à entreprendre un travail sur le difficile sujet des incidences économiques et écologiques des lignes à grande vitesse, et nous espérons pouvoir vous éclairer. Ce référentiel étant limité à l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, nous n'avons évidemment pas apprécié son impact sur l'emploi mais il nous faudra le faire. Quant à la soutenabilité de certaines dépenses, nous vous invitons très fortement à hiérarchiser vos priorités. Le Grenelle contient 268 engagements qui n'ont pas tous la même importance. Il faut les classer en adaptant les priorités à nos engagements internationaux et à nos capacités budgétaires.

La Cour s'est exprimée à plusieurs reprises sur la taxation du kérosène sur les vols intérieurs et nous pourrions y revenir si vous le souhaitez, mais il y a tout un travail à conduire et des décisions à prendre s'agissant des niches fiscales. L'État pourrait ainsi disposer de recettes pour agir dans d'autres domaines. Certes, cela aura des conséquences, mais c'est au politique qu'il appartient de choisir entre ce qui doit reposer sur le contribuable, le particulier ou l'entreprise.

Un contrôle est en cours sur l'ONEMA et nous pourrions vous donner des informations. Quant à la méthode de travail et aux questions plus techniques sur le personnel, le bâtiment, l'eau et le bonus-malus, je confie à Jérôme Brouillet le soin de vous apporter quelques précisions.

M. Jérôme Brouillet, conseiller référendaire. S'agissant de la méthode suivie, nous avons pris le parti de considérer que ce qui figurait dans la loi avait vocation à s'appliquer. La loi de programmation était relativement précise. Elle fixait des objectifs à horizon 2012 et nous avons tenté de savoir si ces objectifs avaient été atteints et ce que cela avait coûté. Nous avons essayé de clarifier les rapports produits chaque année par le Commissariat général au développement et de déterminer comment ils pouvaient se concilier avec les documents budgétaires. Il s'agissait de remettre en perspective les rapports dont vous disposiez et de les préciser en apportant un complément sur les objectifs fixés à horizon 2012.

S'agissant des données qui doivent nous permettre de savoir si les objectifs fixés pour 2012 sont respectés, des problèmes se posent dans certains domaines. Pour la politique des déchets, par exemple, le décalage entre le moment où l'on a les indicateurs et celui où l'on se place est tel que l'on ne peut absolument pas mesurer l'impact du Grenelle en la matière. Les derniers chiffres dont nous disposons sur les déchets datent ainsi de 2008 et il faudra attendre 2015 pour savoir si les objectifs fixés sont atteints, soit un décalage de trois ans par rapport à 2012. La représentation nationale a fixé des échéances rapprochées pour les objectifs, mais l'outil statistique n'est pas adapté. Cela dit, c'est un problème qui se pose essentiellement pour les déchets.

Pour l'eau, nous disposons de données dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau et du suivi de la directive sur les eaux résiduelles urbaines. Le ministère a pris le parti d'exclure les aides des agences de l'eau du coût qui vous est présenté et nous avons respecté ce choix, car le ministère est incapable de faire la part entre les dépenses liées au Grenelle et celles qui relèvent du cœur de métier des agences. En fait, en matière de politique de l'eau, le Grenelle n'a fait qu'accélérer des chantiers, la consommation de crédits, mais il n'a pas engendré de surcoûts puisque nous sommes en présence d'obligations communautaires. Quant aux recommandations de la Cour sur la façon d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau, je vous renvoie à l'insertion figurant dans le rapport public annuel de 2010. Nous avions à l'époque estimé que les agences devaient arrêter de financer le curatif, la remise aux normes des branchements en plomb pour consacrer tout l'argent à la réalisation des objectifs

très ambitieux fixés par la directive-cadre sur l'eau. Cela dit, on ne trouve pas toujours des maîtres d'œuvre volontaires pour porter les nouveaux sujets et nous avons un problème de consommation des crédits. Il arrive que nous ne trouvions pas les projets adéquats aux besoins pour atteindre l'objectif fixé par la directive-cadre sur l'eau.

S'agissant du bonus-malus, nous indiquons effectivement son coût sur quatre ans en ajoutant la prime à la casse, mais nous n'avons retenu que les trois années 2009, 2010 et 2011 dans le coût net du Grenelle.

Pour l'éco-prêt à taux zéro, nous nous sommes appuyés sur deux rapports : celui du Comité d'évaluation des dépenses fiscales qui a été rendu public l'été dernier et celui du Comité stratégique du « Plan bâtiment Grenelle », intitulé « Pour une meilleure efficacité des aides à la performance énergétique des logements privés », rapport datant du 15 avril 2011, qui a aussi été rendu public et qui contient des réflexions sur l'accès à l'éco-PTZ dans le réseau bancaire français.

Enfin, dans le cadre du Grenelle, le ministère du budget a accordé au ministère de l'écologie l'autorisation de créer 1 442 emplois, mais elle ne l'a pas pour autant exonéré de l'obligation de respecter la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Cela dit, comme l'a montré le rapport de M. Gilles Carrez sur la loi de règlement pour 2010, il y a eu beaucoup moins de départs à la retraite que prévu, ce qui a permis au ministère de l'écologie de respecter son obligation tout en créant les postes du Grenelle. Toutefois, le retour catégoriel de ce fait est plus important que les économies permises en 2010. Le ministère disposait de marges de manœuvre relativement importantes puisque c'est l'un des seuls à avoir complètement abandonné une mission – l'ingénierie publique concurrentielle – dans le cadre de la RGPP. Tous les agents faisant de l'ingénierie publique concurrentielle qui partent à la retraite ne sont donc pas remplacés et le ministère s'emploie à reclasser ceux qui ne partent pas, même si la reconversion est lente et compliquée.

M. Didier Migaud. Dans sa réponse au référé, le Premier ministre confirme le travail qui est en cours pour étendre le suivi à l'ensemble des sources de financement mobilisées, à savoir, outre le budget de l'État et les opérateurs, la Caisse des dépôts et les collectivités territoriales, pour que vous puissiez avoir une vue d'ensemble, ce qui va dans le bon sens.

M. Michel Bouvard, président. Je vous remercie, monsieur le Premier Président, messieurs, pour votre disponibilité et pour la contribution de la Cour des comptes à nos travaux.

*

* *

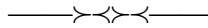
Membres présents ou excusés

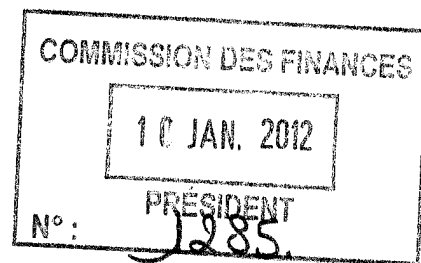
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Présents. – M. Gérard Bapt, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Pascale Gruny, M. Laurent Hénart, M. Jean Launay, M. Marc Le Fur, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Henri Nayrou, M. Camille de Rocca Serra, M. François de Rugy, M. François Scellier, M. Michel Vergnier

Excusés. – M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Pierre Bourguignon, M. Thierry Carcenac, M. Jean-Yves Cousin, M. Jean-Claude Flory

Assistaient également à la réunion – M. Jérôme Bignon, Mme Françoise Branget, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Jean Dionis du Séjour, M. Jean Grellier, Mme Annick Lepetit, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, Mme Catherine Quéré





Le Premier président

Paris, le 09 JAN. 2012

62351

à

Monsieur le Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
de l'Assemblée nationale

Objet : communication d'un référé concernant l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement.

P.J. : - référé n° 62351 adressé le 3 novembre 2011 au Premier ministre ;
- réponse du Premier ministre, en date du 30 décembre 2011 ;
- liste des référés transmis au Parlement au cours des douze derniers mois.

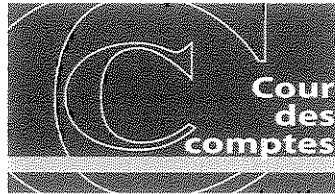
En application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 62351 concernant l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, accompagné de la réponse du Premier ministre, en date du 30 décembre 2011.

Le président de la septième chambre de la Cour est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes mettra en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de la réponse reçue.

Respectueusement

Didier Migaud
Didier MIGAUD



**Référé n° 2011-474-3
du 3 novembre 2011**

**L'impact budgétaire et fiscal
du Grenelle de
l'environnement**

Sommaire

- Référé n° 2011-474-3
- Réponse du Premier ministre
- Synthèse du référé



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 DÉSÉQUILBRÉ

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 additif⁴⁵.

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.



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 :

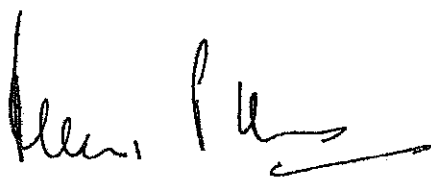
- un suivi précis de la mise en œuvre conduit par le ministère chargé du développement durable tant pour les objectifs du Grenelle, avec l'élaboration d'un tableau de bord jugé prometteur par la Cour, que pour les financements qui y sont consacrés ; j'ai à cet égard le plaisir de vous confirmer le travail 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

COUR DES COMPTES

Synthèse

du référé n° 2011-474-3 du 3 novembre 2011

L'impact budgétaire et fiscal du grenelle de l'environnement

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du référé de la Cour des comptes.
Seul le référé engage la Cour des comptes.
La réponse du Premier ministre figure à la suite du référé.

L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement

Destinataire du référé :

- Le Premier ministre

L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement

Quatre ans après le lancement du Grenelle de l'environnement, la Cour a effectué un premier bilan de sa mise en œuvre, afin d'apprécier son impact budgétaire et fiscal au regard des premiers résultats obtenus.

Un coût budgétaire contenu

Le budget triennal de l'Etat pour la période 2009 – 2011 prévoyait de consacrer 4,5 Md€ au Grenelle de l'environnement. La dépense exécutée ne s'élève finalement qu'à 3,5 Md€ : 429 M€ de crédits supplémentaires, 928 M€ de redéploiements budgétaires et 2 189 M€ de taxes affectées à des opérateurs. L'effort fait par le gouvernement pour privilégier un financement par des redéploiements budgétaires est bienvenu et la démarche gagnerait à être poursuivie. De la même façon, le ministère du développement durable a créé 1 224 postes dans le cadre du Grenelle tout en respectant l'objectif gouvernemental de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en utilisant les marges de manœuvre offertes par la révision générale des politiques publiques.

Un volet fiscal déséquilibré

En revanche, le volet fiscal a été nettement moins maîtrisé. Les recettes des taxes issues du Grenelle n'ont atteint que 1,37 Md€, alors que les dépenses fiscales ont eu un coût de 1,9 Md€ et le bonus automobile de 1,95 Md€. Au total, le volet fiscal du Grenelle a donc représenté un coût de 2,5 Md€ pour

l'Etat, alors qu'il devait initialement être équilibré.

La mise en œuvre des deux principales recettes fiscales (contribution carbone et écotaxe poids lourds) a, en effet, été différée. Le gouvernement n'a pas non plus souhaité diminuer les dépenses fiscales dont l'impact environnemental apparaît négatif, et notamment le taux réduit de taxe sur le gazole et le fioul domestique ou la détaxation du kérosène pour les vols intérieurs. Pourtant, leur réexamen fournirait des marges de manœuvre très importantes (jusqu'à 19,3 Md€) et contribuerait à l'atteinte des engagements 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.

A l'inverse, les dépenses fiscales à visée environnementale ont été largement utilisées. Le bonus-malus automobile a ainsi coûté 1,5 Md€ entre 2008 – 2011 et ses résultats sont contrastés. Il a permis une diminution des émissions moyennes de gaz carbonique des véhicules neufs, mais des études ont montré qu'il aurait entraîné une augmentation des émissions totales de CO₂. 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 nocifs pour la santé.

L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement

Des résultats prometteurs dans les secteurs du bâtiment et des énergies renouvelables

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 ou de la politique de l'eau.

Les progrès enregistrés dans le secteur du bâtiment sont importants. Les objectifs fixés pour les bâtiments neufs à horizon 2010 (un tiers des constructions en basse consommation ou à énergie passive ou positive) devraient être atteints avec un retard limité d'un an, grâce à la mobilisation de la société civile qui a précédé l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique. En ce qui concerne les bâtiments anciens, le crédit d'impôt et l'éco-PTZ ont déjà permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre théoriques du secteur résidentiel de près de 7,5 % en deux ans. Cependant, tels qu'ils sont aujourd'hui calibrés et malgré leur coût (1,78 Md€), ils sont insuffisants pour atteindre l'objectif de réduction de 38 % des consommations d'énergie du parc résidentiel en 2020.

De la même façon, 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. Cette progression sera financée par les consommateurs. En 2020, le coût des énergies renouvelables devrait atteindre 6,7 Md€, soit 90 € TTC sur la facture d'un client type et 170 € TTC si son chauffage est électrique (environ 11 % de la facture).

Les objectifs fixés par le Grenelle en matière de transports ou d'agriculture à horizon 2012 n'ont pu être atteints

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

Ainsi, le Grenelle avait fixé pour objectif une progression de 25 % de la part modale du fret non routier en 2012, par rapport à 2007. Or, la part du fret non routier s'est détériorée depuis cette date. Le gouvernement a donc lancé un engagement national en faveur du fret ferroviaire. Cependant, certaines décisions prises parallèlement conduisent à

L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement

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.

En ce qui concerne les lignes ferroviaires à grande vitesse, les ressources actuellement prévues (2 Md€ par an) sont insuffisantes pour financer la mise en œuvre des 14 lignes qui avaient été envisagées. Le programme d'investissement devrait donc être adapté, en tenant compte tant de la situation des finances publiques que de la nécessité de moder-

niser et de mieux entretenir le réseau existant.

Enfin, l'objectif de 6 % de la surface agricole utile exploitée en agriculture biologique ne sera pas atteint en 2012, et la part des exploitations à faible dépendance énergétique ne s'élèvera pas à 30 % en 2013. Pourtant, les moyens consacrés à ces politiques n'ont pas été augmentés. Ainsi, l'effet de la hausse des crédits européens en matière d'agriculture biologique a été neutralisé par la réduction de l'effort national.

Recommandations

→ améliorer le suivi du Grenelle, afin que le Parlement puisse procéder aux arbitrages nécessaires ;

→ adapter certains engagements initiaux (notamment dans le domaine des transports) à la nouvelle situation des finances publiques ;

→ mettre en œuvre rapidement les taxes prévues par le Grenelle ;

→ procéder à la mise en cohérence de la fiscalité des carburants avec les objectifs du Grenelle pour modifier les comportements environnementaux.

