

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

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.

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, 6 % de la surface agricole utile ne sera pas exploitée en agriculture biologique 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.