

## Les primes à la reprise des véhicules anciens

En 1994-1995, puis en 1995-1996, la situation difficile de l'industrie automobile a conduit deux gouvernements successifs à mettre en œuvre des primes à la reprise des véhicules anciens lors de l'achat simultané de véhicules neufs. Au total, plus d'1,6 million de primes ont été versées, pour un coût budgétaire de 8,8 MdF. Une voiture neuve sur trois vendues en France durant les périodes concernées en a bénéficié.

La dépense publique correspondant aux primes accordées a été gérée de manière dérogatoire par rapport aux procédures habituelles : la constitution des dossiers individuels de demandes de primes, le paiement de celles-ci et même la vérification des pièces justificatives ont été très largement délégués aux professionnels de l'automobile.

Les primes automobiles avaient pour but principal le soutien conjoncturel de la demande. Elles avaient également un objectif d'assainissement du parc automobile, le retrait des véhicules les plus anciens devant permettre d'améliorer la sécurité routière et de réduire la pollution.

La pluralité et la diversité de ces objectifs ont contribué à rendre plus complexes les modalités de mise en œuvre des primes et peuvent expliquer les défaillances relevées par la Cour dans la gestion de cette aide publique.

Deux dispositifs successifs de primes à la reprise des véhicules anciens lors de l'achat simultané de véhicules neufs ont été mis en œuvre au milieu des années 1990 : le premier a été appliqué du 4 février 1994 au 30 juin 1995, le second du 1<sup>er</sup> octobre 1995 au 30 septembre 1996. Ils ont été financés par des crédits d'État inscrits au budget du ministère de l'Industrie.

Le premier dispositif comportait l'attribution d'une prime de 5 000 F aux propriétaires d'un véhicule âgé de plus de dix ans qui remettaient ce véhicule à la destruction lors de l'achat d'une voiture neuve ; le second a modulé la prime selon la catégorie des véhicules (5 000 ou 7 000 F) et réduit à huit ans l'ancienneté exigée. Plus d'1,6 million de primes ont été versées, pour un coût budgétaire de 8,8 MdF. Ces deux dispositifs avaient pour objectif principal le soutien conjoncturel de la demande par une action directe sur la construction automobile, secteur dont le degré d'activité a un fort effet d'entraînement sur le reste de l'économie. Ils avaient également pour objet d'assainir le parc automobile, le retrait des véhicules les plus anciens devant permettre d'améliorer la sécurité routière et de réduire la pollution.

Les constatations de la Cour mettent en cause non ces objectifs mais les modalités de la gestion et les procédures de contrôle de l'aide ainsi allouée. Elles portent également sur l'évaluation de l'efficacité des deux systèmes de primes mis en œuvre et sur leur coût pour les finances publiques.

## **I. – La gestion des primes automobiles**

### **A. – Des pratiques budgétaires peu orthodoxes**

Le financement des deux régimes de primes a été assuré presque exclusivement (à 95 %) par des crédits ouverts en cours de gestion (décrets d'avances et lois de finances rectificatives) et non par les lois de finances initiales. Ce qui était normal pour les années de "lancement" était plus contestable ensuite.

L'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, qui l'autorise, en cas d'urgence, à ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avances, a été interprétée extensivement. Le premier décret d'avances, daté du 30 mars 1994, n'a pas seulement ouvert des crédits, mais aussi créé un chapitre budgétaire nouveau, ce que ne prévoit pas l'ordonnance organique. Les décrets pris en 1995 et 1996 ont financé des dépenses qui résultaient de dispositifs institués l'année précédente et étaient parfaitement prévisibles. Ces dépenses auraient dû et pu être

inscrites dans les lois de finances initiales des exercices 1995 et 1996<sup>171</sup>.

Des retards de financement importants se sont en outre manifestés. A plusieurs reprises, l'insuffisance de crédits disponibles a conduit à la réduction ou à la suspension des remboursements aux constructeurs des primes que leurs concessionnaires avaient versées aux particuliers pour le compte de l'État.

### B. – Un cadre réglementaire fragile

Le cadre réglementaire des deux régimes de primes a souffert de plusieurs fragilités. Ainsi, certains textes ont été publiés avec retard : en particulier le décret et les arrêtés relatifs au second régime n'ont été signés qu'entre le 19 et le 27 octobre 1995, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre, alors que ce régime a été appliqué dès le 1<sup>er</sup> octobre de la même année, sur le fondement d'une simple note d'information du 29 septembre.

Cette circonstance a conduit à verser, sans fondement juridique et, souvent, en contradiction avec certaines prescriptions réglementaires ultérieures, plus de 2 600 primes demandées en octobre 1995.

Par ailleurs, les règles appliquées ont été ajustées au fur et à mesure et la hiérarchie des normes n'a pas toujours été respectée : s'agissant du premier dispositif, l'administration a, par exemple, admis, dans un premier temps, le versement de la prime aux acquéreurs de véhicules neufs remettant à la destruction un véhicule ayant une carte grise au nom de leur conjoint, avant de l'exclure ; cette tolérance était pourtant explicitement contraire aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 17 février 1994, qui définissait le régime des primes.

Enfin, la réglementation du premier dispositif a permis des pratiques abusives. C'est ainsi qu'il n'était pas obligatoire de fournir le talon de la vignette, d'apporter la preuve du contrôle technique, ni d'attester d'une durée minimale de détention des véhicules remis à la destruction, ce qui a parfois autorisé la prise en compte d'épaves. Les contrôles a posteriori ont en effet révélé des cas typiques

---

<sup>171</sup> La Cour a déjà critiqué cette pratique dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1991 (pp.168-170), pour 1994 (pp.261-264), pour 1996 (pp. 271-273) et pour 1998 (pp. 290-291).

d'acquisitions concomitantes de véhicules neufs et à détruire et l'âge en général très élevé de ces derniers, ceux-ci n'étant dotés que d'un certificat d'assurance manuscrit, valable pour quatre à six jours seulement, et délivré dans la moitié des cas par l'assureur du concessionnaire lui-même. Au demeurant, ces pratiques étaient incompatibles avec l'objectif d'assainissement du parc automobile qui impliquait le retrait de véhicules anciens mais encore en état de rouler. La mise en place du second dispositif a été l'occasion de mieux définir les obligations à respecter et de corriger ces dérives.

## C. – La rigueur insuffisante du contrôle des dossiers

### 1. – La délégation de la gestion des dossiers aux professionnels

Selon le régime de droit commun, les préfetures étaient chargées de verser les primes aux particuliers. Mais ce régime n'a reçu qu'une application très minoritaire. L'essentiel des dossiers a été, dans les deux dispositifs, géré dans le cadre de conventions confiant aux professionnels de l'automobile le paiement des primes, remboursées par l'État en principe dans le délai d'un mois, l'établissement des dossiers, comportant la collecte des pièces justificatives ainsi que leur contrôle. La Cour souligne le caractère tout à fait exceptionnel de cette procédure ; en effet, la délégation de la gestion d'aides de l'État est généralement opérée au profit d'établissements publics, comme les offices agricoles, ou d'organismes chargés d'un service public, comme les caisses d'allocations familiales pour le revenu minimum d'insertion (RMI), et non d'entreprises privées directement intéressées par la procédure ; en outre au cas d'espèce, elle a porté sur la totalité de la gestion des dossiers individuels de primes, incluant même la vérification des pièces justificatives.

Dans ces conditions, les contrôles a priori de l'ordonnateur et du comptable public ne pouvaient porter que sur les quelques informations qui leur étaient obligatoirement transmises de façon globale et succincte par les professionnels : références du vendeur, nom du bénéficiaire, type des véhicules. La vérification des pièces justificatives par l'administration pour chaque demande d'aide était donc impossible, ce qui n'est pas acceptable étant donné l'ampleur des sommes en cause, en dépense globale comme en montant unitaire de prime, et l'importance relative des irrégularités telle qu'elle a pu être évaluée.

## **2. – Les limites et les enseignements des contrôles de l'IGIC**

L'Inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC) a reçu la mission d'opérer a posteriori des vérifications par sondage sur les pièces des dossiers conservées par les concessionnaires. S'agissant du premier dispositif, ces contrôles, au lieu de porter sur au moins 20 % des dossiers comme le prévoyaient les conclusions d'une réunion interministérielle du 14 février 1994, ce qui leur aurait assuré une certaine représentativité, n'en ont concerné que 10 % en raison des moyens modestes qui leur ont été affectés par le ministère de l'Industrie.

Certes, ils ont permis la détection de taux d'indus relativement importants de 2,5 % des dossiers contrôlés pour le premier dispositif et de 0,5 % pour le second, indus qui ont conduit à des versements à l'État. Toutefois, par extrapolation, la Cour estime que le coût qu'aurait représenté une vérification exhaustive des dossiers auprès des concessionnaires, évalué à 60 MF pour le premier dispositif, aurait été inférieur au montant des indus, proche de 100 MF, qui auraient ainsi pu être évités ou récupérés. Dans le cas du second dispositif, les montants correspondants se seraient équilibrés, notamment du fait des sanctions financières venant majorer les indus. La généralisation des vérifications des pièces justificatives auprès des concessionnaires, conforme aux principes de la gestion publique, n'aurait donc pas entraîné de charge nette pour l'État et aurait d'ailleurs pu se situer, comme il eût été normal, préalablement à l'ordonnancement des remboursements des primes aux constructeurs qui en faisaient l'avance pour son compte.

## **3. – Les difficultés liées à la réglementation**

Les déviations des dispositifs de gestion des primes ont été aggravées par plusieurs options de la réglementation, du moins de celle afférente au régime de 1994, généralement corrigées en 1995 :

S'agissant du premier dispositif, il n'a pas été exigé des professionnels une transmission informatique de certaines données, notamment des noms des bénéficiaires, ce qui interdisait une détection aisée des doubles présentations des mêmes dossiers, abus fréquent que le contrôle a posteriori n'a pu redresser que dans la limite de son assiette partielle. La saisie informatique, après coup, des 40 000 premiers dossiers d'un importateur a pourtant permis de découvrir 251 doublons.

Une sanction financière significative des indus, consistant dans le triplement des sommes à reverser, n'a été prévue que dans le cadre du second dispositif.

Malgré des taux d'indus découverts très variables selon les constructeurs-importateurs (de 0,6 % à 11 % des dossiers contrôlés chez les principaux d'entre eux), le contrôle par l'IGIC du premier dispositif n'a porté que sur 10 % des dossiers de chacun. Il n'a pas été accentué sur ceux présentant le plus grand nombre d'anomalies, au motif de l'équité à respecter, notamment entre constructeurs nationaux et importateurs. Cet argument n'était pourtant guère recevable.

#### **4. – L'insuffisance des contrôles des DRIRE**

En aval des deux dispositifs, le contrôle de l'obligation d'enlèvement et de destruction des véhicules remis incombait, d'une part à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et à ses services départementaux, d'autre part aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), normalement compétentes en matière d'automobile et d'installations classées, incluant précisément les « casses » automobiles. La première a effectivement organisé deux campagnes de contrôles. En revanche, faute que le ministère chargé de l'industrie ait précisé aux DRIRE la priorité à donner à cette mission et d'avoir mobilisé en leur sein les moyens adéquats, ces dernières n'ont pratiquement effectué aucune des vérifications qui s'imposaient, ce qui dans un département au moins a conduit le service départemental de la concurrence à renoncer à mettre en œuvre le contrôle qui lui incombait.

Il est anormal que la mise en place d'une politique aux enjeux budgétaires aussi importants que l'attribution de primes au retrait des véhicules anciens, n'ait pas été accompagnée de l'engagement des moyens nécessaires à des vérifications concomitantes ou à des contrôles a posteriori, que ce soit par l'IGIC ou par les DRIRE.

## **II. – L'efficacité des primes automobiles et leur coût pour les finances publiques**

Le nombre considérable de primes distribuées – 1,6 million – montre le « succès » rencontré par les deux dispositifs, dont

l'application a bénéficié à plus d'une voiture neuve sur trois vendues en France durant la période concernée.

#### A. – L'objectif économique

Toutefois, au regard de l'objectif principal recherché, d'ordre économique, la mesure de leur efficacité réelle sur les ventes de l'industrie automobile doit tenir compte de « l'effet d'aubaine » qu'ils ont induit, c'est-à-dire de la part des achats de véhicules neufs subventionnés qui auraient été réalisés de toute façon même sans prime. Les différentes estimations, concordantes, recueillies auprès des principaux constructeurs et des services des administrations centrales concernées, conduisent la Cour à retenir un taux global de 50 % pour cet « effet d'aubaine », celui-ci apparaissant plus important dans le second dispositif.

Encore convient-il d'ajouter que la majorité des achats supplémentaires effectués sans « effet d'aubaine » au cours des années de mise en œuvre des primes, ont anticipé des acquisitions futures et ont eu pour conséquence une moindre demande d'automobiles neuves durant les années suivantes, en particulier en 1997.

Le premier régime de primes a été favorable aux constructeurs nationaux ; leur part du marché des véhicules « primés » a été plus élevée que leur part totale du marché de l'automobile pendant la même période (66,4 % contre 61,6 %). Le constat est toutefois moins significatif pour le second dispositif. Globalement, 62 % des primes ont été versées à l'achat de véhicules français. La part des primes qui ont conduit durant l'application des deux mesures à des achats supplémentaires de véhicules français hors « effet d'aubaine », achats qui étaient donc de nature à soutenir l'activité économique nationale à court terme, pourrait être ainsi d'environ 30 % (50 x 62 %).

Les effets sur les secteurs économiques voisins ou situés en aval ont été variables : baisse de l'activité des ventes d'occasion auxquelles se sont substituées, bien que dans des proportions modestes, des acquisitions de véhicules neufs primés ; reprise de l'activité des « casses » automobiles, suivie d'un recul en 1997, la destruction de nombreux véhicules ayant été simplement anticipée.

Comparant les deux régimes de primes, la Cour estime que le premier a effectivement répondu assez opportunément à une dégradation particulièrement marquée du marché de l'automobile. Mais il y a lieu de douter beaucoup de l'efficacité du second. Son

intensité budgétaire a été plus élevée, la dépense globale ayant été la même sur une durée plus courte. Sa justification conjoncturelle était, par contre, moindre, comme le montre, *a posteriori* il est vrai, l'analyse du marché de l'automobile, de la conjoncture économique et des « effets d'aubaine ».

### B. – L'objectif d'assainissement du parc automobile

Le bilan des deux dispositifs au regard de leur objectif d'assainissement du parc automobile est très incertain et vraisemblablement limité. Aucune évaluation n'a été menée en matière de sécurité routière et la contribution à l'amélioration de l'environnement est ambiguë. Les véhicules neufs des années 1990, même dotés de dispositifs anti-pollution, n'ont pas été nécessairement moins polluants que ceux de la décennie précédente, du fait d'une vitesse moyenne plus élevée, de l'extension de la climatisation et de leurs effets sur la consommation d'énergie. En tout état de cause, le rajeunissement du parc automobile imputable aux primes aura été limité : celles-ci n'ont conduit au retrait que de 5 % environ du parc existant et n'ont pas infléchi la tendance à l'allongement de la durée de vie moyenne des voitures qui est passée de 6,52 ans en 1994 à 6,92 en 1997.

Ce constat illustre la difficulté, pour une politique publique, de poursuivre simultanément plusieurs objectifs.

### C. – Le coût pour les finances publiques

Au total, l'État a versé 8,8 MdF de primes automobiles. En contrepartie, lors de chaque vente de voiture neuve « primée », il a perçu de la TVA. Du point de vue des finances publiques, la neutralité financière instantanée des deux dispositifs était atteinte dès lors que la TVA perçue sur les achats supplémentaires de véhicules neufs, hors « effet d'aubaine », dépassait la dépense budgétaire, ce qui semble avoir été le cas. En effet, le montant des primes – 5 000 F dans le premier régime et 5 800 F dans le second - a représenté, en moyenne, 41 % de la TVA acquittée sur une vente de voiture<sup>172</sup>, les évaluations de « l'effet d'aubaine » étant inférieures à 60 %. En outre, les finances publiques ont bénéficié des résultats conjoncturels des mesures.

---

<sup>172</sup> 12 000 F en ce qui concerne le premier dispositif et 14 000 F s'agissant du second.

Toutefois, la balance financière des dispositifs à moyen terme, au demeurant difficile à évaluer, est certainement moins favorable, compte tenu de l'importance des achats anticipés, qui ont représenté autant de moins-values de TVA durant les exercices suivants. Selon la direction de la prévision, le coût actualisé des deux dispositifs ressortirait ainsi à une charge nette de 4,7 MdF.

Par ailleurs les primes au retrait des véhicules anciens ont été accompagnées de mesures fiscales : possibilité de débloquer, sans pénalité, les produits de participation en cas de réemploi dans l'achat d'une voiture durant la période d'application du premier dispositif ; exonération des plus-values sur valeurs mobilières dans le même cas pendant celle du second dispositif ; relèvement en deux étapes, de 65 000 à 120 000 F du plafond d'amortissement des véhicules de tourisme des sociétés en 1994, puis en 1997, année de sortie du second dispositif. A la différence des deux premières mesures d'un coût modeste et d'une durée limitée, la troisième, selon la direction générale des impôts, devrait entraîner, une fois totalement montée en puissance, une perte annuelle pérenne de recettes fiscales dépassant 3 MdF. Ce montant doit être pris en compte dans l'évaluation du coût des dispositifs de soutien à l'automobile mis en place à partir de 1994 et conduit à relativiser l'efficacité propre des primes.

### *Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de d'industrie*

*Comme l'indique le rapport de la Cour, la situation difficile de l'industrie automobile et l'importance de l'effet d'entraînement de cette dernière sur l'ensemble de l'économie ont conduit le Gouvernement, à mettre en place au début de l'année 1994 un dispositif exceptionnel d'aide de l'État à la reprise de véhicules anciens, lors de l'achat simultané de véhicules neufs.*

*Un ensemble de textes réglementaires a été adopté à cette fin en février 1994, dans un contexte marqué par l'urgence à l'appui de l'expérience, les textes élaborés pour la reconduction de cette aide à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1995 ont été complétés et corrigés, s'agissant tant des conditions d'éligibilité à l'aide de l'État, des pièces justificatives à produire que des pénalités, le cas échéant, applicables.*

*Parallèlement à un système de versement direct de l'aide par les services de l'État, ces dispositifs juridiques successifs ont prévu l'intervention d'un cadre conventionnel définissant les conditions dans lesquelles le vendeur du véhicule neuf, après contrôle, pourrait faire l'avance de l'aide accordée par l'État, et se verrait rembourser par ce dernier. Exceptionnelle dans son principe, comme le souligne la Cour, cette forme de gestion déléguée de l'aide, dont le cadre a été renforcé et les modalités de mise en oeuvre précisées en 1995, était cependant adaptée à l'objectif et à la nature exceptionnelle du soutien public mis en place et au nombre des acteurs économiques et des bénéficiaires finaux de l'aide.*

*Si le contrôle de la dépense exercé par l'ordonnateur et par le comptable public était appelé, dans ce cadre, à revêtir un caractère assez limité, le nombre, la nature et les modalités techniques de transmission des informations qui leur ont été adressés ont été toutefois significativement améliorés et ont permis de renforcer l'efficacité du contrôle, comme le traduit l'évolution du taux de rejet (près de 1% des dossiers dans le cadre du premier dispositif - 2,5% au cours du second). L'équilibre d'ensemble du dispositif de contrôle a reposé par ailleurs sur la mise en place d'un contrôle a posteriori assuré par l'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC).*

---

*Ce contrôle a posteriori, effectué sur pièces et sur place et qui a conduit à procéder, lorsque cela s'est avéré nécessaire, à des enquêtes complémentaires, a porté globalement sur 10% des dossiers (soit 163.702 dossiers). Si le souci d'égalité de traitement a conduit à définir a priori un même taux pour chacun des constructeurs, l'expérience a néanmoins conduit la mission d'inspection à cibler son action et à porter ce taux à 50% et même davantage pour les concessionnaires ayant fait l'objet d'un fort taux de rejets, imputables parfois à des fraudes, et à renforcer son contrôle sur certains constructeurs.*