

Compte d'affectation spéciale
Aides à l'acquisition de
véhicules propres

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Aides à l'acquisition de véhicules propres

**Programme 791 – Contribution au financement de
l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres**

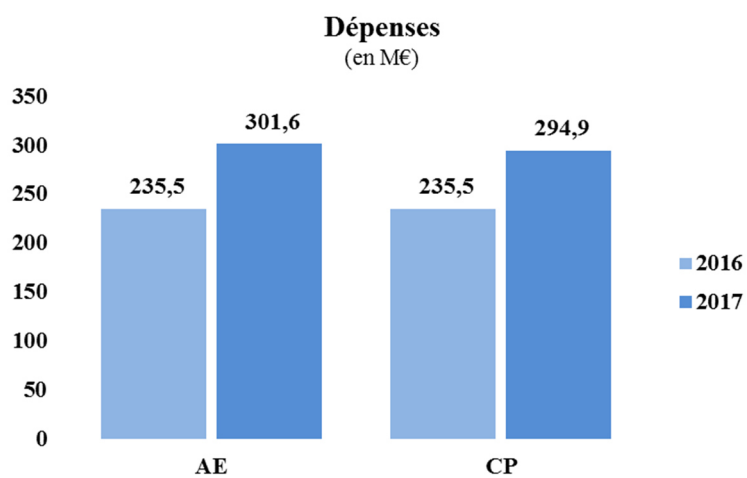
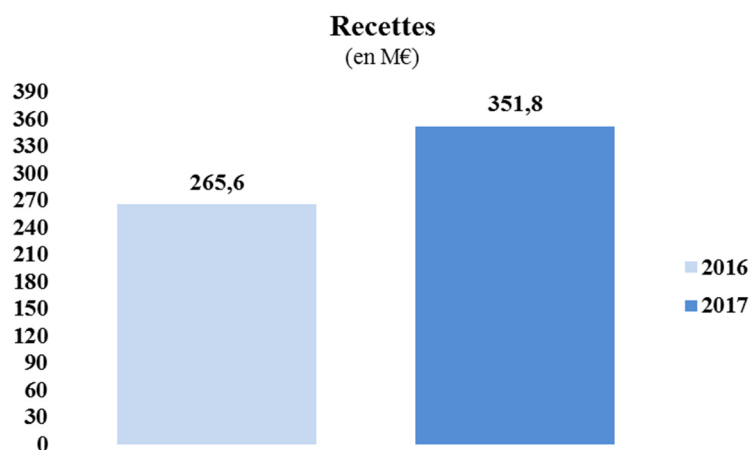
**Programme 792 – Contribution au financement de
l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants**

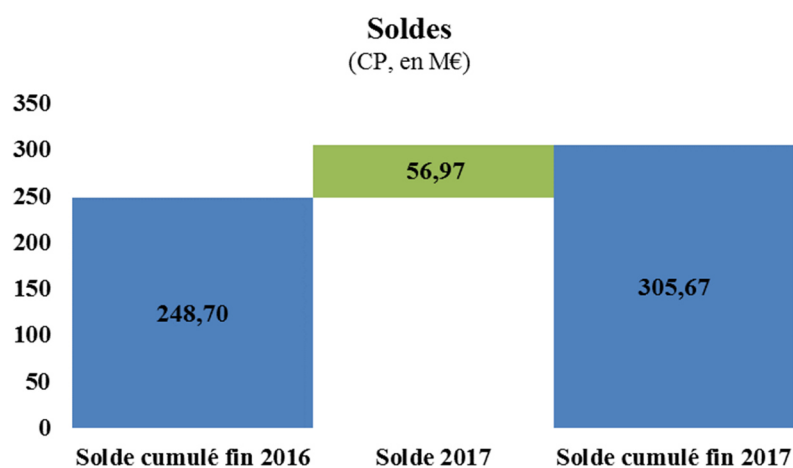
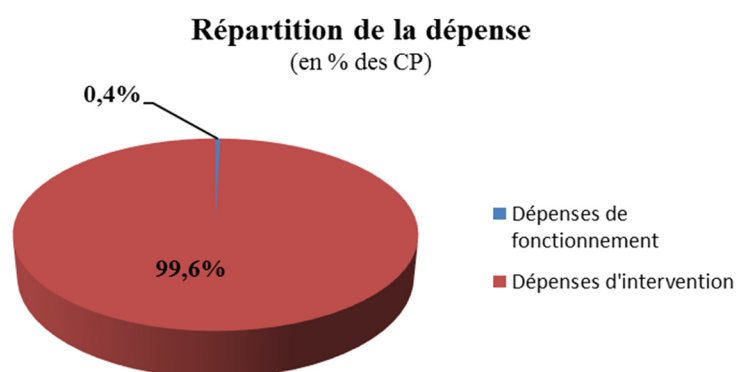
Synthèse

Le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* sert de support budgétaire au bonus-malus automobile. Ce dispositif propose des aides pour l'achat de véhicules émettant peu de CO₂ par km parcouru, qui sont financées par une taxe sur les véhicules dont les émissions de CO₂ dépassent un seuil donné.

Le CAS retrace en dépenses des contributions versées à l'Agence de services et de paiements (ASP) chargée du versement des bonus et primes à la conversion, et en recettes le produit du malus.

Les principales données du CAS





En 2017, 301,60 M€ ont été versés par le CAS, ce qui représente 86,9 % des crédits ouverts. Les recettes issues du malus ont été de 351,8 M€, conformément au montant prévisionnel indiqué en loi de finances initiale.

Le solde d'exécution budgétaire du CAS est de 50,2 M€ (en AE) et 56,97 M€ (en CP) ; au 31 décembre 2017 le solde comptable cumulé est de 305,7 M€ (pour mémoire, le solde au 31 décembre 2016 a été versé au budget général).

Les principales observations

Aucune irrégularité n'est constatée dans la gestion du CAS en 2017.

Les versements du CAS à l'Agence de services et de paiement (ASP) ont contribué au paiement de 235,7 M€ d'aides, soit une baisse de 5 % par rapport à 2016. Le montant des bonus est inférieur de 36 % au montant prévisionnel, en raison de ventes de véhicules électriques bien plus faibles que prévu.

Un report significatif apparaît, les versements du CAS à l'ASP ayant été supérieurs de 59,2 M€ aux versements d'aides effectués.

La prime à la conversion accompagnant l'achat d'un véhicule électrique a rencontré un grand succès ; en revanche, comme en 2015 et 2016, la prime à la conversion pour les véhicules thermiques, sous condition de ressources, ne concerne qu'un très faible nombre de véhicules (de l'ordre de 300).

Les demandes d'aides à l'achat de vélos à assistance électrique ont été environ trois fois supérieures à l'estimation initiale.

Le dispositif a été modifié chaque année - et a même été étendu en cours d'exercice 2017 aux vélos à assistance électrique -, rendant difficile l'évaluation de son impact et son pilotage.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La cour avait recommandé la définition d'un nouvel indicateur. En effet, les véhicules bénéficiant d'un bonus représentent une faible part dans le total des ventes (et a fortiori sur l'ensemble du parc) ; l'impact de l'aide sur l'indicateur « émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs » est donc a priori faible. Il n'y a pas eu de création d'indicateur ou de modification de celui existant.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. Mener à bien dès 2018 une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS.
2. Compléter l'indicateur de performance des programmes 791 et 792 par d'autres afin de prendre en compte les différents polluants émis.

Sommaire

Introduction.....	9
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	12
1.1 Le solde	12
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution.....	12
1.3 La maîtrise de la dépense	14
1.4 La soutenabilité	15
2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	18
2.1 Les dépenses d'intervention : aides à l'acquisition d'un véhicule propre.....	18
2.2 Les dépenses de fonctionnement : frais de gestion versés à l'ASP.....	22
3. LA QUALITE DE LA GESTION.....	24
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	24
3.2 La démarche de performance	24
4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	26
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	26
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	27

Introduction

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, un objectif de réduction de la moyenne des émissions du parc automobile a été fixé : de 176 g CO₂ / km en 2006 à 120 g CO₂ / km à l'horizon 2020¹. Par ailleurs, des objectifs communautaires ont été définis concernant les émissions des véhicules neufs : 130 g CO₂ / km en 2015 et 95 g à partir de 2021².

Le dispositif dit « bonus-malus automobile » doit contribuer à l'atteinte de ces objectifs. Il vise à :

- inciter les acheteurs de véhicules à privilégier les véhicules à faible émission de CO₂ et favoriser ainsi la modification de la structure du parc automobile ;
- stimuler l'innovation technologique des constructeurs ;
- accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer du parc les véhicules diesel les plus anciens qui sont les plus polluants.

1 - Un dispositif combinant incitation financière et fiscalité écologique

a) un bonus pour l'acquisition de véhicules propres, assorti d'une prime à la conversion pour la destruction d'un véhicule diesel ancien³

Le montant du bonus varie selon le taux d'émission de CO₂ et le type de véhicule, avec un maximum en 2017 de 6000 € (cf. annexe 1).

Depuis la mise en place de ce dispositif, sa logique a évolué. Le dispositif initial reposait sur un équilibre entre les véhicules bénéficiant d'un bonus, ceux soumis au malus et ceux n'ayant ni bonus ni malus. Le choix est désormais de concentrer les bonus sur la fraction des véhicules neufs présentant les meilleures performances en termes d'émissions de CO₂ : les véhicules électriques et hybrides.

Au titre de 2017, le dispositif a été adapté. Un premier décret (décret 2016-1980 du 30 décembre 2016) a notamment maintenu un niveau élevé

¹ Article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

² Règlement (CE) n° 443/2009 modifié. Les niveaux fixés ne correspondent pas à un objectif d'émission par pays mais à un objectif moyen fixé aux constructeurs.

³ Ces aides sont définies par les dispositions D. 251-1 à D. 251-13 du code de l'énergie qui ont remplacé en janvier 2016 le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014.

d'aide à l'acquisition pour les véhicules émettant moins de 20 g CO₂/km, a supprimé l'aide aux véhicules hybrides non rechargeables⁴, l'a ouvert aux véhicules à moteur plus légers dont les scooters électriques et enfin a étendu la prime à la conversion aux véhicules utilitaires légers remis pour destruction.

Un second décret (décret 2017-196 du 16 février 2017) a mis en place un bonus pour l'achat d'un vélo à assistance électrique, à l'exclusion des vélos à batterie au plomb.

Le bonus pour les véhicules électriques demeure identique, mais il a été supprimé pour les véhicules hybrides non rechargeables.

La prime à la conversion, qui a remplacé le super-bonus au 1^{er} avril 2015, est accordée lorsque l'achat d'un véhicule émettant peu de CO₂ s'accompagne du retrait de la circulation, à des fins de destruction, d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006. Les conditions d'attribution de cette aide ont été en partie élargies en 2016 au vu du très faible recours à ce dispositif en 2015. Au titre de 2017, une hausse du montant maximal de 3700€ à 4000€ a été décidée.

Le versement des bonus et primes à la conversion est assuré par l'ASP⁵.

b) un malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes, ainsi qu'une taxe annuelle pour certains modèles

L'article 1011 bis du CGI prévoit une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules dont les émissions en CO₂ dépassent 126 g/km. Le montant de la taxe s'échelonne de 50 € à 10 000 € en 2017. Le barème est resté inchangé de 2014 à 2016 et a été modifié en 2017 (cf. annexe n°1). Des réductions ou exonérations sont prévues pour les familles nombreuses et les personnes handicapées ou invalides.

Le malus a évolué dans le but d'une part d'équilibrer budgétairement le dispositif de bonus/malus et d'autre part en garantir l'effet incitatif.

⁴ Véhicule dont les batteries ne peuvent être rechargées par un branchement extérieur.

⁵ L'ASP intervient, moyennant le paiement de frais de gestion, comme prestataire de services pour le compte de l'État, selon la convention relative à la gestion de l'aide à l'acquisition de véhicules propres du 27 mars 2015, l'avenant n° 2 du 24 octobre 2016. Le 29 mars 2017, une convention complémentaire a été conclue pour traiter spécifiquement de l'aide pour les vélos à assistance électrique.

Par ailleurs, il existe une taxe annuelle de 160 € due pour la détention des véhicules émettant plus de 190 g CO₂/km (art. 1011 ter du CGI).

2 - Un CAS assure le financement du dispositif

Le suivi budgétaire du dispositif est assuré par le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*. Celui-ci retrace :

- en recettes : le produit du malus payé lors de l'achat d'un véhicule fortement émetteur de CO₂. En revanche, le produit de la taxe annuelle n'est pas affecté au CAS.

- en dépenses : des contributions versées à l'ASP pour le financement des aides à l'acquisition de véhicules propres.

Ce CAS est rattaché au ministère de la transition écologique et solidaire (MTES). Il comprend deux programmes dont le responsable est le directeur général de l'énergie et du climat :

- programme 791 - *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres*, pour le financement du bonus. 320 M€ étaient inscrits en LFI pour 2017.

- programme 792 - *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants*, qui finance les primes à la conversion. 27 M€ étaient prévus en LFI pour 2017. (cf. 1.3 pour les évolutions en cours d'année).

3 - Un dispositif désormais excédentaire après avoir connu des difficultés récurrentes d'équilibre budgétaire

Le dispositif du bonus-malus, initialement créé pour une durée de cinq ans (2008-2012), a été prolongé lors du plan de soutien à la filière automobile de juillet 2012 jusqu'à fin 2014 puis à nouveau prolongé sans date limite par le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014.

Les premières années, le dispositif du bonus-malus avait été fortement déséquilibré. Depuis 2014, il est devenu excédentaire. Fin 2016, le solde du CAS a été reversé au budget général.

1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

Dans le courant de l'année 2017, les crédits affectés sur le programme 792 sont apparus insuffisants, notamment du fait de l'extension aux camionnettes de la prime à la conversion. Les dépenses sur le programme 791 étant moins dynamiques que prévu, il a été pratiqué en loi de finances rectificative une mesure d'annulation de 9 M€ sur le programme 791 et une mesure d'ouverture de 9 M€ sur le programme 792. L'équilibre global du CAS a été maintenu., permettant le dégagement d'un solde positif.

Le solde de recettes (malus – versement à l'ASP) est de 57 M€. Le solde d'exécution budgétaire (AE et CP non consommés) est de 45,40 M€ en AE et 52,13 M€ en CP (37,55 M€ en 2016 en AE/CP).

Le solde comptable cumulé (trésorerie) au 31 décembre 2017 est de 305,67 M€ (248,7 M€ en 2016).

1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution

Tableau n° 1 : Synthèse des recettes du malus

	2016			2017			2018
	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu
Montant malus (M€)	266	265,6	-0,2 %	347 M€	351,8 M€	+1,4%	
Nombre contributeurs		230 828*		283 750	366 347		500 600
Malus moyen (€) **		1151		1223	960		

Source : PAP et DGEC

* hors véhicules importés

** données indicatives car le périmètre du montant du malus et celui des contributeurs varient légèrement.

En 2017, les recettes du malus s'élèvent à 351,8 M€. Comme en 2016, le montant collecté correspond aux prévisions présentées en LFI.

Après trois années de stabilité, le barème du malus 2017 a évolué dans le but d'une part d'équilibrer budgétairement le dispositif de bonus/malus et d'autre part en garantissant l'effet incitatif :

- comme les années précédentes, les taux de référence ont été abaissés (ainsi, l'exonération de taxe est réservée aux véhicules émettant moins de 126 g /km au lieu de 130 de 2014 à 2016) ;

- en définissant le tarif de la taxe de façon lissée, supprimant ainsi d'éventuels effets de seuil. (cf. annexe 1, tableau 14).

Par rapport à 2016, les recettes du malus sont en hausse de 32 % (86,2 M€).

La part des achats de voitures affectées d'un malus est de 17,6 % en 2017, soit une hausse de près de 4 points par rapport à 2016.

Une affectation du malus pour l'essentiel sur le CAS

Le CAS ne perçoit pas l'ensemble des recettes liées au dispositif : les recettes générées par la taxe annuelle sur les véhicules les plus polluants (art.1011 ter CGI) sont affectées au budget général. Elles ont été de 12,96 M€ en 2017 (11,27 M€ en 2016).

De plus, les exonérations de malus sont retracées dans d'autres véhicules budgétaires :

- Les réductions de malus accordées aux familles nombreuses⁶ (3,22 M€ en 2016) sont imputées sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements* et ne viennent donc pas diminuer le produit de la taxe affectée au CAS.

- Les exonérations de malus (à l'achat et annuel) accordées aux véhicules destinées aux personnes handicapées ou invalides sont comptabilisées en dépenses fiscales sur le programme 157 *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Leur montant, a priori limité, n'est pas connu précisément.

⁶ Les familles ayant trois enfants ou plus peuvent bénéficier d'une réduction du malus pour l'achat d'un véhicule par foyer. Pour la détermination du tarif du malus, le taux d'émission du véhicule est diminué de 20 grammes par enfant à charge. Lors de l'achat du véhicule, les familles nombreuses s'acquittent du malus selon le taux normal et adressent ensuite une demande de remboursement à leur centre des impôts de la différence entre le montant de la taxe acquittée et le montant de la taxe effectivement dû après application de la réduction.

L'élargissement de l'assiette de la taxe par l'application du malus en fonction d'autres émissions que le seul CO₂ proposé par amendement parlementaire a été rejeté⁷.

1.3 La maîtrise de la dépense

Tableau n° 2 : Synthèse de l'exécution 2017

En M€	Programme 791	Programme 792	Total CAS
	Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	
	AE=CP sauf crédits consommés	AE=CP	AE=CP
LFI	320	27	347
LFR	311	36	347
Autres mouvements de crédits <i>Reports</i>			
Total des crédits disponibles	311	36	347
Crédits consommés	265,6 en AE, 258,9 en CP	36	301,6 en AE 294,9 en CP

Source : DGEC

La loi de n°2017-1775 du 2 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a donné lieu à l'annulation de 9 M€ sur le programme 791 et à une ouverture du même montant sur le programme 792, maintenant à 347 M€ le total des crédits disponibles.

L'écart de 6,7 M€ entre les AE et les CP est principalement dû à l'appel tardif (début décembre) de frais de gestion liés au traitement du bonus pour les vélos à assistance électrique (VAE). Une réévaluation significative de ces frais a été rendue nécessaire en cours d'année en raison

⁷ Amendement PLF2017 n° I-CF343 déposé le 8 octobre 2016

du volume de demandes bien plus important que prévu. Les crédits correspondants n'ont pu être versés avant la fin de l'année.

Tableau n° 3 : Crédits initiaux et consommés 2014-2018

En M€	LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018
P. 791	268,3	192,77	214,15	204,45	236	207,45	320	258,87 en CP (265,6 en AE)	266
P. 792	1,6	0,9	28	21,39	60	28	27	36	122
CAS	269,9	193,67	242,15	225,84	296	235,45	347	294,87	388

Source : DGEC

En 2017, 294,87 M€ ont été versés par le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* à l'ASP pour contribuer au financement du bonus et des primes de conversion. Cela représente une augmentation 25 % par rapport à 2016.

Le ratio de consommation des crédits votés est en hausse en 2017 (85 %, sur la base des CP) par rapport à 2016 (80 %). Il est supérieur à 100% pour le programme 792 (133%) du fait de l'ouverture de crédit intervenue en cours d'année rendue nécessaire par l'élargissement des véhicules éligibles. La consommation sur le 791 est du même ordre de grandeur qu'en 2016 (81% contre 88%).

1.4 La soutenabilité

Dans la LFI 2018, le montant des crédits ouverts au niveau du CAS est de 388 M€. Cela représente une hausse de 32 % par rapport à l'exécution 2017 (ou 11,8% par rapport à la LFI 2017), avec des mouvements contraires sur les programmes 791 (-17%) et 792 (+351%).

L'augmentation est concentrée sur le programme 792. Elle vise à répondre à l'extension des conditions d'éligibilité.

Les décrets n°2016-1980 et n°2017-196 avaient modifié les dispositifs d'aide (suppression pour les véhicules hybrides non rechargeables, extension aux petits véhicules 2-3 roues et quatre roues électriques ainsi qu'au vélos à assistance électrique, extension de la prime à la conversion à l'achat des camionnettes, etc.).

La LFI 2017 avait poursuivi l'évolution du malus :

- comme les années précédentes, en abaissant les taux de référence (ainsi, l'exonération de taxe est réservée aux véhicules émettant moins de 126 g CO₂ / km au lieu de 130 de 2014 à 2016) ;

- en définissant le tarif de la taxe de façon strictement linéaire, supprimant ainsi d'éventuels effets de seuil. (cf. annexe 1, tableau 14).

La LFI 2018 a prolongé cette évolution en réservant l'exonération de taxe aux véhicules émettant moins de 119 g CO₂ / km.

Pour faire suite au plan Climat annoncé en juillet 2017, le décret n°2017-1851 du 29 décembre 2017 a poursuivi le recentrage de l'aide à l'acquisition et a élargi le champ de la prime à la conversion :

- Suppression du bonus pour les véhicules hybrides rechargeables,
- Baisse de la prime à la conversion pour les véhicules électrique et hybrides rechargeables,
- Baisse du plafond du bonus pour les petits véhicules à moteur à 2-3 roues et quadricycles éligibles,
- Élargissement de l'éligibilité de la prime à la conversion aux véhicules essence immatriculés avant 1997 et aux petits véhicules à moteur à 2-3 roues et quadricycles éligibles,
- Ouverture aux ménages imposables,
- Révision et assouplissement de la prime pour les véhicules thermiques.
- Révision des modalités pour les vélos à assistance électrique.

La pertinence de cette évolution sera à confirmer.

Le grand nombre de demandes pour les vélos à assistance électrique a conduit à prolonger le dispositif après le 1^{er} février 2018, en le recentrant sur les ménages les plus modestes. D'un niveau bien moindre que les bonus et primes automobiles, cette aide n'a pas été simplifiée dans son évolution en 2018 et elle pourrait s'avérer difficile à administrer : les vélos sont impossibles à tracer individuellement, le cumul avec une aide des collectivités locales (interdit auparavant, désormais obligatoire) ou le caractère non imposable du demandeur pourraient alourdir la procédure.

Le dispositif connaît des évolutions progressives pour ajuster la politique suivie, couvrir les besoins par le malus collecté, offrir des

montants d'aide lisibles pour le bénéficiaire. Cependant, il apparaît une réelle difficulté pour les services à suivre et à plus fortes raisons à anticiper précisément les conséquences budgétaires des modifications apportées au regard des fluctuations complexes du marché automobile et des autres véhicules aidés : fin août 2017, les services estimaient encore que le CAS serait à l'équilibre alors qu'il apparaît finalement nettement excédentaire en fin d'année (14% des recettes).

2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les dépenses d'intervention : aides à l'acquisition d'un véhicule propre

En 2017, l'ASP a versé 235,7 M€ au titre du bonus et de la prime à la conversion. Ce montant est donc inférieur de 59,2 M€ aux versements effectués par le CAS à l'ASP (cf. annexe n°2).

Le montant des aides versées en 2017 représente une baisse de 5 % (-11,7 M€) par rapport à 2016 (247,4 M€). Il s'agit de dépenses de guichet, leur paiement étant de droit dès lors que le bénéficiaire potentiel remplit les critères d'éligibilité. Cela correspond à 240 472 dossiers d'aide en 2017, soit une hausse de 214 % par rapport à 2016 (76 481). Toutefois, hors aide accordée pour l'achat d'un vélo à assistance électrique, le nombre de bénéficiaires est de 58 732.

Ces aides ne correspondent que partiellement aux ventes de véhicules réalisées en 2017. On observe un décalage entre le moment de la vente et celui du versement de l'aide par l'ASP : les concessionnaires et les particuliers bénéficient d'un délai de 6 mois pour soumettre leurs demandes d'aide et le traitement de cette demande peut prendre trois mois.

Tableau n° 4 : Répartition de la dépense pour les bonus et les primes (en M€, montant pour les seuls bonus entre parenthèses)

		<i>Bonus et primes versés en ...</i>			
		2016	2017 (prévision)	2017 (réalisé)	2018 (prévision)
<i>Bonus et primes versés pour des achats réalisés en ...</i>	2016	178,5	60,3	55,1	
	2017 (prév)		360,7		60,7
	2017 (réel)			180,6	
	2018 (prév)				282,5
	Total	178,5	421	235,7	343,2

Source : DGEC

Pour cette raison, une partie des aides versées au premier semestre concerne des ventes de l'année précédente. 31 % du montant des bonus

versés en 2017 correspondent à des achats réalisés en 2016 ; en 2016 le ratio était de 26 %. De façon symétrique, une partie des achats réalisés en 2017 bénéficieront d'aides financées sur des crédits ouverts pour 2018.

a) *bonus*

Tableau n° 5 : Synthèse sur les bonus en 2017

	Prévu	Réalisé	Variation
Montant bonus (M€)	320	206	-35,6%
Nombre bénéficiaires	76 923	232 563 (dont 181 740 VAE)	+202,3%
Bonus moyen (€)	4 160	886	-78,6%

Source : DGEC

Le montant des bonus versés par l'ASP en 2017 a été de 205,4 M€, soit un montant inférieur/supérieur de 36 % au prévisionnel.

Le nombre total de véhicules bénéficiaires d'un bonus est largement supérieur aux prévisions, du fait de l'élargissement du dispositif d'aide aux vélos à assistance électrique après établissement des prévisions. Le nombre d'aides versées aux titre de tous les autres véhicules est très nettement inférieur aux prévisions, ce qui explique les écarts sur le montant des aides versées. Plus en détail, plus de bonus ont été versés que prévus pour les véhicules hybrides émettant plus de 61 g CO₂ / km.

Tableau n° 6 : Répartition des bonus selon les émissions de g CO₂/km

Catégories du véhicule	Véhicules bénéficiaires			Coût des bonus (M€)		
	prev.*	réalisé	var.	prev.*	réalisé	var.
< 21 g	51 200	24 595	-52%	307,2	149,4	-52%
21-60 g	9 000	3 648	-59%	9,0	3,7	-59%
61-110 g hybride	11 023	18 874	+71%	8,3	14,2	+71%
RTI**	0	28	-	0,0	0,2	-
vélo à ass. électrique	0	181 740	-	0	34,7	-
2-3 roues ou quad. élec.	5 700	3 678	-35%	5,7	3,3	-42%
TOTAL	76923	232 563	+202%	319,5***	205,4	-36%

Source : DGEC.

* les données prévisionnelles sont celles ayant servi à la préparation du PLF 2017. À noter que l'extension de la prime à la conversion pour les véhicules utilitaires légers et le bonus pour les vélos à assistance électrique n'étaient alors pas budgétisés.

** RTI : Réception à titre isolé

*** Cette valeur inclut les effets de décalage dans le traitement des dossiers de l'année n à n+1 (environ 10M€).

En 2017, la part des achats de voitures particulières et de véhicules légers ayant bénéficié d'un bonus est de 2,2 %, en baisse par rapport à 2016 (2,8%). La proportion n'est que de 1,3% pour les véhicules de catégories L. Concernant les VAE, l'information n'est pas disponible pour 2017 : pour mémoire en 2016, il s'était vendu 134 000 VAE pour plus de 3 millions de vélos.

Pour mémoire, plus de 260 000 demandes d'aides sont parvenues à l'ASP dans le courant de l'année 2017 pour l'aide à l'achat de VAE.

b) primes à la conversion

Tableau n° 7 : Synthèse sur les primes à la conversion en 2017

	Prévu	Réalisé	Variation
Montant (M€)	27	30	+11%
Nombre bénéficiaires	7 794	7 907	+1 %

Source : DGEC

0,3% des véhicules particuliers et des véhicules utilitaires légers ont bénéficié d'une prime à la conversion. La réalisation globale en nombre a rencontré la prévision. Toutefois, la répartition par catégories n'a pas été celle attendue, les véhicules émettant moins de 21 g CO₂ / km ayant été plus choisis (+23% par rapport à la prévision), rendant nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année.

Tableau n° 8 : Prime à la conversion selon les catégories de véhicules

catégories du véhicule acheté	véhicules bénéficiaires			coût des primes (€)		
	prévu	Réalisé	var.	Prévu	Réalisé	var.
< 21 g	6 144	7 588	+24%	24 600 000	30 352 000	+23%
21-60 g	450	86	-81%	1 100 000	215 000	-80%
61-110 g + Euro 6 [neuf]	600	169	-72%	600 000	169 000	-72%
< 110 g + Euro 6 [occasion]	480	39	-92%	480 000	39 000	-92%
61-110 g + Euro 5 [neuf]	0	1	-	0	500	-
< 110 g + Euro 5 [occasion]	120	26	-78%	60 000	13 000	-78%
TOTAL	7 794	7 909**	+1%	26 840 000	30 788 500	+15%

Source : DGEC.

La prime ne touche qu'une part marginale du renouvellement du parc automobile et semble n'être qu'un complément au bonus à l'achat de véhicules électriques.

2.2 Les dépenses de fonctionnement : frais de gestion versés à l'ASP

Le montant des frais de gestion est déterminé selon une grille tarifaire revue annuellement. Cette grille comprend des coûts fixes, pour le pilotage du dispositif ou la gestion de l'extranet, et des coûts qui varient en fonction du nombre de conventions signées avec les concessionnaires, de dossiers traités et de contrôles réalisés.

Les frais de gestion versés à l'ASP se sont élevés à 1,25 M€ en 2017, contre 0,86 M€ en 2016. Sur ce montant, 0,063M€ correspondent aux frais de gestion dus pour 2016.

Au vu des seuls éléments financiers pour 2017, les frais par dossier ont baissé, le rapport entre frais et aide a augmenté. Cette variation tient pour l'essentiel au traitement des aides au vélo, elle concerne un volume d'aide cinq à dix fois moindre pour un coût de gestion inférieur. Cependant, au-delà de l'évolution apparente, il convient de signaler deux points : d'une part, des crédits de paiements n'ont pu être versés avant la fin de 2017 pour des frais de gestion concernant des dossiers VAE effectivement traités dans l'année et, d'autre part, le paiement d'aides a été mis en attente par manque de crédits sur le programme 792.

Tableau n° 9 : Synthèse sur les frais de gestion payés à l'ASP

	Frais de gestion (€)	Aides versées (€)	Frais /aides (%)	Nombre dossiers gérés	Frais /dossier (€) ⁸
2017	1 246 863	235 690 707	0,53%	240 470	5,19
2016	863 524	247 413 855	0,35 %	76 481	11,29
2015	453 766	201 750 408	0,22 %	93 199	4,87
2014	684 406	232 166 103	0,29 %	247 561	2,76
2013	1 687 594	329 054 175	0,51 %	567 794	2,97
Variation 2017/2016	+44%	-5%	+51%	+214%	-55%

Source : DGEC, calculs Cour des comptes

L'incertitude sur l'évolution des dispositifs (notamment pour les VAE) peut rendre difficile les efforts d'optimisation du processus, notamment informatique.

⁸ Ce ratio est calculé à titre indicatif. Le report d'une part plus importante des frais de gestion dus au titre de 2015, sur 2016 augmente artificiellement ce ratio en 2016.

Conformément à la convention entre l'Etat et l'ASP, cette dernière réalise des contrôles sur les dossiers d'attribution d'aides. Sur 431 contrôles, 33 ont donné lieu à déchéances partielles ou totales des droits.

3. LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Aucune irrégularité n'est constatée dans la gestion du CAS en 2017 : le compte n'est pas en déficit et il a été utilisé conformément à son objet.

Le décalage entre les versements du CAS à l'ASP et les dépenses effectives est important (27% des versements) et a augmenté (81 M€ en 2017 contre 23 M€ en 2016).

Ce décalage a été amplifié en 2017 par la dynamique des demandes de primes et les règles auxquelles est soumises l'ASP. En effet, en application de l'article D.251-13 du code de l'énergie, l'ASP reçoit une seule demande dans le cas donnant droit à un cumul du bonus et de la prime ; la mise en paiement doit alors être simultanée. Ayant constaté un manque de crédits pour honorer les primes à la conversion, elle a arrêté de payer les primes au dernier trimestre et n'a dès lors pas versé les montants de bonus en cumul.

La LFI2018 prévoit des crédits en forte augmentation, sur la base de prévisions d'une demande croissante de primes à la conversion suite à l'évolution des modalités de celle-ci. Toutefois, l'évaluation du besoin en particulier sur la prime demeure difficile, notamment du fait d'une moindre prévisibilité du marché des voitures d'occasion que de celui des voitures neuves. Il conviendra de réguler en cours d'année les versements à l'ASP au regard des besoins effectivement rencontrés et des capacités de liquidation de l'aide.

3.2 La démarche de performance

Le CAS n'a plus qu'un seul indicateur de performance, rattaché au programme 791. Cet indicateur avait été modifié pour l'exercice 2015. L'indicateur du programme 792 a été supprimé pour l'exercice 2016.

Tableau n° 10 : Émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs

2012 (exé.)	2013 (exé.)	2014 (exé.)	2015 (exé.)	2016 (prev.)	2016 (exé.)	2017 (prev.)	2017 (exé.)	2018 (prev.)
124	117	113	111,2	106	110,4	106	110,9	105

Source : PAP et DGEC

Le rythme de baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs a sensiblement ralenti ces dernières années voire stagne.

Par ailleurs, la Cour a déjà observé que l'accent mis sur la réduction des émissions de CO₂ a parfois conduit à favoriser certaines technologies qui émettent des polluants atmosphériques nocifs à court terme, comme le dioxyde d'azote ou les particules fines⁹. Vu la part de plus en plus faible des véhicules bénéficiant d'un bonus dans le total des ventes (2,8 % en 2016, 2,2% en 2017), le bonus ne peut avoir qu'une influence réduite sur cet indicateur. Comme l'année dernière, la question de la pertinence du rattachement de cet indicateur au programme 791 se pose.

Le recentrage du bonus en 2017 sur les véhicules électriques aurait pu être l'occasion de retenir un nouvel indicateur de performance mesurant, par exemple, la progression de cette catégorie de véhicules dans les ventes de véhicules neufs.

Par ailleurs, la répartition constatée depuis trois ans des primes à la conversion conduit à penser que ces primes constitueraient en réalité plus une incitation complémentaire à l'achat d'un véhicule électrique qu'un encouragement à se défaire d'un véhicule diesel ancien.

Cumulé avec les évolutions réglementaires et fiscales, il est possible que le malus ait un impact plus important sur cet indicateur, en décourageant l'achat des véhicules émettant le plus de CO₂. Le PAP 2018 précise d'ailleurs que la modification du malus en 2018 permettra d'accroître le caractère incitatif du dispositif.

⁹ Cf. *Les politiques publique de lutte contre la pollution de l'air*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2015, p.8, p.44 et suivantes.

4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour au vu de l'excédent enregistré en 2016 n'avait pas renouvelé sa recommandation de financer de manière régulière tout déséquilibre éventuel du CAS.

Elle avait réaffirmé la nécessité d'un nouvel indicateur de performance. L'absence d'amélioration de l'indicateur malgré des évolutions intéressantes du barème et de la mise en œuvre de l'aide démontre la pertinence de la recommandation. Si elle avait été suivie, la mise en évidence éventuelle de l'intérêt de ce dispositif (par exemple sur l'élimination effective des véhicules les plus polluants ou sur la croissance de la part des véhicules les moins émissifs) et de ses modifications aurait été facilitée.

Au-delà, l'efficacité du dispositif fait l'objet d'interrogations répétées auxquelles il conviendrait de répondre. L'instabilité de ses modalités est vraisemblablement un frein à son efficacité et à l'optimisation de sa gestion.

Interrogation du rapporteur général du PLF 2018 au Sénat quant au bon usage du CAS

Lors de la discussion au Sénat sur le PLF 2017, le rapporteur général a estimé nécessaire une réflexion sur l'efficacité des primes à la conversion de véhicules polluants. Il a élargi ses interrogations lors de la discussion sur le PLF 2018 :

« S'il estime que ce nouveau durcissement du malus n'est pas illogique, votre rapporteur général est en revanche plus sceptique quant au bon usage qui est fait par le Gouvernement des crédits du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres.

La prime à la conversion, en particulier, présente une efficacité très décevante (...).

L'assouplissement des différents paramètres de la prime et la disparition des conditions de ressources dans un certain nombre de cas prévus par le présent projet de loi de finances pour 2018 devraient renforcer son efficacité. Mais encore faudra-t-il que :

- les consommateurs, les concessionnaires et les constructeurs disposent de d'informations exhaustives sur cette prime rénovée et que celle-ci soit beaucoup plus visible que les années précédentes ;

- le dispositif cesse enfin d'être modifié tous les ans par voie réglementaire, ce qui lui ôte toute lisibilité et empêche l'ensemble des acteurs du marché automobile français de se l'approprier. »

Le débat parlementaire n'a pas permis d'apporter de réponse à cette interrogation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. Mener à bien dès 2018 une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS.
2. Compléter l'indicateur de performance des programmes 791 et 792 par d'autres afin de prendre en compte les différents polluants émis.

Annexe n° 1 : Barèmes du dispositif bonus-malus

Tableau n° 11 : Bonus [tout type motorisation] (€)

taux d'émission de CO ₂ (g/km)	2008	2009	2010	2011	1/1/12-31/7/12	1/8/12-31/10/13	1/11/13-31/12/14	2015	2016	2017		
Taux ≤ 20	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	7 000 [30 %]*	6 300 [27 %]*	6 300 [27 %]*	6 300 [27 %]*	6 000 [27 %]*		
20 < taux ≤ 50						5 000	4 000 [20 %]*	4 000 [20 %]*	1000**	1000		
50 < taux ≤ 60						3 500	4 500					
60 < taux ≤ 90	1 000	1 000	1 000	800	400	550	150	0	0	0		
90 < taux ≤ 95			500	400	100	200	0				0	0
95 < taux ≤ 100												
100 < taux ≤ 105	700	700	500	0	0	0	0	0	0	0		
105 < taux ≤ 110												
110 < taux ≤ 115												
115 < taux ≤ 120	200	200	100	0	0	0	0	0	0	0		
120 < taux ≤ 125												
125 < taux ≤ 130			0									
Deux ou trois roues et quadricycles à moteur au sens de l'article R3111-1 du code de la route, sous conditions.										Plus de 3 kW : 250 €/kWh [27% ou 1000]*** Moins de 3 kW : 20% ou 200€		
Vélo (neuf, sans batterie au plomb, moteur de puissance maximale de 0,25 kW)										20% du coût dans la limite de 200€		

** montant maximal de l'aide exprimé en pourcentage du prix d'achat TTC, y compris le coût de location de la batterie le cas échéant.*

*** à partir de 2016, les véhicules hybrides utilisant du diesel ne peuvent plus bénéficier du bonus.*

**** Pour les véhicules de plus de 3 kW, sur la base de la puissance développée par la batterie, montant maximal de l'aide exprimé en pourcentage du prix d'achat TTC, y compris le coût de location de la batterie le cas échéant, ou en coût, au plus faible des deux. Pour mémoire en 2018, si la puissance est supérieure à 3 kW, 250€/kWh limité au plus faible des deux seuils définis (27% du coût d'acquisition augmenté du coût de la batterie si elle est louée ou 900 €) ; si la puissance est inférieure à 3 kW, le montant est de 20% du coût d'acquisition dans la limite de 100€.*

Tableau n° 12 : Bonus pour les véhicules hybrides (non rechargeables) (€)

taux d'émission de CO ₂ (g/km)	2008	2009	2010	2011	1/1/12-31/7/12	1/8/12-31/10/13	1/11/13-31/12/14	2015**	2016**	2017
60 < taux ≤ 110	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	4 000*	3 300*	2 000*	750***	0
110 < taux ≤ 130				0	0	0	0	0		
130 < taux ≤ 135			0	0	0	0	0	0		
135 < taux ≤ 140										
Aide minimale (€)						2000 €	1650 €	1000 €		
Plafond (% prix*)						10 %	8,25 %	5 %		

* montant maximal dans la limite du plafond

** Condition supplémentaire depuis le 1^{er} janvier 2015 : le moteur électrique doit présenter une puissance maximale sur 30 minutes supérieure ou égale à 10 kilowatts.

*** à partir de 2016, les véhicules hybrides utilisant du diesel ne peuvent plus bénéficier du bonus.

Tableau n° 13 : Montant des primes à la conversion en 2017

Caractéristiques du véhicule acheté*	Caractéristiques du véhicule retiré de la circulation	Autres conditions	Montant
véhicule neuf émettant moins de 20 g CO ₂ /km (véhicule électrique)	Véhicule diesel dont la première immatriculation est intervenue avant le 1 ^{er} janvier 2006		4000 €
véhicule neuf émettant entre 21 et 60 g CO ₂ /km (véhicule hybride rechargeable)			2500 €
véhicule neuf émettant entre 61 et 110 g CO ₂ /km et respectant la norme Euro 6		Ménage non imposable à l'IR	1000 €
véhicule neuf émettant entre 61 et 110 g CO ₂ /km et respectant la norme Euro 5			500 €
véhicule d'occasion émettant moins de 110 g CO ₂ /km et respectant la norme Euro 6			1000 €
véhicule d'occasion émettant moins de 110 g CO ₂ /km et respectant la norme Euro 5			500 €

* A compter de 2017, les camionnettes recyclées ouvrent droit à la prime.

Par rapport 2015, la prime de conversion avait été élargie en 2016 pour les achats de véhicules émettant de 61 à 110 g de CO₂ :

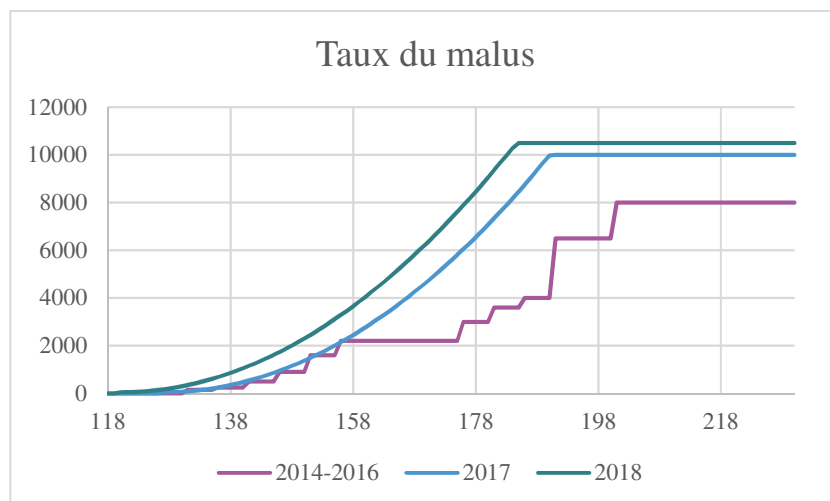
- L'aide passe de 500 à 1000 € pour les véhicules Euro 6
- Une nouvelle aide de 500 € est créée pour les véhicules Euro 5.

Elle s'applique depuis 2016 pour les véhicules diesel recyclé immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006 alors qu'elle était réservée aux véhicules immatriculés avant le 1/1/2001 en 2015. En revanche elle n'est désormais versée que si le véhicule acheté n'utilise pas une source d'énergie présentant du gazole.

Au titre de 2017, les évolutions ont été mineures : hausse du premier montant de 3700 à 4000 €, ajout de la catégorie véhicule neuf émettant entre 61 et 110 g CO₂/km et respectant la norme Euro 5.

Tableau n° 14 : Taux du malus (€)
Avant 2017

Taux d'émission de CO ₂ (g/km)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-2016	
taux ≤ 130	0	0	0	0	0	0	0	
131 ≤ taux ≤ 135							150	
136 ≤ taux ≤ 140						250		
141 ≤ taux ≤ 145					200	300	500	
146 ≤ taux ≤ 150								400
151 ≤ taux ≤ 155					200	500	1 000	1600
156 ≤ taux ≤ 160					200	200	200	750
161 ≤ taux ≤ 165								
166 ≤ taux ≤ 175	750	750	750	750	1 300	2 000	3000	
176 ≤ taux ≤ 180								
181 ≤ taux ≤ 185						2 600	3600	
186 ≤ taux ≤ 190					3 000			4000
191 ≤ taux ≤ 195						5 000	6500	
196 ≤ taux ≤ 200								
201 ≤ taux	1 600	1 600	1 600	1600	2 300	6 000	8000	

A partir de 2017

A compter de 2017, le taux du malus est progressif par échelon de 1 g CO₂ / km. Cf. loi n°2016-1917 du 29/12/2016 art.45 modifiant l'article 1011bis du code général des impôts.

**Annexe n° 2 : Récapitulatif des mouvements de crédits
entre le CAS et l'ASP en 2017 (M€)**

