



# Compte d'affectation spéciale « aide à l'acquisition de véhicules propres »

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2019



## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d’une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu’aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

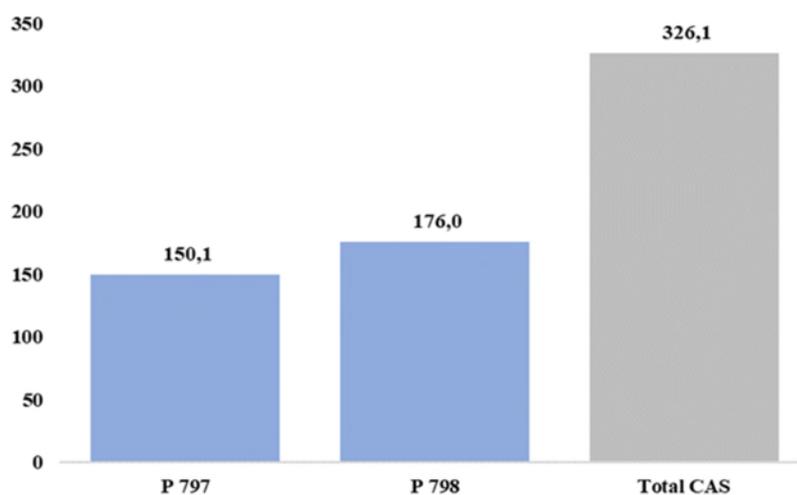
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu’à l’achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l’auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## Aides à l'acquisition de véhicules propres

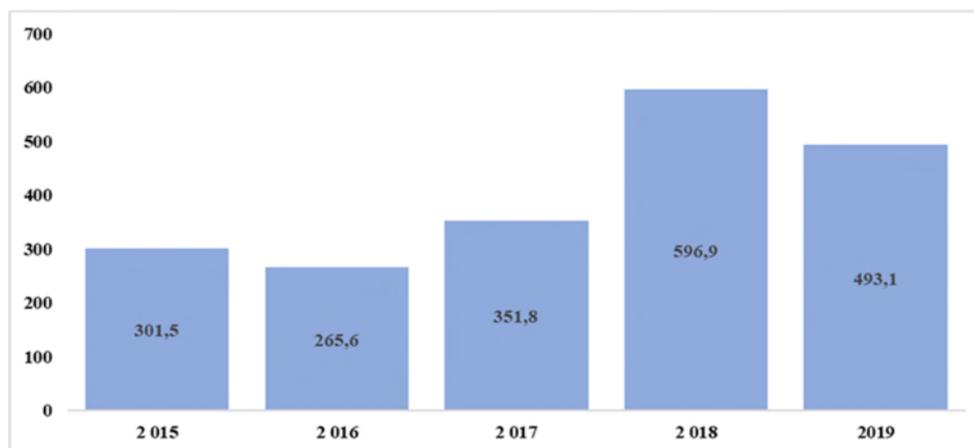
**Programme 797 – Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers**

**Programme 798 – Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales**

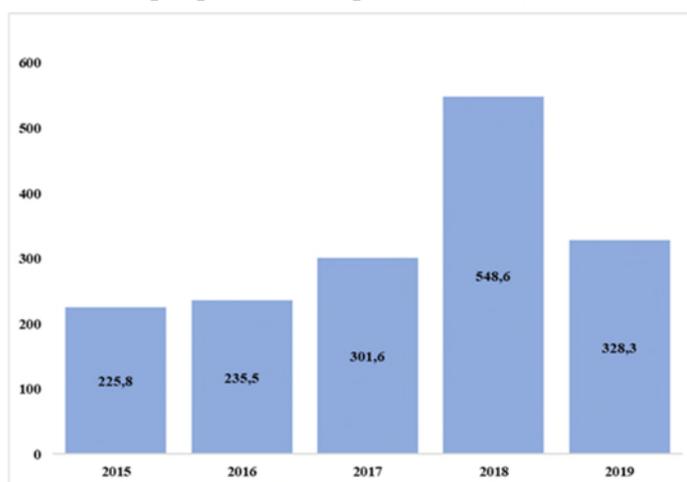
Graphique n° 1 : Dépense 2019 (CP, en M€)



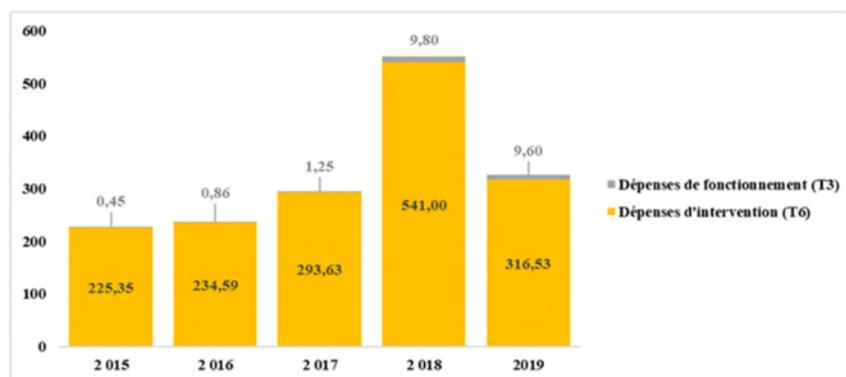
**Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**



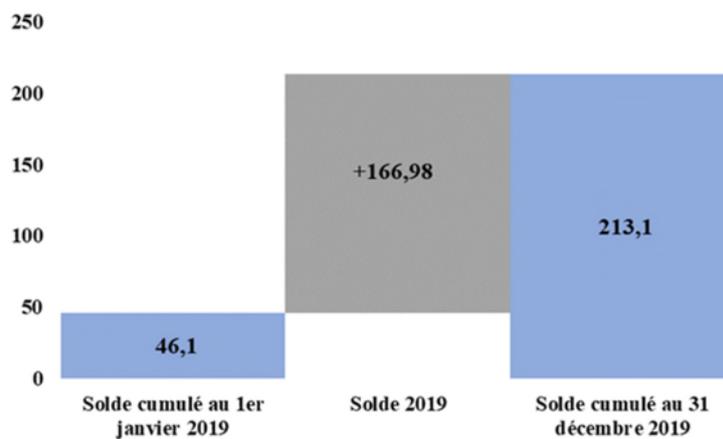
**Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)**



Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)



## Synthèse

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* sert de support budgétaire au « *bonus-malus* » automobile. Ce dispositif distribue des aides pour l'achat de véhicules émettant peu de CO<sub>2</sub> par kilomètre parcouru. Ces aides sont financées par une taxe sur les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> dépassent un seuil donné.

Jusqu'en 2018 inclus, le CAS servait aussi de support à une aide au retrait de véhicules âgés et polluants, transféré au programme 174 – *Energie, climat et après-mines*. En 2020, l'ensemble des prérogatives du CAS est transféré au programme 174.

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

En 2019, un montant de 326,1 M€ (en CP) a été versé par le CAS, ce qui représente 99,6 % des crédits ouverts. Les recettes issues du malus ont atteint le montant de 493,1 M€, inférieur au montant prévisionnel indiqué en loi de finances initiale. Le solde comptable du CAS est de 213,1 M€ (en CP). Le solde au 31 décembre 2018 a fait l'objet d'un report.

Aucune irrégularité n'est constatée dans la gestion du CAS en 2019.

Les versements du CAS à l'ASP ont permis le paiement de 313,97 M€ d'aides, soit une hausse de 32 % par rapport à 2018 hors prime à la conversion.

Le montant des bonus versés est supérieur de 8 % au montant prévisionnel (23 % par rapport à la LFI).

Pour mémoire, la prime à la conversion (PAC), rattachée au programme 174 a généré un grand nombre de demandes représentant plus de 820 M€.

La réorientation de l'usage du CAS s'est confirmée en 2019. Son solde est nettement positif en fin d'année. Le rattachement de la prime à la conversion au programme 174 pour 2019 a réduit les contraintes en gestion.

Les dispositifs ont été à nouveau modifiés, rendant difficile l'évaluation de leur impact et leur pilotage. Cette instabilité va à l'encontre de leur efficacité alors que leurs objectifs sont inchangés. L'évaluation de

qualité réalisée en 2018 au sujet de la prime à la conversion reste insuffisante, son périmètre étant trop restreint.

Dans le contexte d'un CAS très excédentaire en 2019 et d'un lien affaibli entre le malus automobile et la prime à la conversion, la suppression du CAS dès 2020 apparaît comme une réponse adaptée.

L'évaluation de ces aides reste insuffisante et leur pilotage demeure erratique, alors que leurs objectifs environnementaux sont théoriquement inchangés. Toutefois, de nouveaux critères ont été introduits (prise en compte du revenu fiscal de référence du foyer, du nombre de kilomètres parcourus par an, etc.) et ont encore complexifié les dispositifs. Alors que les dépenses (y compris celles relatives à la prime à la conversion) ont connu une très forte progression et dépassent désormais le milliard d'euros, la politique mise en œuvre apparaît poursuivre plusieurs objectifs.

## RECOMMANDATION

**Recommandation unique (DGEC) :** Subordonner toute modification du dispositif du bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs.

---

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>11</b>
<b>1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE .....</b>	<b>14</b>
1.1 Le solde .....	14
1.2 Les recettes.....	14
1.3 Les dépenses : crédits initiaux, gestion infra-annuelle et exécution .....	17
1.4 La soutenabilité du compte .....	18
<b>2 Les grandes composantes de la dépense .....</b>	<b>20</b>
2.1 Les dépenses d'intervention : aides à l'acquisition d'un véhicule propre.....	20
2.2 Les dépenses de fonctionnement : frais de gestion versés à l'ASP.....	25
<b>3 La gestion des dépenses.....</b>	<b>27</b>
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	27
3.2 La démarche de performance .....	27
<b>4 Les recommandations de la Cour.....</b>	<b>29</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018...	29
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019 .....	30

## 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 CO<sub>2</sub> / km en 2006 à 120 g CO<sub>2</sub> / km à l'horizon 2020<sup>1</sup>. Par ailleurs, des objectifs communautaires ont été définis concernant les émissions des véhicules neufs : 130 g CO<sub>2</sub> / km en 2015 et 95 g à partir de 2021<sup>2</sup>.

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 CO<sub>2</sub> 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 ancien<sup>3</sup>*

Le montant du bonus varie selon le taux d'émission de CO<sub>2</sub> et le type de véhicule, avec un maximum en 2019 de 6 000 € (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 a été de concentrer les bonus sur la fraction des véhicules neufs présentant les meilleures performances en termes d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Le champ de la prime à la conversion avait été grandement élargi en 2018 dans les suites du plan Climat annoncé en juillet 2017. Au titre de 2019, le dispositif a été adapté deux fois :

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ces aides sont définies par les dispositions D. 251-1 à D. 251-13 du code de l'énergie.

- par le décret n°2018-1318 du 28 décembre 2018 qui a amplifié l'attrait de l'aide. Il a apporté des ajustements limités au barème du bonus automobile (extension à certains véhicules). En revanche, ce même décret a profondément revu les conditions d'attribution de la prime à la conversion (révision des seuils démissions, des conditions d'éligibilité) ;

- par le décret n°2019-737 du 16 juillet 2019 qui a ajusté à la baisse l'attrait de l'aide. Il a revu les conditions d'éligibilité (seuils d'émission, prise en compte du revenu fiscal par part et non plus du caractère imposable, etc.) et les montants de la prime à la conversion.

Le versement des bonus est assuré par l'ASP<sup>4</sup> ; il en est de même pour la prime à la conversion.

*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 CO<sub>2</sub> dépassent 116 gCO<sub>2</sub>/km. Le montant de la taxe s'échelonne de 35 € à 10 500 € en 2019. Le barème est resté inchangé de 2014 à 2016 et a été rendu plus sévère par la suite (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.

Par ailleurs, il existe une taxe annuelle de 160 € due pour la détention des véhicules émettant plus de 190 g CO<sub>2</sub>/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 :

---

<sup>4</sup> L'ASP intervient, moyennant le paiement de frais de gestion, comme prestataire de services pour le compte de l'État. Le 20 mars 2018 une nouvelle convention traitant l'ensemble des aides en lien avec le CAS a été établie. En 2019, quatre avenants ont été signés pour revoir la tarification, les conditions de prise en charge, actualiser les sources de financement, etc.

- en recettes : le produit du malus payé lors de l'achat d'un véhicule fortement émetteur de CO<sub>2</sub>. 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 797 - *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers*, pour le financement du bonus pour les particuliers. 132 M€ étaient inscrits en LFI pour 2019 ;

- programme 798 - *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales*, pour le financement du bonus pour les entreprises notamment. 132 M€ étaient prévus en LFI pour 2019. (Cf. 1.3 pour les évolutions en cours d'année).

2019 marque la dernière gestion du CAS. La prime à la conversion a été rattachée au programme 174– *Energie, climat et après-mines* dès 2019 ; les autres dispositifs le sont à compter de 2020. Si les dispositifs d'aide sont distincts sur un plan budgétaire en 2019, ils sont restés très liés en gestion.

### **3 - Un dispositif excédentaire de 2014 à 2017, déstabilisé en 2018**

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 excédentaire. Fin 2017, le solde du CAS a fait l'objet d'une annulation dans le cadre de la loi de règlement pour 2017 (306 M€). En 2018, le compte a dû être abondé à quatre reprises ; un solde positif a été finalement constaté en fin d'année, les recettes du malus ayant excédé les prévisions. En 2019, le rattachement de la prime à la conversion au programme 174 a allégé la gestion du CAS de sa principale dépense, conduisant à un solde nettement positif pour son dernier exercice.

## 1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE

### 1.1 Le solde

En 2019, le rattachement au programme 174 de la prime à la conversion visait notamment à éviter des ruptures de paiements en cours d'année et un déséquilibre final du CAS. Dans la suite de cette décision, l'ensemble du dispositif des aides à l'acquisition de véhicules propres seront rattachés à ce même programme dès 2020.

En 2019, la gestion du CAS a ainsi été allégé de sa principale dépense tout en conservant l'intégralité de ses recettes.

Au 31 décembre 2019, le solde final de recettes du CAS est de 213,1 M€<sup>5</sup>.

### 1.2 Les recettes

En 2019, les recettes du malus s'élèvent à 493,1 M€. A l'inverse de 2018, le montant collecté est inférieur aux prévisions présentées en LFI. Le produit de la taxe a été revu à la baisse de 60 M€ à l'occasion de la LFR du 2 décembre 2019, en deçà de 57 M€ de la baisse effective de recettes.

L'écart à la prévision est comparable aux autres années.

---

<sup>5</sup> Ce solde positif est très inférieur aux plus de 800 M€ dépenses en crédits budgétaires générés par la prime à la conversion (PAC). Le maintien de la PAC dans ces conditions dans le CAS aurait été inadapté.

**Tableau n° 1 : Synthèse des recettes du malus**

	2018			2019			2020
	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu
<i>Montant malus (M€)</i>	388 M€	558,9 M€	+44,1%	570 M€ (PLF) 610 M€ (LFI)	493,1 M€**	-13,5% (-19,9%)	761 M€
<i>Nombre contributeurs</i>	500 600	640 030	+27,9%	n.c.	755 600		n.c.
<i>Malus moyen (€)*</i>	775	873	+12,6%	n.c.	653		n.c.

Source : PAP et DGEC

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

\*\* dont 245 M€ au premier semestre.

Comme en 2018, le barème du malus 2019 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 :

- les taux d'émission de référence ont été abaissés (ainsi, l'exonération de taxe est réservée aux véhicules émettant moins de 116 g/km au lieu de 119 en 2018, 126 en 2017, 130 de 2014 à 2016) ;

- en conservant une définition du tarif de la taxe de façon lissée, supprimant ainsi d'éventuels effets de seuil (Cf. annexe 1, tableau 17).

La prise en compte de nouvelles méthodes d'homologation<sup>6</sup> des émissions a conduit à diminuer les montants appliqués pour ne pas aboutir à un durcissement excessif.

Selon la DGEC, 33,7 % des véhicules neuf immatriculés ont fait l'objet d'un malus.

<sup>6</sup> Plus proches des conditions habituelles d'utilisation et conduisant à motorisation égale à accroître la valeur homologuée

### **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.

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

- Les réductions de malus accordées aux familles nombreuses<sup>7</sup> (5,7 M€ en 2019) 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.

---

<sup>7</sup> 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 acquitté et le montant de la taxe effectivement dû après application de la réduction.

### 1.3 Les dépenses : crédits initiaux, gestion infra-annuelle et exécution

Tableau n° 2 : Synthèse de l'exécution 2019

En M€	Programme 797 Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers	Programme 798 Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales	Total CAS	Pour mémoire, prime à la conversion programme 174
	AE=CP sauf crédits consommés	AE=CP	AE=CP	
LFI	132 000 000	132 000 000	264 000 000	596 000 000
LFR	+2 074 592 (AE) -4 925 408 (CP)	22 074 592 (AE) 22 074 592 (CP)		
Autres mouvements de crédits (réévaluation de recettes)	Reports de 2018 sur 2019 : 21 925 408 (AE) 23 060 595 (CP)	Reports de 2018 sur 2019 : 21 925 408 (AE) 23 060 595 (CP)		
Total des crédits disponibles	156 000 000 (AE) 150 135 187 (CP)	176 000 000 (AE) 177 135 187 (CP)	332 000 000 (AE) 327 270 374 (CP)	823 500 000
Crédits consommés	152 278 868 (AE) 150 127 720 (CP)	176 000 000	328 278 868 (AE) 326 127 720 (CP)	823 500 000

Source : DGEC

Les dépenses sur les deux types de bonus ont été plus dynamiques qu'attendues. Elles ont dépassé les prévisions de 14 % pour les aides aux particuliers et de 33 % pour les aides aux entreprises.

Cependant, le CAS a pu s'appuyer sur des reports et des recettes suffisantes pour ne pas être confronté à un risque de rupture de paiement. La loi de finances rectificative a permis un nouvel abondement nécessaire des programmes sans pour autant excéder les recettes du CAS. La LFR a permis une réorientation partielle de crédits du programme 797 vers le programme 798.

Tableau n° 3 : Crédits initiaux et consommés 2015-2019

En M€	2015		2016		2017		2018		2019*	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
P. 791	214,15	204,45	236	207,45	320	258,87 en CP (265,6 en AE)	266	185,82 en CP (188,09 en AE)		
P.797									132	150,13
P.798									132	176
P. 792	28	21,39	60	28	27	36	122	365	-	
<b>CAS</b>	<b>242,15</b>	<b>225,84</b>	<b>296</b>	<b>235,45</b>	<b>347</b>	<b>294,87</b>	<b>388</b>	<b>550,82</b>	<b>264</b>	<b>326,1</b>
<b>P174 (PAC)</b>									<b>596</b>	<b>823,5</b>

Source : DGEC

\* entre la préparation du PLF et la LFI, il a été décidé de modifier profondément le lien entre le CAS et les différentes aides. Cf. 1.4.

En 2019, 326,1 M€ ont été versés par le CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres à l'ASP pour contribuer au financement des actions. Cela représente une diminution de 41 % par rapport à 2018 en périmètre courant (mais +75 % hors PAC).

Le ratio de consommation des crédits votés est supérieur à 100 % en 2019 (123 %) sur la base des CP en LFI, égal à 99,7 % en tenant compte des ouvertures de crédits. La sous-estimation du besoin en LFI a pu être dépassée en gestion au travers des procédures budgétaires usuelles.

## 1.4 La soutenabilité du compte

Le CAS est supprimé à compter de 2020. Les difficultés en gestion rencontrées en 2018 avaient conduit à rattacher la prime à la conversion au programme 174. La Cour avait noté que cette mesure affaiblissait le lien opéré par le CAS entre les recettes collectées au titre du malus automobile et les aides versées.

Un durcissement du malus pourrait déboucher au moins temporairement, le temps que le marché s'adapte, par une progression des recettes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les modalités du bonus ont été revues pour diminuer l'aide aux achats de véhicules les plus onéreux (seuils à 45 000 et 60 000 €, modulés suivant le type de véhicule et d'acheteur). Ces évolutions suivent celles qui ont touchées la prime à la conversion dès le mois d'août 2019, afin de mieux concentrer les aides.

Le Gouvernement affiche un objectif de multiplication par cinq de la vente de véhicules électriques d'ici 2022. Une trajectoire de l'enveloppe dédiée au bonus a été présentée : 260 M€ en 2019, 400 M€ en 2020, 400 M€ en 2021, 340 M€ en 2022. Le bonus maximal diminuera passant de 6 000 € en 2019 à 4 000 € en 2022 (pour les personnes physiques).

L'objectif de perception assigné au malus en 2020 (de l'ordre de 700 M€) est en deçà des dépenses attendues au titre des bonus et de la prime à la conversion (de l'ordre du milliard). En outre, une réforme des taxes sur les véhicules pourrait intervenir.

Au vu des orientations politiques données aux aides et au malus, le rattachement de l'ensemble du dispositif à un programme du budget général apparaît comme un choix rationnel, par défaut, le cadre du CAS n'étant pas adapté ni à court ni à moyen terme.

## 2 Les grandes composantes de la dépense

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

En 2019, l'ASP a versé 314,0 M€ au titre du bonus<sup>8</sup>. En tenant compte des aides versées au titre de la prime à la conversion, des montants versés par le CAS et le programme 174, l'ASP a pu renforcer sa trésorerie de 7 M€ (18,25 M€ fin 2019 contre 11,7 M€ fin 2018, cf. annexe n°2). Au vu des montants en jeu et des changements de règle de gestion en cours d'année cette évolution apparaît limitée.

Hors prime à la conversion (PAC), le montant des aides versées en 2019 est en hausse de 32 % par rapport à 2018 (237,4 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 64 229 dossiers d'aide en 2019, soit une baisse de 56% par rapport à 2018. Toutefois, hors aides liées aux vélos à assistance électrique, l'évolution des seuls bonus automobiles présente une autre trajectoire, avec une hausse marquée en 2019 : 50 823 en 2017, 45 508 en 2018, 63 325 en 2019.

**Tableau n° 4 : Répartition de la dépense pour les bonus et les primes (en M€) (avec prime à la conversion(PAC))**

		<i>Bonus et primes versés en ...</i>		
		2018	2019 (prévision)	2019 (réalisé)
<i>Bonus et primes versés pour des achats réalisés en ...</i>	2018 ou avant	494,6	140,6	324,81
	2019 (prév)		805,6	
	2019 (réel)			809,23
	2020 (prév)			
	<b>Total</b>	<b>614,7</b>	<b>946,2</b>	<b>1134,0</b>

Source : MTES, ASP, traitement Cour des comptes

<sup>8</sup> (et 820 M€ au titre de la prime à la conversion)

**Tableau n° 5 : Répartition de la dépense pour les bonus et les primes  
(en M€) (sans prime à la conversion)**

		<i>Bonus versés en ...</i>			
		2018	2019 (prévision)	2019 (réalisé)	2020 (prévision)
<i>Bonus et primes versés pour des achats réalisés en ...</i>	2018	146,3	48,7	92,1	
	2019 (prév)		293,2		28,4
	2019 (réel)			221,87	
	2020 (prév)				367,3
	<b>Total</b>	<b>237,4</b>	<b>341,9</b>	<b>313,97</b>	<b>395,7</b>

Source : MTES, ASP, traitement Cour des comptes

Ces aides ne correspondent que partiellement aux ventes de véhicules réalisées en 2019. 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 six mois pour soumettre leurs demandes d'aide et le traitement de cette demande peut prendre trois mois.

Pour cette raison, une partie des aides versées au premier semestre concerne des ventes de l'année précédente. 29 % du montant des bonus versés en 2019 correspondent à des achats réalisés en 2018. De façon symétrique, une partie des achats réalisés en 2019 bénéficieront d'aides financées sur des crédits ouverts pour 2020.

a) bonus

**Tableau n° 6 : Synthèse sur les bonus en 2019**

	Prévu*	Réalisé	Variation	Réalisé 2018	Variation 2019/18
Montant bonus (M€)	291	314	+8%	237	+32%
Nombre bénéficiaires	57 000	64 229 (dont 904 VAE)	+13%	144 656 (dont 99 148 VAE)	-56%
Bonus moyen (€)	5 105	4 889	-4%	1641	+198%

Source : DGEC

\* les données prévisionnelles sont celles ayant servi à la préparation du PLF 2019.

Le montant des bonus versés par l'ASP en 2019 a été de 314 M€, soit un montant supérieur de 8 % au prévisionnel.

Le nombre total de véhicules bénéficiaires d'un bonus est légèrement supérieur aux prévisions, que pourrait avoir notamment soutenu la hausse significative (+38 % par rapport à 2018) des ventes de voitures électriques.

**Tableau n° 7 : Répartition des bonus selon les émissions de g CO<sub>2</sub>/km (P.797 et P.798)**

Catégories du véhicule	Véhicules bénéficiaires			Coût des bonus (M€)		
	prev.*	réalisé	var.	prev.*	réalisé	var.
<i>voiture particulière</i>	40 000	43 707	9%	240,0	261,2	9%
<i>2-3 roues ou quad. élec.</i>	10 000	12 268	23%	9,0	8,8	-2%
<i>camionnette</i>	7 000	7 350	5%	42,0	43,9	5%
<i>vélo à ass. Electrique</i>	500	904	81%	0,1	0,085	-15%
<b>Total</b>	<i>57 500</i>	<i>64 229</i>	<i>12%</i>	<i>291,1</i>	<i>314,0</i>	<i>8%</i>

Source : DGEC.

En 2019, la part des achats (en neuf) de voitures particulières et de camionnettes ayant bénéficié d'un bonus est de 1,9 %, en hausse par rapport à 2018 (1,5 %).

12 268 aides au titre des 2-3 roues et quadricycle électrique ont été attribuées (contre environ 6 000 en 2018), conduisant à un taux de 3,9 % des achats aidés sur ce segment.

Seul 904 vélos à assistance électrique (ou « cycle à pédalage assisté ») ont bénéficié d'un bonus de l'Etat. Le dispositif avait été profondément modifié en 2018, conduisant à un nombre de demandeurs proche de zéro (en 2018 la quasi-totalité des dossiers déposés relevait de l'ancien dispositif) contre 180 000 en 2017. Le marché est resté très dynamique en 2018 et 2019<sup>9</sup>. Le taux de pénétration de l'aide de l'Etat en 2019 est inférieur au pourcent ; son utilité ne va pas de soi.

<sup>9</sup> Pour mémoire, l'Observatoire du cycle a estimé en avril 2019 les ventes de VAE à 340 000 unités en 2018 et donnait une prévision de 400 000 pour 2019.

*b) primes à la conversion (hors CAS, pour information)*

**Tableau n° 8 : Synthèse sur les primes à la conversion en 2019,  
comparaison avec 2018**

	<b>Prévu 2019*</b>	<b>Réalisé 2019</b>	<b>Variation</b>	<b>Réalisé 2018</b>	<b>Variation 2019/18</b>
Montant (M€)	739,5	820,1	+11%	377,3	+117%
Nombre bénéficiaires	317 010	376 831	+19%	208 559	+81%

*Source : DGEC*

*\* données utilisées pour la préparation du PLF. Le montant finalement prévu en LFI est inférieur.*

En 2019, environ 4 % des 9,2 millions de véhicules immatriculés ont bénéficié de la prime à la conversion. Seulement 4 150 achats de véhicules ont donné lieu au cumul de la prime et du bonus (c’est-à-dire 8 % des véhicules ayant bénéficié d’un bonus et 1 % des véhicules ayant bénéficié des primes à la conversion).

En 2018 et 2019, plus d’un milliard d’euros a été dépensé au titre de ce dispositif<sup>10</sup>.

216 000 demandes ont été enregistrées au premier semestre 2019, deux fois plus qu’en 2018 à la même époque. L’évolution des barèmes début 2019 (en particulier pour les ménages les plus modestes) a pu contribuer à ce résultat.

Le gouvernement a revu les modalités d’attribution au 1<sup>er</sup> août 2019 en redéfinissant les catégories éligibles et modérant de fait l’aide. Le rythme de dépôt a effectivement ralenti (160 000 demandes au second semestre). Le total sur l’année est supérieur aux prévisions initiales du gouvernement. Les véhicules de plus de 60 000 € ont été exclus du dispositif.

<sup>10</sup> Des dispositifs comparables existent en Espagne (45 M€ en 2019, couplé à une aide des constructeurs), Italie (70 M€ en 2020), Roumanie (1 400 primes attribuées en 2018). En Allemagne, au Royaume-Uni et en Irlande, certains constructeurs versent des primes à la conversion. La France apparaît seule à avoir lancé une action de cette ampleur.

Des services d'information ont été déployés : simulateur, téléservice, foire aux questions, espace numérique réservé aux professionnels.

**Tableau n° 9 : Prime à la conversion selon les catégories de véhicules**

Catégories du véhicule acheté	Véhicules bénéficiaires			Coût des primes (M€)		
	Prévu	Réalisé	Var.	Prévu	Réalisé	var.
voiture particulière électrique neuve <21 gCO <sub>2</sub> /km	6 000	3 768	+0,8%	15	10,3	8,5%
voiture particulière électrique d'occasion <116 gCO <sub>2</sub> /km		2 280			5,9	
camionnette électrique neuve <21 gCO <sub>2</sub> /km	1 000	360	-40,3%	2,5	0,9	-41,6%
camionnette électrique d'occasion <116 gCO <sub>2</sub> /km		237			0,5	
voiture particulière neuve ou d'occasion <116 gCO <sub>2</sub> /km, classée Crit'Air 1 ou 2	310 000	285 653	+19%	722	628,5	+11%
voiture particulière neuve ou d'occasion >116 gCO <sub>2</sub> /km, classée Crit'Air 1 ou 2		74 809			152,9	
camionnette neuve ou d'occasion <116 gCO <sub>2</sub> /km classée Crit'Air 1 ou 2		9 707			21,0	
2-3 roues ou quadricycle neuf	10	17	+70%	0,01	0,02	+76%
<b>TOTAL</b>	317 010	376 831		739,5	820,1	

Source : DGEC

En 2019, près de la moitié des voitures d'occasion vendues ouvrant droit à prime l'ont été par des vendeurs professionnels.

Le CGDD a produit en octobre 2019<sup>11</sup> une évaluation socio-économique ex post de la prime à la conversion en 2018. Elle conclut à un bilan positif pour la collectivité du fait de gain provenant de la réduction de la pollution atmosphérique aux particules fines, des économies sur le carburant et l'entretien des véhicules. Elle relève un surcoût d'achat élevé du véhicule. En outre, des disparités suivant la zone considérée se font jour : le gain socio-économique est vraisemblablement négatif hors des zones denses à densité intermédiaire. De plus, ces conclusions se basent sur les données d'une seule année.

La DGEC précise que cette évaluation a vocation à être renouvelée tous les ans et que l'étude conduite sur les primes attribuées en 2019 est actuellement en cours.

Lors des réorientations du dispositif, l'administration ne disposait pas des éléments nécessaires pour évaluer pleinement l'impact des aides et leur efficacité au regard des objectifs environnementaux, sociaux et industriels du dispositif. Le pilotage du dispositif demeure faible sur ce point.

## **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 des aides du bonus et de la prime à la conversion n'ont pas été distingués en gestion (le programme 797 a porté tous les frais de gestion des dispositifs, y compris ceux payés par le programme 174).

---

<sup>11</sup> Prime à la conversion des véhicules particuliers en 2018, une évaluation économique ex post, collection Théma, CGDD, octobre 2019

**Tableau n° 10 : Synthèse sur les frais de gestion payés à l'ASP**

	Frais de gestion (€)	Aides versées (€)	Frais /aides (%)	Nombre dossiers gérés	Frais /dossier (€)
2019	9 613 798	1 134 145 149	0,85%	441 060	22
2018*	9 793 308	614 709 971	1,59%*	353 215	28*
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
<b>Variation 2019/2018</b>	<b>-1,8%</b>	<b>+84,5%</b>	<b>-46,7%</b>	<b>+24,9%</b>	<b>-22%</b>

*\*Le report de frais de gestion de 2017 vers 2018 introduit un biais important dans les ratios présentés.*

*Source : DGEC, Cour des comptes*

Les frais de gestion versés à l'ASP se sont élevés à 9,61 M€ en 2019, contre 9,75 M€ en 2018. Le montant des frais de gestion a pu être contenu malgré l'augmentation nette du montant des aides versées et du nombre de dossiers. Le montant des frais par dossier demeure élevé, alors même qu'une partie des aides est désormais traitée par des professionnels.

Toutefois, les évolutions répétées des dispositifs et la mise en place de nouveaux services d'aide peuvent rendre difficiles les efforts de réduction des coûts processus.

Plusieurs types de contrôle sont réalisés lors de l'instruction initiale des dossiers. Des contrôles a posteriori ont été lancés en 2018 sur les primes à la conversion délivrées entre 2016 et 2018. Toujours en cours début 2020, **la DGEC en communiquera les résultats à la Cour dès qu'ils seront connus.**

### 3 La gestion des dépenses

#### 3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Aucune irrégularité n’est constatée dans la gestion du CAS en 2019 : le compte n’est pas en déficit et il a été utilisé conformément à son objet.

La poursuite des réunions du comité de trésorerie mis en place en 2018, dans lequel sont examinés les flux financiers entre le budget de l’Etat et l’ASP notamment au titre du CAS, a pu contribuer à mieux piloter la gestion financière des dispositifs.

Nonobstant la disparition du CAS, la poursuite de cette bonne pratique est à encourager.

#### 3.2 La démarche de performance

Tableau n° 11 : Émissions moyennes de CO<sub>2</sub>/km des véhicules neufs

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cible 2020
Prévision					106	106	105	109	95
Exécution	124	117	113	111,2	110,4	110,9	111,8	111,5 (est.)	

Source : PAP et DGEC. Il n’y a pas de prévision pour 2020.

Après une baisse de 2012 à 2016, on observe une hausse des émissions moyennes de CO<sub>2</sub>/km des véhicules neufs. La cible 2020 est fixée à 95 g CO<sub>2</sub>/km. La cible prévisionnelle retenue était en hausse entre 2018 et 2019, mais n’a pas même été atteinte. En effet, comme en 2018, les ventes de véhicules ont continué à croître, profitant notamment au segment des SUV, ce qui n’a pas permis d’obtenir la baisse espérée des émissions moyennes. La part des motorisations essence a été de 56,4 % contre 34,6 % pour le diesel. Les motorisations alternatives atteignent 9 %, les voitures électriques 2,3 %.

Selon la DGEC, « Compte-tenu de l’entrée en vigueur en 2020 des obligations européennes contraignantes de forte réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pesant sur les constructeurs automobiles, il est attendu que les émissions baissent fortement (l’objectif est de 95g CO<sub>2</sub>/km en moyenne en

*Europe*). ». L'évolution du barème du malus vise à accompagner les constructeurs dans l'atteinte de cet objectif. L'écart à combler paraît cependant important.

La DGEC s'appuie sur l'étude du CGDD pour estimer les gains liés à la seule prime à la conversion en termes de baisse d'émissions : -240 tonnes de pollution aux particules fines, -2 700 tonnes de la pollution aux oxydes d'azote, -440 000 tonnes de CO<sub>2</sub>.

Ce type d'indicateurs paraît utile à suivre.

L'évaluation de ces aides reste très faible et leur pilotage demeure erratique, alors que leurs objectifs environnementaux sont théoriquement inchangés. Toutefois, de nouveaux critères ont été introduits (prise en compte du revenu fiscal de référence du foyer, du nombre de kilomètres parcourus par an, etc.) et ont encore complexifié les dispositifs. Alors que les dépenses (y compris celles relatives à la prime à la conversion) ont connu une très forte progression et dépassent désormais le milliard d'euros, la politique mise en œuvre apparaît poursuivre plusieurs objectifs.

**Recommandation unique (DGEC) : Subordonner toute modification du dispositif du bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs.**

## **4 Les recommandations de la Cour**

### **4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018**

En 2018 comme en 2017, la Cour avait recommandé de conduire dès 2018 une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS pour répondre aux interrogations répétées exprimées tant par le Parlement que par elle-même.

Une première étude socio-économique du CGDD a été produite, mais uniquement sur les données 2018 et sur la prime à la conversion (sans examiner l'effet du malus ou des bonus). Le champ d'étude est insuffisant pour répondre pleinement à la recommandation de la Cour. En outre, cette étude partielle, tout en concluant à une utilité socio-économique globale et à l'utilité de cibler les aides sur les vieux véhicules polluants sous les hypothèses prises, signale de fortes disparités en fonction de la zone d'habitation du bénéficiaire et du caractère imposable ou non de ce dernier.

Cette analyse du CGDD montre l'intérêt d'interroger les objectifs, les résultats et les modulations à apporter au dispositif. Une ou des études des effets sur le comportement des différents acteurs face à ces aides restent à conduire pour conforter le dispositif évaluatif.

Le rattachement au programme 174 est une mesure de gestion budgétaire adaptée aux contraintes de la collecte du malus et des dépenses du bonus et de la PAC. Il souligne le lien de cet aide à la stratégie du gouvernement en matière de transition écologique.

La qualité du pilotage et de l'évaluation de cette politique doivent pour autant croître. En outre, le dispositif est soumis trop régulièrement à des modifications, y compris en cours d'année. Cette situation devrait être clairement exposée au Parlement, voire faire l'objet d'une présentation spécifique au vu de la sensibilité des questions de fiscalité environnementale et du devenir de la filière automobile.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019**

Recommandation unique (DGEC) : Subordonner toute modification du dispositif du bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs.

**Annexe n° 1 : Barèmes du dispositif bonus-malus**

En raison de la grande complexité des barèmes, les tableaux ci-dessous ne reprennent pas toujours l'intégralité des critères, notamment à partir de 2018.

**Tableau n° 12 : Bonus [tout type motorisation] (€) avant 2018**

taux d'émission de CO2 (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				400	100	200	0				0		
95 < taux ≤ 100			500									0	0
100 < taux ≤ 105													
105 < taux ≤ 110			200	200	0	0							
110 < taux ≤ 115													
115 < taux ≤ 120			100	0	0								
120 < taux ≤ 125			0										
125 < taux ≤ 130	200	200	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.

**Tableau n° 13 : Bonus à partir de 2017**

	2017	2018	2019	2020 (prév.)
Voiture électrique ou hydrogène (moins de 20 g CO <sub>2</sub> /km)	6000€ max.	6000€ max.	6000€ max.*	6000€ max.**
Voitures hybride rechargeable (20 à 60 de g CO <sub>2</sub> /km)	1000 €	0€	0 €	0€
Deux ou trois roues et quadricycles à moteur au sens de l'article R.3111-1 du code de la route, sous conditions	1000 € max.	900€ max.	900€ max.	900€ max.
Vélo électrique	200 €	200€ sous conditions	200€ sous conditions	200€ sous conditions

\* à la différence de 2018, les véhicules d'un poids de 3 500 à 4 500 kg ont été rendus éligibles à une aide, mais réduite d'un tiers.

\*\* dégressif par palier en fonction du coût du véhicule acheté.

**Tableau n° 14 : Montant des primes à la conversion en 2018**

Caractéristiques du véhicule acheté	Caractéristiques du véhicule retiré de la circulation	Autres conditions	Montant
Véhicule neuf émettant moins de 20 g CO <sub>2</sub> /km (véhicule électrique)	Véhicule diesel dont la première immatriculation est intervenue avant le 1er janvier 2001 (pour les foyers imposables à l'impôt sur le revenu) ou 2006 (pour les foyers non imposables)	Imposable	2500€
		Non imposable	2500€
Véhicule neuf ou d'occasion émettant moins de 130 g CO <sub>2</sub> /km, Crit'air1 ou 2	Véhicule essence immatriculé avant 1997 (sans condition relative à l'IR)	Imposable	1000€
		Non imposable	2000€
Deux/trois roues, quadricycle électrique neuf	Véhicule essence immatriculé avant 1997 (sans condition relative à l'IR)	Imposable	100€
		Non imposable	1100€

**Tableau n° 15 : Montant des primes à la conversion en 2019 avant le  
1<sup>er</sup> août**

Caractéristiques du véhicule acheté	Caractéristiques du véhicule retiré de la circulation	Autres conditions	Montant
Véhicule émettant jusqu'à de 20 g CO <sub>2</sub> /km (véhicule électrique)	Véhicule diesel dont la première immatriculation est intervenue avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2001 (pour les foyers imposables à l'impôt sur le revenu) ou 2006 (pour les foyers non imposables)	Imposable/pers onne morale	1000€ (occasion) 2 500€ (neuf)
		Non imposable	2 500€ à 5 000€*
Véhicule neuf émettant de 21 à 50 g CO <sub>2</sub> /km (véhicule hybride rechargeable)		Imposable/pe rsonne morale	1000 à 2500€**
		Non imposable	2000 à 5000€***
Véhicule neuf ou d'occasion émettant jusqu'à 122 g CO <sub>2</sub> /km, Crit'air1 (ou Crit'Air 2 pour les non imposables)	Véhicule essence immatriculé avant 1997 (sans condition relative à l'IR)	Imposable/pe rsonne morale	1 000€
		Non imposable	2 000€ à 4 000 €****
Deux/trois roues, quadricycle électrique neuf		Imposable	100€
		Non imposable	1 100€

\* Une modulation a été pratiquée en fonction du revenu fiscal de référence par part et de l'importance du trajet domicile travail.

\*\* Une modulation a été pratiquée en fonction de l'existence éventuelle d'une contrainte d'autonomie du véhicule.

\*\*\* Une modulation a été pratiquée en fonction de l'existence éventuelle d'une contrainte d'autonomie du véhicule, du revenu fiscal de référence par part et de l'importance du trajet domicile travail.

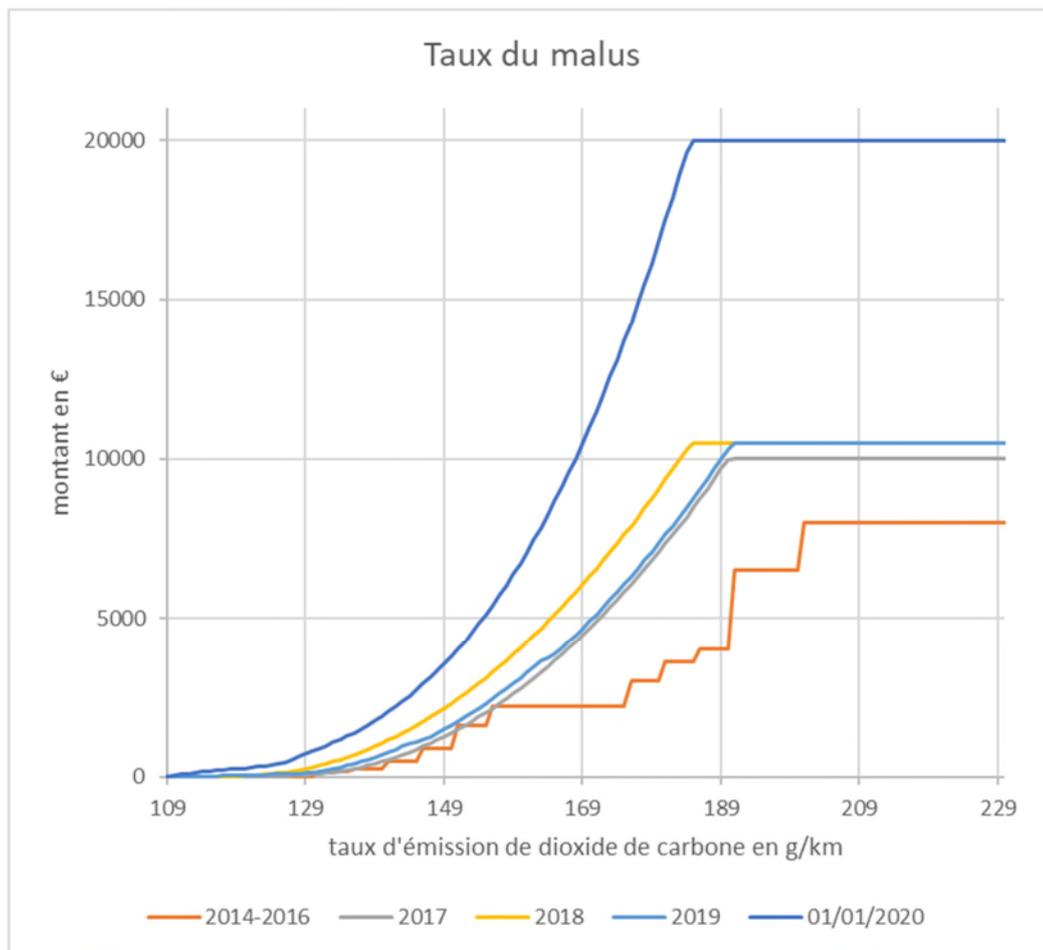
\*\*\*\* Une modulation a été pratiquée en fonction du revenu fiscal de référence par part et de l'importance du trajet domicile travail.

**Tableau n° 16 : Montant des primes à la conversion en 2019 après le 1<sup>er</sup> août**

Caractéristiques du véhicule acheté	Caractéristiques du véhicule retiré de la circulation	Montant
Véhicule neuf émettant jusqu'à 20 g CO <sub>2</sub> /km (véhicule électrique)	Véhicule diesel dont la première immatriculation est intervenue avant le 1er janvier 2001 (pour les foyers dans les 5 derniers déciles de RFR par part) ou 2006 (pour les foyers dans les 5 premiers déciles de RFR par part)	2 500 € à 5 000 €*  2 500 € à 5 000 €* (si respect d'une contrainte d'autonomie)
Véhicule neuf émettant de 21 à 50 g CO <sub>2</sub> /km (véhicule hybride rechargeable)		1 500 € à 3 000 €*  1 500 € à 3 000 €*  100€ (5 derniers déciles), 1100€ (5 premiers déciles)
Voiture neuve ou d'occasion émettant de 51 à 116 g CO <sub>2</sub> /km (Crit'Air 0 ou 1, voire 2 pour une voiture neuve immatriculée pour la première fois après le 01/09/2019), pour les ménages modestes (dans les 5 premiers déciles)	Véhicule essence immatriculé avant 1997 (sans condition relative à l'IR)	
Deux/trois roues, quadricycle électrique neuf		

\* Primes doublées pour les ménages très modestes (2 premiers déciles) et les ménages modestes gros rouleurs

Tableau n° 17 : Taux du malus (€)



**Annexe n° 2 : Récapitulatif des mouvements de crédits  
entre le CAS, le programme 174 et l'ASP en 2019 (en M€)**

