



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

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

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.

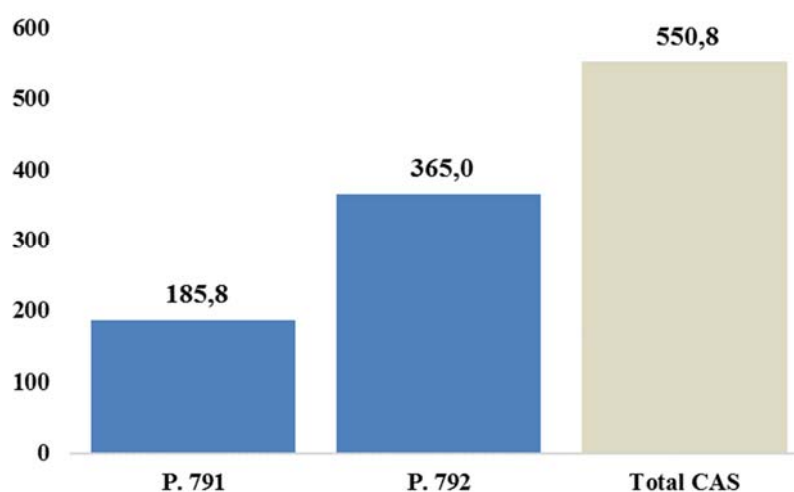
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites 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.

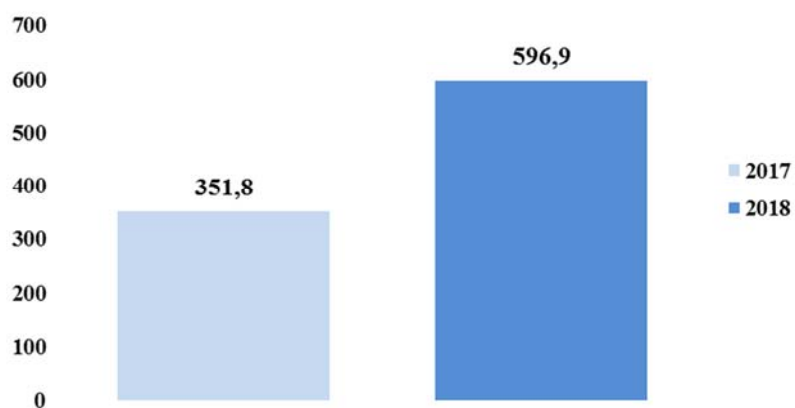
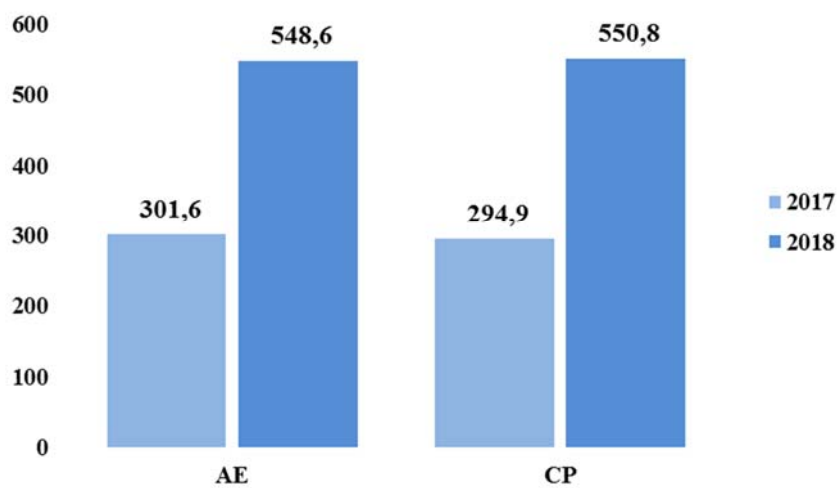
Aides à l'acquisition de véhicules propres

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

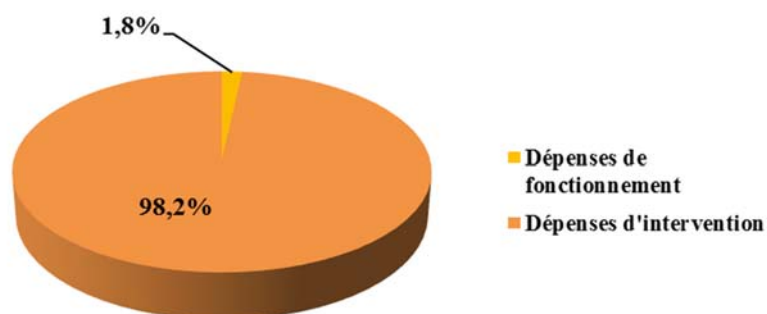
**Programme 792 – Contribution au financement de
l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants**

Graphique n° 1 : Dépense 2018 (CP, en M€)

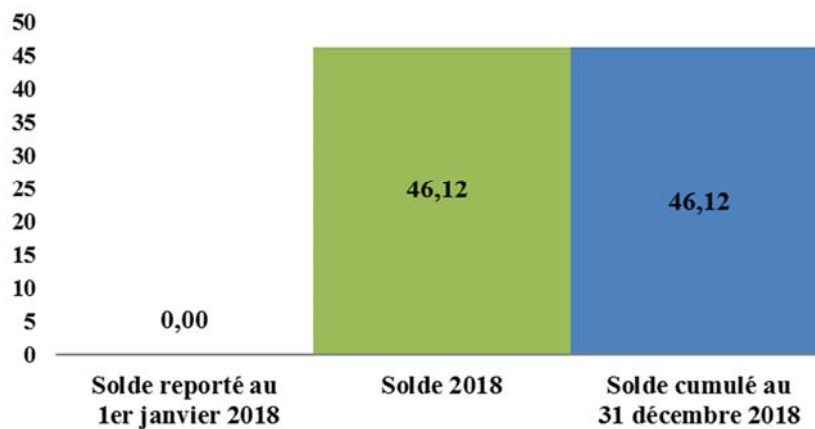


Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)**

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



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)



Synthèse

Le compte d'affectation spéciale *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 CO₂ par kilomètre parcouru et des aides au retrait de véhicules âgés et polluants. Ces aides 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.

En 2018, un montant de 550,8 M€ (en CP) a été versé par le CAS, ce qui représente 87,3% des crédits ouverts. Les recettes issues du malus ont atteint le montant de 558,9 M€, très supérieur au montant prévisionnel figurant en loi de finances initiale. Le solde d'exécution budgétaire du CAS est de 48,36 M€ (en AE) et 46,12 M€ (en CP). Le solde au 31 décembre 2017 a été annulé dans le cadre de la loi de règlement pour 2017 (en juillet 2018).

Aucune irrégularité n'a été constatée dans la gestion du CAS en 2018. Cependant, en cours d'exercice, le compte a dû être abondé à hauteur de 38 M€ par le programme 174 et ses recettes réévaluées à quatre reprises. L'augmentation des recettes a évité un déséquilibre final du compte.

Les versements du CAS à l'ASP ont permis le paiement de 614,7 M€ d'aides, soit une hausse de 161% par rapport à 2017.

Le montant total des bonus versés est inférieur de 37 % au montant prévisionnel, en raison de ventes de véhicules électriques plus faibles que prévu. La prime à la conversion accompagnant l'achat d'un véhicule électrique ou d'un véhicule thermique sous condition a fait l'objet d'un nombre de demandes qui a largement dépassé les prévisions : le montant des primes est ainsi supérieur de 76% à la prévision de la LFI.

Les dispositifs ont à nouveau été modifiés, rendant difficile l'évaluation de leur impact et leur pilotage. Ils souffrent d'une instabilité chronique nuisible à leur efficacité alors que leurs objectifs sont inchangés. Ils ne font l'objet d'aucune évaluation de leur efficacité.

La LFI 2019 a décidé le rattachement au programme 174 de la prime à la conversion qui ne sera donc plus financée par le CAS. Cette décision apparaît certes de nature à réduire les contraintes de gestion du CAS qui sera vraisemblablement très excédentaire en 2019. Mais l'affaiblissement

très significatif du lien opéré par le CAS entre les recettes collectées au titre du malus automobile et les aides versées du fait de cette exclusion de la prime à la conversion pourrait conduire à s'interroger sur l'intérêt même d'un compte d'affectation spéciale. Le fait que l'excédent récurrent du compte est systématiquement versé au budget de l'Etat en fin d'exercice et que la taxe annuelle additionnelle prévue par l'article 1011 ter du code général des impôts abonde le budget de l'Etat et non le CAS justifie d'autant plus cette interrogation.

Recommandation

Recommandation n°1 (DGEC) : Mener à bien, dès 2019, une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS.

Sommaire

Introduction.....	10
1 Les résultats de l’exercice	13
1.1 Le solde	13
1.2 Les recettes : évaluation initiale et exécution.....	14
1.3 Les dépenses : crédits initiaux, gestion infra-annuelle et exécution	16
1.4 La soutenabilité du compte	19
2 Les grandes composantes de la dépense	21
2.1 Les dépenses d’intervention : aides à l’acquisition d’un véhicule propre.....	21
2.2 Les dépenses de fonctionnement : frais de gestion versés à l’ASP.....	25
3 La gestion des dépenses.....	26
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	26
3.2 La démarche de performance	26
4 Les recommandations de la Cour	28
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	28
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	29

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 2018 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 a été 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 (jusqu'en 2017, avec des variations sur les critères pris en compte).

Au titre de 2018, le dispositif a été adapté par le décret n°2017-1851 du 29 décembre 2017. Il a apporté des ajustements mineurs au barème du bonus automobile notamment en supprimant l'aide aux véhicules hybrides.

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.

Les conditions d’éligibilité au « bonus vélo à assistance électrique » ont été modifiées (le bénéficiaire doit désormais être non imposable et l’aide doit être cumulée avec celle d’une collectivité ayant le même objet).

Le champ de la prime à la conversion a été grandement élargi. Pour cette dernière, le retrait de vieux véhicules utilisant un autre carburant que le gazole a été rendu éligible, le barème a été revalorisé et établi en fonction de la classification Crit’air (et non plus en fonction des seules émissions de CO₂ élargissant au passage le nombre de véhicules éligibles à l’achat). Cette évolution faisait suite au plan Climat annoncé en juillet 2017.

Le versement des bonus et primes à la conversion est assuré par l’ASP⁴.

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 119 gCO₂/km. Le montant de la taxe s’échelonne de 50 € à 10 500 € en 2018. Le barème est resté inchangé de 2014 à 2016 et a été rendu plus sévère en 2017 et 2018 (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 CO₂/km (art. 1011 ter du CGI).

⁴ L’ASP intervient, moyennant le paiement de frais de gestion, comme prestataire de services pour le compte de l’État. Une première convention relative à la gestion de l’aide à l’acquisition de véhicules propres a été signée le 27 mars 2015. Le 29 mars 2017, une convention complémentaire a été conclue pour traiter spécifiquement de l’aide pour les vélos à assistance électrique. Le 20 mars 2018 une nouvelle convention traitant l’ensemble des aides en lien avec le CAS a été établie ; un premier avenant a été conclu le 27 novembre 2018 en lien à « l’augmentation de la volumétrie prévisionnelle et à la dématérialisation ».

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. 266 M€ étaient inscrits en LFI pour 2018.

- programme 792 - *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants*, qui finance les primes à la conversion. 122 M€ étaient prévus en LFI pour 2018. (Cf.1.3 pour les évolutions en cours d'année).

3 - Un dispositif excédentaire de 2014 à 2017

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.

Au cours des premières années de son existence, le dispositif du bonus-malus avait été fortement déficitaire, le montant des aides versées étant supérieur au montant des malus collectés. Depuis 2014, il est excédentaire. Fin 2017, le solde du CAS a été reversé au budget général.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Dans le courant de l'année 2018, les crédits affectés sur le programme 792 sont apparus insuffisants ; par ailleurs l'attrait des nouvelles modalités de calcul de la prime à la conversion a été sous-estimé en début d'année⁵.

Dès la fin du deuxième trimestre, l'ASP avait payé 105 M€ de primes au titre d'achats réalisés en 2018, ce qui laissait présager une rupture rapide des paiements. Dans le même temps, si les recettes du malus apparaissaient potentiellement en hausse, il n'était pas certain que leur montant final et leur dynamique de perception permettent une couverture des besoins. Le CAS a donc été abondé (cf. 1.2 et 1.3).

Le solde final de recettes (cumulant le malus, le transfert du P174 moins les versements à l'ASP) est de 46 M€. Le solde d'exécution budgétaire (AE et CP non consommés) est de 48,36⁶ M€ en AE et 46,12 M€ en CP (45,40 M€ en AE et 52,13 M€ en CP en 2017).

Pour mémoire, depuis qu'il est excédentaire, c'est-à-dire l'exercice 2014, le montant cumulé de ces excédents dépasse 300 M€. Au titre de 2017, le solde du CAS a fait l'objet d'une annulation courant 2018 dans le cadre de la loi de règlement (loi n°2018-652 du 25/07/2018).

⁵ Une campagne de communication a même été décidée pour favoriser une meilleure connaissance du dispositif. 1,3 M€ y a été consacré.

⁶ Inclus 4,51 M€ d'AE indûment appelées, cf. 3.

1.2 Les recettes : évaluation initiale et exécution

En 2018, les recettes du malus s'élèvent à 558,9 M€. A l'inverse de 2017, le montant collecté est très supérieur aux prévisions présentées en LFI.

Tableau n° 1 : Synthèse des recettes du malus

	2017			2018			2019
	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu	Réalisé	Variation	Prévu
Montant malus (M€)	347 M€	351,8 M€	+1,4%	388 M€	558,9 M€	+44,1%	570 M€
Nombre contributeurs	283 750	366 347		500 600	640 030		n.c.
Malus moyen (€) *	1223	960		775	873		

Source : PAP et DGEC

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

Comme en 2017, le barème du malus 2018 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 de référence ont été abaissés (ainsi, l'exonération de taxe est réservée aux véhicules émettant moins de 119 g /km au lieu de 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 14).

La prévision de recettes avait été prudemment prévue à la hausse de 36 M€, en tenant compte de l'évolution du barème. Le marché de l'automobile a été bien plus dynamique que prévu. La part des achats de voitures affectées d'un malus est de 29,9 % en 2018 soit une hausse de près de 12 points par rapport à 2017. Ainsi, par rapport à 2017, les recettes du malus sont en forte hausse de 59 % (soit +207,1 M€) (cf. 1.3 pour les modifications en cours d'exercice en lien avec les dépenses).

L'attrait des consommateurs pour des véhicules plus polluants n'est donc manifestement pas jugulé.

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 atteint le montant de 12,96 M€ en 2017 (13 M€ en 2018 selon le MTES).

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

- Les réductions de malus accordées aux familles nombreuses⁷ (5,6 M€ en 2018) 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.

⁷ 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.

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

Tableau n° 2 : Synthèse de l'exécution 2018

En M€	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	Total CAS
	AE=CP sauf crédits consommés	AE=CP	AE=CP
LFI	266 000 000	122 000 000	388 000 000
LFR	-	77 418 712 (révision du produit de la taxe par LFR 10/12/2018)	
Autres mouvements de crédits (réévaluation de recettes)	-	85 581 288 (arrêté du 21/09) 37 000 000 (arrêté du 19/10) 43 000 000 (arrêté du 4/12/2018)	
Total des crédits disponibles	266 000 000	365 000 000	631 000 000
Crédits consommés	(AE) 188 088 467 (CP) 185 818 093	365 000 000	(AE) 553 088 467 (CP) 550 818 093

Source : DGEC

Le programme 792 a été abondé à quatre reprises au cours du second semestre au vu des dépenses importantes (et des recettes plus dynamiques qu'attendues).

D'une part les recettes provenant du malus ont été largement supérieures à ce qui était inscrit en LFI. La constatation de ces recettes n'a pu se faire que progressivement, à partir du second semestre, sans pouvoir être anticipée, ce qui explique le recours à trois arrêtés successifs et en fin d'année à la LFR. 205 M€ ont finalement été inscrits au titre de la révision des recettes de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

D'autre part 38 M€ ont été versés du programme 174 au profit du programme 792 (arrêté du 21/09/18). Dès la fin du deuxième trimestre, l'ASP avait payé 105 M€ de primes au titre d'achat réalisé en 2018, ce qui laissait présager à une rupture rapide des paiements, malgré le dynamisme des recettes. Avant de viser la décision du DGEC de transfert du programme 174 au 792, le CBCM a examiné deux points. En premier lieu, le versement lui est apparu insoutenable budgétairement ; le CBCM est passé outre sa prévention initiale en accord avec la direction du budget et compte tenu d'une décision du Premier ministre fin août. En second lieu, le CBCM a analysé avec la direction du budget le respect de l'article 21 et 7 de la LOLF. Ce montant de 38 M€ étant égal à 10% des crédits initiaux, l'art. 21 était bien respecté. Il a été estimé que le programme 174 et le CAS s'inscrivaient dans une finalité commune car ils « *contribuent à la même politique de lutte contre le réchauffement climatique, notamment au travers de la réduction des émissions polluantes des véhicules* »⁸, concluant dès lors que la décision de versement respecte bien le principe de spécialité des crédits.

Tableau n° 3 : Crédits initiaux et consommés 2014-2019

En M€	2015		2016		2017		2018		2019*	2019*
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	PLF	LFI
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)	264	(P797) 132 (P798) 132
P. 792	28	21,39	60	28	27	36	122	365	306	-
CAS	242,15	225,84	296	235,45	347	294,87	388	550,82	570**	610**

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.

** produit du malus

Dans le même temps, les dépenses du programme 791 se sont avérées moindres qu'attendues. Un ajustement du programme 791 vers le 792 a été exclu à la différence de 2017 car il n'aurait de toute façon pas résolu le manque de crédit de paiement craint en cours d'année.

⁸ Note du CBCM au DGEC en date du 20 septembre 2018. La contribution du CAS à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment de CO₂, ou d'autres polluants néfastes pour la santé (oxydes d'azote notamment) n'a pas été pleinement évaluée jusqu'à présent (cf. 4).

En 2018, 550,82 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 87 % par rapport à 2017.

Le ratio de consommation des crédits votés est en hausse en 2018 (142 %, sur la base des CP en LFI, 87,3 % en tenant compte des ouvertures de crédits) par rapport à 2017 (85 %). Il est proche de 300% pour le programme 792 du fait de l'ouverture de crédits intervenue en cours d'année rendue nécessaire par l'élargissement du champ de l'aide. La consommation sur le 791 est en baisse par rapport à 2017 (70 % contre 81 %).

1.4 La soutenabilité du compte

Dans la loi de finances pour 2019, le montant des recettes attendues au niveau du CAS est de 610 M€ (570 M€ en LFI). Cela représente une hausse de 11 % par rapport à l'exécution 2018 (ou 57% par rapport à la LFI 2018).

En loi de finances pour 2019, il a été anticipé une dépense d'environ 600 M€ pour la seule prime à la conversion. Cumulé avec les dépenses du seul bonus, le besoin excéderait de près de 300 M€ les recettes estimées du malus. Il a été décidé de rattacher la prime à la conversion directement au programme 174 à compter de 2019. S'ajoute à cette évolution la suppression des programmes 791 et 792 et la création de deux nouveaux programmes destinés à porter les dépenses relatives au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers (P797) et des personnes morales (P798).

Le décret n°2018-1318 du 28 décembre 2018 a modifié une nouvelle fois le dispositif de façon significative pour la prime à la conversion.

Ainsi, les ménages les plus modestes et/ou astreints à des trajets professionnels importants pourront bénéficier d'une prime revalorisée (4 000 ou 5 000 € suivant le véhicule acheté). Les véhicules éligibles devront émettre moins de CO₂ (122 g/km au plus au lieu de 130). Les ménages imposables perdront le bénéfice de l'aide pour l'achat des véhicules Crit'Air2. La prime est par ailleurs étendue aux véhicules hybrides rechargeables (sous conditions) qui demeurent inéligibles au bonus. Des distinctions sont créées dans le traitement entre personnes physiques et personnes morales.

Le barème du bonus reste inchangé pour les vélos ou les véhicules électriques. De nouvelles catégories de véhicules sont rendues éligibles (certains véhicules M2 et N2, en fonction de leur système de propulsion). Lors du centenaire de l'Organisation internationale des constructeurs automobiles (OICA), le 13 février 2019, le Président de la République a annoncé la mise en place courant 2019 d'une trajectoire du bonus jusqu'en 2022, pour l'instant encore à déterminer.

Le barème du malus a été établi en tenant compte du changement de cycle d'homologation des moteurs (passage du NEDC au WLTP⁹). Selon la DGEC, le second est réputé rendre mieux compte de l'utilisation réelle

⁹ NEDC : Nouveau cycle européen de conduite. WLTP : Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures ou procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers.

des véhicules et aboutir à une augmentation des taux d'émission homologués, à performance environnementale globale équivalente. Cependant, la transition s'accompagnerait notamment de difficultés de mise à jour du Système d'Immatriculation des Véhicules. Tout en poursuivant la taxation de taux de plus en plus bas (dès 117 g CO₂/km au lieu de 120 g CO₂/km en 2018), la DGEC indique que le barème vise à prendre en compte les difficultés rencontrées. Ainsi, le tarif maximum est atteint à 191 g CO₂/km au lieu de 185 g CO₂/km, soit un décalage de l'ordre de +3% en termes d'émission. En conséquence, le barème 2019 présente des baisses de tarif pour les taux compris entre 122 et 190 g CO₂/km (-27% en moyenne sur cette tranche)¹⁰. (Cf. annexe 1, tableau 14).

Pour mémoire, en 2019, la prime à la conversion est présentée comme contribuant au grand plan d'investissement.

Au titre de 2019, le dispositif a donc de nouveau évolué – et il pourrait encore évoluer dans les mois à venir - pour ajuster la politique suivie. Cependant, les services ont une réelle difficulté à suivre et à anticiper précisément les conséquences budgétaires des modifications apportées au regard des fluctuations complexes du marché automobile et des comportements des personnes éligibles : même en octobre 2018, les services ne pouvaient s'appuyer sur une bonne prévision du niveau de consommation à fin d'année (tant pour le bonus que pour les primes). La fiabilité des prévisions pour 2019 dans un contexte très fluctuant ne paraît pas meilleure que les années précédentes.

Les règles propres à la gestion du CAS ont limité les marges de manœuvre des services. Le rattachement de la prime à la conversion au programme 174 reporte sur ce programme le risque lié aux difficultés de prévision des demandes de prime à la conversion, laquelle a d'ailleurs été à nouveau modifiée en 2019. Il offrira plus de souplesse pour faire face à l'aléa relatif au nombre de demandes. Cet aléa pourrait faire varier le besoin de crédits positivement ou négativement de plusieurs dizaines de millions d'euros. La Cour observe qu'une stabilisation des règles de gestion de la prime, voire une modération de ses montants, pourraient répondre à l'objectif d'une meilleure budgétisation de cette mesure.

Le rattachement de la prime au programme 174 rompt néanmoins le lien entre la collecte du malus et la prime à la conversion, remet en cause la logique sur laquelle reposait le CAS et conduit donc à s'interroger sur le bien-fondé même de l'existence du CAS.

¹⁰ De plus des exonérations accordées au titre d'usages particuliers ont été introduites (notamment en montagne à des fins professionnels) seraient à suivre pour s'assurer de l'absence d'abus.

2 Les grandes composantes de la dépense

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

En 2018, l'ASP a versé 614,7 M€ au titre du bonus et de la prime à la conversion. Ce montant est donc supérieur de 63,9 M€ aux versements effectués par le CAS à l'ASP (cf. annexe n°2). Ce décalage défavorable à la trésorerie de l'ASP compense la situation exactement inverse de 2017 (59,2 M€ de surplus du CAS au regard des versements assurés par l'ASP).

Le montant des aides versées en 2018 représente une hausse de 161 % (+379,6 M€) par rapport à 2017 (235,7 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 353 215 dossiers d'aide en 2018, soit une hausse de 47% par rapport à 2017 (240 470). Cette évolution recouvre notamment une division par deux du nombre de bénéficiaires de bonus aux vélos électriques et la multiplication par plus de vingt des bénéficiaires d'une prime à la conversion.

Tableau n° 4 : Répartition de la dépense pour les bonus et les primes (en M€)

		<i>Bonus et primes versés en ...</i>			
		2017	2018 (prévision)	2018 (réalisé)	2019 (prévision)
<i>Bonus et primes versés pour des achats réalisés en ...</i>	2017	180,6	60,7	120,1*	
	2018 (prév)		282,5		140,6
	2018 (réel)			494,6	
	2019 (prév)				805,6
	Total	235,7	343,2	614,7	946,2**

*montant incluant l'ensemble des bonus vélo versés en 2018

** dont 604 M€ de prime à la conversion

Source : DGEC

Ces aides ne correspondent que partiellement aux ventes de véhicules réalisées en 2018. 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. 38 % du montant des bonus versés en 2018 correspondent à des achats réalisés en 2017. De façon symétrique, une partie des achats réalisés en 2018 bénéficieront d'aides financées sur des crédits ouverts pour 2019.

a) bonus

Tableau n° 5 : Synthèse sur les bonus en 2018

	Prévu*	Réalisé	Variation	Réalisé 2017	Variation 2018/17
Montant bonus (M€)	357	237	-34%	206	+15%
Nombre bénéficiaires	203 000 (dont 140 000 VAE)	144 656 (dont 99 148 VAE)	-29%	232 563 (dont 181 740 VAE)	-38%
Bonus moyen (€)	1 759	1 641	-7%	886	+85%

Source : DGEC

* les données prévisionnelles sont celles ayant servi à la préparation du PLF 2018.

Le montant des bonus versés par l'ASP en 2017 a été de 237 M€, soit un montant inférieur de 34 % au prévisionnel.

Le nombre total de véhicules bénéficiaires d'un bonus est inférieur aux prévisions, du fait d'une moindre demande qu'attendue sur tous les segments de véhicules éligibles. Moins de la moitié des aides aux VAE correspondent à des achats en 2018 ; les restrictions apportées dans les conditions d'accès ont très fortement réduit l'attractivité du dispositif.

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.
voiture particulière	44 000	33 353	-24%	264	178	-33%
camionnette	10 000	6 045	-40%	60	36	-40%
vélo à ass. électrique	140 000	99 148	-29%	25	19	-25%
2-3 roues ou quad. élec.	9 000	6 110	-32%	8	5	-39%
Total	203 000	144 656	-29%	357	237	-34%

* les données prévisionnelles sont celles ayant servi à la préparation du PLF 2018.

Source : DGEC.

En 2018, la part des achats (en neuf) de voitures particulières et de camionnettes ayant bénéficié d’un bonus est de 1,5 %, en baisse par rapport à 2017 (2,2%). Concernant les VAE, l’information n’est pas disponible pour 2018. Pour mémoire en 2017, il s’était vendu 255 000 VAE pour près de 2,8 millions de vélos (source observatoire du cycle) ; en tenant compte des observations de la NEB 2017 et du décalage entre achat et paiement de l’aide, il est probable que la très grande majorité des VAE achetés l’ont été avec une aide de l’Etat. Le reflux du nombre de bénéficiaires observé en 2018 pourra ultérieurement être comparé à l’évolution du marché.

b) primes à la conversion

Tableau n° 7 : Synthèse sur les primes à la conversion en 2018, comparaison avec 2017

	Prévu 2018	Réalisé 2018	Variation	Réalisé 2017	Variation 2018/17
Montant (M€)	214	377,3	+76,3%	30,8	12 fois plus
Nombre bénéficiaires	123 100	208 559	+69,4%	7 907	26 fois plus

Source : DGEC

En 2018, environ 2,5% des 8,2 millions de véhicules immatriculés ont bénéficié de la prime à la conversion. 9 000 véhicules ont bénéficié du cumul de la prime et du bonus.

Le nombre de véhicules à aider a été plus important que prévu. La proportion de bénéficiaires non imposables a été plus forte, conduisant à augmenter d’autant plus les sommes nécessaires pour honorer l’engagement de l’Etat (cf. 1.3).

Le rythme de versement des primes a connu des à-coups dans l’attente des crédits budgétaires. De l’ordre de 30% des primes accordées en 2018 ont été versées durant le seul mois de décembre.

Tableau n° 8 : 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 <21gCO ₂ /km	5 000	7 820	+107,2%	12	29,33	+180,2 %
voiture particulière électrique d'occasion <130 gCO ₂ /km		2 542			4,29	
camionnette électrique neuve <21 gCO ₂ /km	1 300	900	-26,4%	3	3,37	+15,4%
camionnette électrique d'occasion <130 gCO ₂ /km		57			0,09	
voiture particulière neuve ou d'occasion <130 gCO ₂ /km, classée Crit'Air 1 ou 2	116 000	192 751	+70,0%	198	333,04	+71,8%
camionnette neuve ou d'occasion <130 gCO ₂ /km classée Crit'Air 1 ou 2		4 486			7,19	
2-3 roues ou quadricycle neuf	800	3	-99,6%	1	0,003	-99,7%
TOTAL	123 100	208 559	+69%	214	377	+76%

Source : DGEC

En 2018, l'ampleur prise par la prime est sans commune mesure avec l'année précédente. L'administration ne dispose pas, pour le moment, des éléments nécessaires pour évaluer pleinement son impact et son efficacité au regard des objectifs environnementaux, sociaux et industriels du dispositif.

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.

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 (€)
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
Variation 2018/2017	+685%	+161%	+201%	+47%	+434%

*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 9,79 M€ en 2018, contre 1,25 M€ en 2017. Sur ce montant, 7,52 M€ correspondent aux frais de gestion dus pour 2017. La gestion des bonus pour les vélos électriques représente l’essentiel des montants reportés de 2017 à 2018. Ce report et les difficultés engendrées par ce seul dispositif viennent perturber l’analyse des coûts apparents en 2017 et 2018. Une tendance haussière des coûts de traitement se dessine néanmoins. La complexification des barèmes et des dossiers à examiner, l’essor de la prime à la conversion, la nécessité de développer des outils informatiques spécifiques, le conseil aux demandeurs sont autant de facteurs d’explication. Il convient néanmoins d’être vigilant sur cette tendance.

Les évolutions répétées des dispositifs peuvent rendre difficile les efforts d’optimisation des processus.

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 2018 : 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 est notable (11,8% des versements) mais vient contrebalancer le surplus observé fin 2017, correspondant au retard pris dans les paiements des demandes en cours.

Suscitée par le CBCM, la mise en place d'un comité de trésorerie auprès de l'ASP en cours d'année, dans lequel sont examinés les flux financiers entre le budget de l'Etat et l'ASP notamment au titre du CAS, relève d'une bonne gestion et pourrait faciliter la régulation des versements à l'ASP.

Les quatre abondements complémentaires (en quatre mois) du CAS sont l'indice des difficultés à piloter le compte au regard de la volatilité du marché automobile (qui pèse sur les recettes et les dépenses) et des dispositifs d'aide. Ils témoignent aussi du souci du responsable de programme de s'assurer de la continuité des paiements aux demandeurs et de l'utilisation en « flux tendu » des crédits disponibles.

La LFI 2019 prévoit une légère augmentation des recettes. Toutefois, l'évaluation du besoin en particulier sur la prime demeure difficile, pour les mêmes raisons qu'en 2018.

3.2 La démarche de performance

Tableau n° 10 : Émissions moyennes de CO₂/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		

Source : PAP et DGEC

Après une baisse de 2012 à 2016, on observe une hausse des émissions moyennes de CO₂/km des véhicules neufs. La cible 2020 est fixée

à 95 g CO₂/km. Elle est hors d'atteinte. Il convient d'ailleurs de noter que la cible prévisionnelle retenue est en hausse entre 2018 et 2019.

Un nouvel indicateur a été calculé par la DGEC en 2018 pour évaluer le dispositif de prime à la conversion : il s'agit des gains en émissions de gaz à effet de serre. Pour l'année 2018, la DGEC avance une première estimation à 170 000 tCO₂/an sans que les modalités de calcul aient été explicitées. La Cour estime opportun que cet indicateur soit mis au point.

Le dispositif de prime à la conversion fait partie des actions du volet transition écologique du Grand Plan d'Investissement (GPI) 2018 - 2022. A ce titre, le dispositif est suivi au sein du comité de pilotage du GPI qui comporte un suivi de l'avancement du dispositif ainsi qu'un volet évaluation de la performance des résultats atteints au travers d'indicateurs d'avancement et de performance (Nombre de véhicules diesel ou essence mis au rebut, gain d'émissions de gaz à effet de serre).

**Recommandation n° 1(DGEC) : Mener à bien dès 2019
une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS**

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

Au titre de 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. Aucun travail de ce type n'a été fourni alors qu'il aurait pu utilement éclairer le responsable de programme pour accompagner les évolutions importantes du dispositif cette année. L'ampleur du montant à financer au-delà des recettes du malus et les polémiques sur l'impact des motorisations thermiques renforcent le besoin d'une évaluation des effets de ces aides. L'intégration du dispositif de prime à la conversion au GPI pourrait faciliter les démarches évaluatives.

Pour répondre à la seconde recommandation de la Cour au titre de 2017 et à la faiblesse du lien entre l'indicateur actuellement présent dans les documents budgétaires et les évolutions de l'aide, la DGEC a calculé un nouvel indicateur opérationnel, qui permet de mieux approcher l'impact environnemental de l'aide.

Le CAS a enregistré en 2016 et en 2017 des excédents. La Cour n'avait donc pas reconduit sa recommandation de financer de manière régulière tout déséquilibre éventuel du CAS. Malgré un solde finalement positif, 2018 a été marquée par des évolutions insuffisamment anticipées des dépenses comme des recettes et la nécessité d'un abondement du CAS par le programme 174 pour se prémunir d'une rupture des paiements. En 2019, la prime à la reconversion sera rattachée au programme 174 pour soutenir les hausses des dépenses au-delà des montants permis par les recettes du malus sans les contraintes de gestion du CAS. Le pilotage du CAS ne semble néanmoins pas pouvoir s'appuyer sur des méthodes renouvelées évitant les à-coups en gestion observés en 2018. Le lien entre le malus automobile et les aides est par ailleurs partiellement rompu, remettent en cause l'objectif initial du CAS.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Recommandation n°1 (DGEC) : Mener à bien dès 2019 une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS.

Annexe n° 1 : Barèmes du dispositif bonus-malus

Tableau n° 11 : 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	6 300	6 300	6 300	6 000
[30 %]*						[27 %]*	[27 %]*	[27 %]*	[27 %]*	
5 000						4 000	4 000	1000**	1000	
20 < taux ≤ 50						5 000	4 000	4 000		
50 < taux ≤ 60						3 500	4 500	[20 %]*	[20 %]*	
60 < taux ≤ 90	1 000	1 000	1 000	800	400	550	150	0	0	0
90 < taux ≤ 95				400	100	200				
95 < taux ≤ 100										
100 < taux ≤ 105	700	700	500	400	100	200	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										
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 €/kW h [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° 12 : Bonus à partir de 2018, avec rappel 2017

	2017	2018
Voiture électrique ou hydrogène (moins de 20 g CO ₂ /km)	6000€ au maximum	6000€ au maximum
Voitures hybride rechargeable (20 à 60 de g CO ₂ /km)	1000 €	0€
Deux ou trois roues et quadricycles à moteur au sens de l'article R3111-1 du code de la route, sous conditions	1000 € maximum	900€ maximum***
Vélo électrique	200 €	200€ (avec de nouvelles limitations)

***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€.

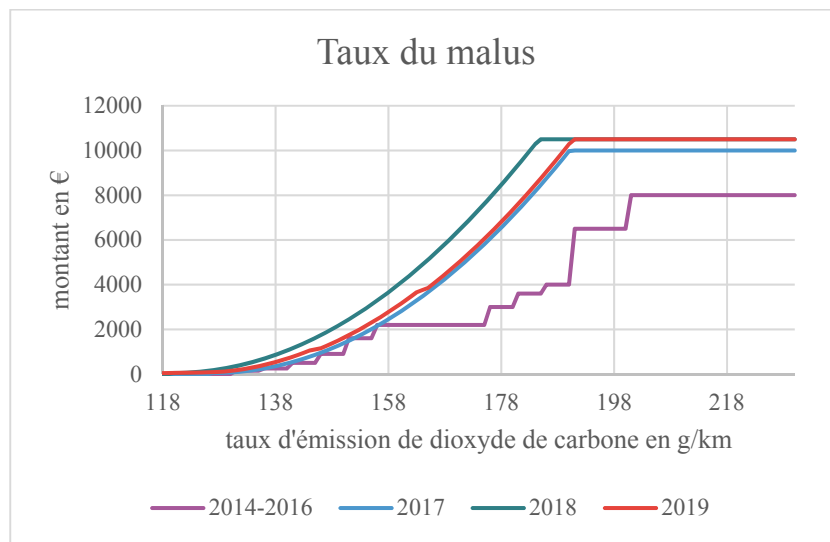
Tableau n° 13 : Montant des primes à la conversion en 2018

Caractéristiques du véhicule acheté	Caractéristiques du véhicule retiré de la circulation	Autres conditions	Montant
Véhicule neuf émettant moins de 20 g CO ₂ /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) Véhicule essence immatriculé avant 1997 (sans condition relative à l'IR)	Imposable	2500€
		Non imposable	2500€
Véhicule neuf ou d'occasion émettant moins de 130 g CO ₂ /km, Crit'air1 ou 2		Imposable	1000€
		Non imposable	2000€
Deux/trois roues, quadricycle électrique neuf		Imposable	100€
		Non imposable	1100€

**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					300	500	
146 ≤ taux ≤ 150					400	900	
151 ≤ taux ≤ 155					200	500	1 000
156 ≤ taux ≤ 160	200	200	200	750	750	1 500	2200
161 ≤ taux ≤ 165			750				
166 ≤ taux ≤ 175			750				
176 ≤ taux ≤ 180	750	750	750	750	1 300	2 000	3000
181 ≤ taux ≤ 185						2 600	3600
186 ≤ taux ≤ 190					3 000	4000	
191 ≤ taux ≤ 195	750	750	1 600	1600	2 300	5 000	6500
196 ≤ taux ≤ 200						6 000	8000
201 ≤ taux						1 600	1 600

A partir de 2018



Annexe n° 2 : Récapitulatif des mouvements de crédits entre le CAS et l'ASP en 2018 (M€)

