



N° XXX

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 septembre 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

***sur l'évaluation des effets économiques du bonus-malus écologique  
et de la prime à la casse***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Hervé MARITON

Député.

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>I.– LE « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME A LA CASSE : DES DISPOSITIFS NÉCESSAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS COMPLÈTEMENT A L'IMPÉRATIF DE TRANSPARENCE.....</b>	<b>7</b>
A.– L'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES RÉPOND A UNE DOUBLE EXIGENCE : ÉCOLOGIQUE ET ÉCONOMIQUE.....	7
1.– Le bonus-malus automobile et la prime à la casse institués par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 visent à instaurer un signal prix.....	7
2.– Le dispositif initial comprenait trois volets.....	7
3.– Le bonus-malus automobile fait l'objet d'une gestion budgétaire complexe.....	10
a) <i>Le choix d'adosser le fonds à un compte de concours financiers est techniquement contestable.....</i>	<i>10</i>
b) <i>Le choix d'adosser le fonds à un compte de concours financiers ayant vocation à s'équilibrer se justifie par l'engagement du Gouvernement de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.....</i>	<i>12</i>
c) <i>L'éclatement des responsabilités nuit à la lisibilité du dispositif et apparaît contraire à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances.....</i>	<i>12</i>
B.– LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE À RECENTRÉ LE DISPOSITIF VERS UN SOUTIEN À L'INDUSTRIE AUTOMOBILE.....	13
1.– La crise économique a fait apparaître la nécessité d'un soutien supplémentaire à l'industrie automobile.....	13
2.– Le dispositif a été mis en place avec la plus grande réactivité.....	13
3.– Le schéma en est rendu plus complexe et les responsabilités encore diluées.....	14
<b>II.– LE « BONUS MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME À LA CASSE : DES DISPOSITIFS VICTIMES DE LEUR SUCCÈS.....</b>	<b>14</b>
A.– LE « BONUS MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME À LA CASSE ONT LARGEMENT CONTRIBUÉ À FAIRE BAISSER LES ÉMISSIONS DE CO2 ET ONT PERMIS AU MARCHÉ AUTOMOBILE FRANÇAIS DE SE MAINTENIR EN TEMPS DE CRISE.....	14
1.– Le « bonus-malus » et la prime à la casse ont accéléré la baisse moyenne des émissions de CO2 et fait sensiblement évoluer la structure du parc automobile vers des véhicules plus propres.....	14
a) <i>La baisse moyenne des émissions de CO2 s'est accélérée.....</i>	<i>14</i>
b) <i>Le consommateur oriente son choix vers les véhicules « propres ».....</i>	<i>15</i>
c) <i>Les dispositifs de bonus-malus et de prime à la casse ont eu, in fine, une incidence durable sur le prix des véhicules.....</i>	<i>15</i>
d) <i>Le bonus-malus automobile n'est cependant pas le seul responsable de ces résultats....</i>	<i>16</i>

e) <i>Le succès du dispositif a entraîné des effets pervers : l'augmentation des kilomètres parcourus.....</i>	16
2.– Le « bonus-malus » automobile et la prime à la casse ont permis au marché automobile de se maintenir, dans un contexte de crise.....	16
a) <i>Le bonus-malus automobile et la petite prime à la casse en 2008 ont permis un quasi-maintien du nombre des immatriculations.....</i>	16
b) <i>Durant les six premiers mois de l'année 2009, l'instauration de la prime à la casse a continué à agir comme une subvention à l'achat de véhicules « propres » dans un contexte de crise économique.....</i>	17
c) <i>La prime à la casse aurait permis de créer ou de sauvegarder 16 000 à 21 000 emplois durant les six premiers mois de l'année.....</i>	19
<b>B.– LE SUCCÈS DES DISPOSITIFS A ENTRAÎNÉ UNE IMPORTANTE DÉGRADATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DU « BONUS MALUS » ET UN QUASI DOUBLEMENT DU BUDGET PRÉVISIONNEL DE LA PRIME À LA CASSE.....</b>	19
1.– L'exécution 2008 montre un calibrage très déficient des recettes (malus).....	19
2.– La dépense liée à la prime à la casse a été de deux fois supérieure aux prévisions de la loi de finances 2009.....	20
<b>III.– LES COMPARAISONS INTERNATIONALES MONTRENT QUE LES PAYS AYANT MIS EN PLACE UN DISPOSITIF DE SOUTIEN RÉUSSISSENT À PRÉSERVER LEUR MARCHÉ AUTOMOBILE DE L'EFFONDREMENT.....</b>	21
<b>A.– AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, IL EXISTE UNE RÉELLE CÉSURE ENTRE LES PAYS AYANT ADOPTÉ DES MESURES DE SOUTIEN ET LES AUTRES.....</b>	21
1.– Les pays dotés d'un dispositif de soutien stabilisent leur marché deux ou trois mois après l'entrée en vigueur des mesures.....	21
2.– Les pays n'ayant pas adopté de mesure de soutien voient le nombre d'immatriculations s'effondrer au premier semestre 2009.....	22
<b>B.– LE RAPPORTEUR A ÉTUDIÉ PLUS EN DÉTAIL LES DISPOSITIFS ADOPTÉS EN CORÉE DU SUD, AU JAPON, AUX ÉTATS-UNIS ET EN ESPAGNE.....</b>	23
1.– La Corée du Sud a mis en place un dispositif – dont une prime à la casse – très incitatif qui s'est traduit par un niveau de vente record.....	23
a) <i>Le secteur automobile est un des moteurs de la croissance coréenne d'où une attention toute particulière des pouvoirs publics.....</i>	23
b) <i>Le plan de soutien à l'automobile s'est voulu vigoureux.....</i>	23
c) <i>Le dispositif a eu un fort effet mais au prix d'un coût budgétaire important.....</i>	24
2.– Le Japon a introduit une prime à la casse à la suite de demandes réitérées des constructeurs automobiles.....	24
a) <i>Le Japon a mis en place en avril 2008 des allègements d'impôts mais aussi une prime à la casse .....</i>	24
b) <i>Les premiers effets sont prometteurs.....</i>	25
3.– Les États-Unis et l'Espagne, longtemps réticents, ont dû se résoudre à mettre en place des mesures de soutien devant l'effondrement de leur marché automobile.....	25
a) <i>Un dispositif de prime à la casse est entré en vigueur à l'échelon fédéral au États-unis le 1er juillet de cette année.....</i>	25
b) <i>L'Espagne avait adopté des mesures fiscales en vue de favoriser la vente de véhicules les moins émetteurs de CO2 puis s'est vue contrainte de mettre en place des aides directes au secteur automobile avec la crise économique.....</i>	26
<b>C.– PARTOUT LA MÊME PROBLÉMATIQUE : COMMENT SORTIR DE DISPOSITIFS AYANT FAIT LEURS PREUVES MAIS PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	27

<b>IV.– PRIME À LA CASSE : NE PAS SORTIR PRÉMATUREMENT ; BONUS-MALUS : ASSUMER LE SIGNAL-PRIX .....</b>	<b>27</b>
A.– LA FIN DES DISPOSITIFS DE PRIME À LA CASSE : LE RISQUE D'UNE EXPLOSION DE LA DEMANDE SUIVIE D'UNE DÉPRIME .....	27
B.– LE SIGNAL-PRIX DOIT ÊTRE ASSUMÉ : UN DISPOSITIF DE « BONUS MALUS » N'A PAS VOCATION A ÊTRE ÉQUILIBRÉ.....	28
1.– Un dispositif de « bonus malus » équilibré aurait échoué.....	28
2.– Revenir au principe d'universalité .....	28
B.– LE MALUS : UN SIGNAL-PRIX SUFFISANT POUR ORIENTER DEMANDE ET OFFRE VERS LES VÉHICULES LES MOINS POLLUANTS.....	29
1.– Le bonus, nécessaire pour amorcer le changement de comportement, ne, s'impose plus à ce stade.....	29
2.– Le nouveau bonus devra être réévalué chaque année en fonction de l'état du marché de l'automobile.....	30
3.– La fin de la prime à la casse doit être coordonné dans le cadre de l'Union européenne et notamment avec l'Allemagne.....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>33</b>

## INTRODUCTION

Le mécanisme incitatif du bonus-malus écologique est l'une des premières mesures destinées à mettre en œuvre les engagements du Grenelle de l'environnement. Il vise trois objectifs :

– inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer leur comportement d'achat pour privilégier les véhicules à faible émission de CO<sub>2</sub> et favoriser ainsi la réorientation du parc automobile vers des véhicules plus propres ;

– stimuler l'innovation technologique des constructeurs en les encourageant à cibler leur offre sur les véhicules les moins polluants ;

– favoriser le renouvellement du parc automobile en se débarrassant des véhicules les plus anciens et les plus polluants.

Pour ce faire, la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 a créé le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, adossé à un compte de concours financiers créé à cet effet dans le budget de l'État.

Le dispositif originel a été modifié à l'occasion de la mise en place du plan de relance de l'économie début 2009. Le décret du 19 janvier 2009 modifiant le décret du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres crée une prime à la casse de 1 000 euros. Cette aide s'intègre au plan de relance dont la réalisation est confiée au ministre chargé du plan de relance.

Le Rapporteur spécial chargé des crédits des transports terrestres a estimé nécessaire de conduire une évaluation de la mise en œuvre de ces dispositifs mais aussi de mettre en lumière leur efficacité sur les ventes d'automobiles, leur coût budgétaire et leur impact sur les émissions de CO<sub>2</sub> sur le secteur des transports.

Pour ce faire, il s'est inscrit dans une démarche comparative en analysant également les mesures prises dans les pays ayant pris des mesures pour soutenir leur industrie automobile nationale.

Le présent rapport d'information entend donc contribuer à la réflexion sur le dispositif « bonus-malus » dans la perspective de son éventuelle extension à d'autres produits ainsi que sur les modalités de sortie de la prime à la casse. La fusion des dispositifs paraissant la meilleure des solutions. On pourrait s'en inspirer, plutôt que de généraliser hâtivement le dispositif de bonus-malus à d'autres domaines.

## I.- LE « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME A LA CASSE : DES DISPOSITIFS NÉCESSAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS COMPLÈTEMENT A L'IMPÉRATIF DE TRANSPARENCE

### A.- L'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES RÉPOND A UNE DOUBLE EXIGENCE : ÉCOLOGIQUE ET ÉCONOMIQUE

1.- Le bonus-malus automobile et la prime à la casse institués par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 visent à instaurer un signal prix

Le dispositif de bonus-malus et de prime à la casse s'inscrit à la fois dans le cadre du Grenelle de l'environnement et du « paquet énergie-climat » récemment négocié au niveau de l'Union européenne. Dans le domaine des transports, le Grenelle de l'environnement a identifié tout un ensemble de leviers d'action et a souligné la nécessité de leur utilisation combinée, plus précisément : la maîtrise de la demande de transport ; le report modal vers les modes collectifs émetteurs ; enfin, le progrès technologique.

Le dispositif de bonus-malus a vocation à stimuler le recours à des technologies plus sobres en énergie dans le domaine automobile. Il délivre un **signal-prix** qui agit à la fois sur l'offre et la demande : d'une part, il oriente le choix des consommateurs vers des véhicules plus économes en énergie et d'autre part, il incite les industriels à fabriquer des véhicules répondant à cette nouvelle demande et stimule donc l'innovation.

**Un double dividende est donc attendu, écologique mais aussi économique.**

2.- Le dispositif initial comprenait trois volets

La loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 a créé le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres dont la gestion est confiée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) devenu l'Agence de services et de paiement (ASP) en avril 2009. Ce fonds est alimenté par le produit du malus, par le biais **d'un compte de concours financiers** qui constitue **la mission Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres**.

Le dispositif comprenait trois volets à l'origine.

– le « bonus écologique » est une aide de 200 à 5 000 euros selon le niveau d'émission de CO<sub>2</sub>, versée aux acquéreurs ou aux loueurs de véhicules neufs et à ceux qui réalisent la transformation des véhicules à essence en véhicules fonctionnant au GPL (aide de 2 000 euros). Pour les véhicules autres que ceux fonctionnant au GPL, le montant de l'aide est réparti comme suit :

**MONTANT DE L'AIDE EN FONCTION DU TAUX D'ÉMISSION DE CO<sub>2</sub>**

(en euros)

TAUX D'ÉMISSION DE CO <sub>2</sub> (g/km)	Année de facturation				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux < ou = 60	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
60 < Taux < ou = 90					1 000
90 < Taux < ou = 95	1 000	1 000	1 000	1 000	
95 < Taux < ou = 100					
100 < Taux < ou = 105					700
105 < Taux < ou = 110			700	700	
110 < Taux < ou = 115	700	700			
115 < Taux < ou = 120					200
120 < Taux < ou = 125	200	200	200	200	
125 < Taux < ou = 130					

Source : ???

L'aide devient donc de plus en plus restrictive à mesure que les consommateurs adaptent leurs comportements et que les constructeurs orientent leurs offres vers des véhicules de moins en moins émetteurs de CO<sub>2</sub>.

– Ce bonus peut être majoré lorsque l'acquisition ou la prise en location d'un véhicule neuf s'accompagne simultanément du retrait de la circulation d'un véhicule ancien de plus de quinze ans (il s'agit du « super bonus », qui s'élève à 300 euros).

– Le « malus » se traduit par une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules fortement émetteurs de CO<sub>2</sub>, instituée par l'article 1011 *bis* du code général des impôts. Le malus est compris entre 200 et 2 600 en fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub>.

**TARIF DE LA TAXE EN FONCTION DU TAUX D'ÉMISSION DE CO<sub>2</sub>**

(en euros)

TAUX D'ÉMISSION DE CO <sub>2</sub> (g/km)	Année d'acquisition				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux < ou = 150					
151 < Taux < ou = 155					200
156 < Taux < ou = 160			200	200	750
161 < Taux < ou = 165	200	200	750	750	750
166 < Taux < ou = 190	750	750	750	750	750
191 < Taux < ou = 195	750	750	750	750	1 600
196 < Taux < ou = 200	750	750	1 600	1 600	1 600
201 < Taux < ou = 240	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
241 < Taux < ou = 245	1 600	1 600	1 600	1 600	2 600
246 < Taux < ou = 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
250 < Taux	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

**Le Rapporteur spécial aurait souhaité évaluer les effets économiques de la familialisation du malus mais aussi l'éventuelle annualisation de ce malus. Il n'a malheureusement pas obtenu d'informations exploitables sur le second point et le regrette.**

Sur le premier point, il a obtenu des réponses tardives qui n'ont pas permis d'approfondir son évaluation.

A la suite d'un amendement parlementaire à la loi de finances initiale de 2009 **consécutif lui-même à un engagement du gouvernement au moment de la mise en place du bonus-malus fin 2007** a été introduite dans le code général des impôts – article 1011 ter – une disposition atténuant les effets du malus en faveur des familles contraintes à acquérir de gros modèles de véhicules.

Cet article dispose en effet que : *Pour la détermination des tarifs mentionnés au tableau ci-dessus (tarif de la taxe en fonction du taux d'émission), le taux d'émission de dioxyde de carbone des véhicules est diminué de 20 grammes par kilomètre par enfant à charge au sens de l'article L. 521-1 du code la sécurité sociale, à compter du troisième enfant et pour un seul véhicule de cinq places assises par foyer »*

*« Cette réduction fait l'objet d'une demande de remboursement auprès du service mentionné sur l'avis d'impôt sur le revenu du redevable de la taxe mentionnée au I. (de l'article 1011 ter du CGI). Le remboursement est égal à la différence entre le montant de la taxe acquitté au moment de l'immatriculation du véhicule et le montant de la taxe effectivement dû après application de la réduction du taux d'émission de dioxyde de carbone prévue par enfant à charge. Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont adressées les demandes de remboursement, et notamment les pièces justificatives à produire ».*

Les parlementaires et singulièrement le rapporteur ont été très attentifs à la prise du décret prévu dans des délais raisonnable. Le rapporteur regrette que le décret – décret n°2009-616 du 3 juin 2009 – ait été pris tardivement et même qu'une réponse écrite en septembre 2009 présente le décret comme à venir.

Une instruction générale des impôts à laquelle est indexé le formulaire de remboursement est actuellement à la signature à la direction générale des finances publiques. Les premiers remboursements n'ont donc pas pu encore être demandés.

Par ailleurs, les professionnels du secteur automobile ne semblent pas avoir été suffisamment sensibilisés à la mesure en faveur des familles nombreuses.

3.– Le bonus-malus automobile fait l'objet d'une gestion budgétaire complexe

*a) Le choix d'adosser le fonds à un compte de concours financiers est techniquement contestable*

Le choix a été fait d'adosser le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres à un **compte de concours financiers**.

Les crédits de ce compte de concours financiers ont été spécialisés au sein de deux programmes pour un total de crédits de 483 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 et de 478 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009. Il s'agit des programmes :

– 871 (*Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*), qui retrace les opérations liées au « bonus » doté de 455,7 millions d'euros en LFI 2008 et de 473 millions d'euros en LFI 2009.

– 872 (*Avances au paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de 15 ans*), qui retrace les opérations liées au « super bonus », doté de 27,3 millions d'euros pour 2008 et de 5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009 du fait du gel de ce bonus à la suite de l'instauration de la prime à la casse de 1 000 euros.

Le choix d'un compte de concours financiers est surprenant. En effet, la loi organique relative aux lois de finances dispose dans son article 24 que : « *Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État.* »

Le ministre a fait valoir à la Cour des comptes que la forme du compte de concours financiers était plus adaptée « *compte tenu du décalage entre recettes et dépenses et du fait du rythme erratique des recettes* ». Si le recours à un tel compte a permis de faire face au décalage puis au manque de recettes du malus, le système de bonus-malus ne constitue en rien un prêt ou une avance consentis par l'État. Les versements faits par l'État à l'ASP, gestionnaire du fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, ne sont pas des avances, dans la mesure où l'ASP les reverse à titre définitif aux particuliers et ne les rembourse pas à l'État. La Cour des comptes, dans la note d'exécution budgétaire de mai 2009, estime que « *la nature réelle de ce versement l'assimile à un transfert aux particuliers* ».

Par ailleurs, dès lors qu'un lien fort était établi entre recettes et dépenses dans la philosophie du dispositif initial, il aurait été naturel de recourir à l'utilisation d'un compte d'affectation spéciale plutôt qu'à un compte de concours financiers. En effet, cette catégorie de compte est appropriée pour retracer des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont par

nature directement liées aux dépenses concernées, ce qui est le cas du bonus-malus.

Cependant, l'article 21-II de la LOLF dispose que : « *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* ». Les règles de financement du CAS permettent bien de faire face à l'inévitable décalage temporel entre recettes et dépenses lors du lancement du dispositif mais pas à un déséquilibre structurel. Les « avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » ne pouvait donc être retracées sur un compte d'affectation spéciale du fait du déséquilibre constaté – et destiné à perdurer du fait de la réussite du dispositif – entre recettes et dépenses.

Le Rapporteur spécial estime donc que le financement sur crédits budgétaires du budget général aurait été le plus naturel, le malus étant versé au budget général et non affecté spécifiquement au bonus-malus. Le suivi des produits et des charges du dispositif aurait été possible dans les conditions de droit commun, sans déroger au principe d'universalité et sans utiliser un support budgétaire inadéquat.

#### LE PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE

Essentielle à l'unité de l'action de l'État et à l'égalité devant les services publics, l'universalité implique la non affectation d'une recette à une dépense identifiée et l'inscription des recettes et des dépenses figurant dans le budget pour leur montant brut. Ce principe s'applique au budget général comme aux budgets annexes.

Le principe d'universalité implique deux règles, qui sont :

– la règle de non compensation, qui fait obligation d'inscrire dans le budget l'intégralité des recettes et l'intégralité des dépenses pour leur montant brut. Pour renforcer la transparence budgétaire, l'inscription du seul produit net, c'est à dire du solde après contraction des dépenses et des recettes, n'est pas admise ; il ne doit pas y avoir de compensation entre elles. Cette règle signifie qu'il est interdit de présenter ses prévisions de dépenses en ayant au préalable déduit le montant des recettes escomptées ;

– la règle de non affectation des recettes aux dépenses, qui vise à éviter que chaque recette ne soit réservée à la couverture d'une seule catégorie de dépenses, ce qui disperserait le budget de l'État en une multitude de sections indépendantes excluant toute gestion centralisée et coordonnée.

La LOLF prévoit tout de même des exceptions : l'affectation est possible au sein des comptes d'affectation spéciale, des budgets annexes et des comptes de concours financiers même. La philosophie de la LOLF demeure toutefois d'en limiter le nombre.

*b) Le choix d'adosser le fonds à un compte de concours financiers ayant vocation à s'équilibrer se justifie par l'engagement du Gouvernement de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires*

Le choix d'un compte de concours financiers et l'objectif d'atteindre l'équilibre est une conséquence de la volonté affichée de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.

Le Rapporteur spécial souligne tout de même que si le malus est bien une taxe et vient augmenter les prélèvements obligatoires, le bonus s'apparente à une subvention et ne constitue en aucune manière un moindre impôt. En conséquence, l'instauration du bonus-malus automobile alourdit bien les prélèvements obligatoires quelque soit la maquette budgétaire choisie.

La fiscalité comportementale – ayant vocation à changer les comportements – et singulièrement la fiscalité écologique pose indéniablement la question de l'augmentation des prélèvements obligatoires. Les compensations – même intégrales – ne sont pas des exonérations.

*c) L'éclatement des responsabilités nuit à la lisibilité du dispositif et apparaît contraire à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances*

Le fonctionnement du dispositif fait intervenir un nombre important d'acteurs. La direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPEAP) du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, dont le directeur est ordonnateur principal délégué verse à l'ASP, en réponse à ses demandes d'appels de fonds, les sommes permettant le paiement des « bonus » et du montant des frais de gestion fixé par convention. L'ASP paie des intérêts sur les avances versées par l'ordonnateur.

Le compte de concours financiers fait également intervenir le MEEDDAT par le biais du directeur général de l'énergie et du climat qui est responsable des programmes. Son rôle n'est cependant pas clairement défini du fait de l'intervention d'un ordonnateur principal délégué (DPEAP).

Le Rapporteur spécial déplore cette confusion des responsabilités au regard d'une LOLF articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Il estime que le dispositif gagnerait en efficacité avec une centralisation des responsabilités au niveau soit du MEEDDAT, soit du ministère du Budget de l'ensemble du dispositif ou du moins de sa partie « bonus ».

## B.— LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE À RECENTRÉ LE DISPOSITIF VERS UN SOUTIEN À L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

### 1.— La crise économique a fait apparaître la nécessité d'un soutien supplémentaire à l'industrie automobile

Le Président de la République a annoncé dès le 4 décembre 2008, dans un discours sur le plan de relance de l'économie, l'instauration d'une prime à la casse de 1 000 euros pour les véhicules anciens lors de l'achat d'une voiture neuve et peu polluante. Cette mesure a pour objectif d'accélérer encore le renouvellement du parc automobile français et agit comme un soutien à l'industrie automobile au moment où les premiers effets de la crise se sont fait sentir et où il y avait un réel risque d'effondrement du marché.

Si la dimension écologique n'est pas absente, puisque la voiture neuve acquise ne doit pas faire l'objet d'un « malus », la participation de cette mesure à la relance de l'économie est mise en avant.

### 2.— Le dispositif a été mis en place avec la plus grande réactivité

Le décret du 19 janvier 2009 modifiant le décret du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres crée la prime à la casse de 1 000 euros. Cette aide s'intègre dans le plan de relance de l'économie dont la réalisation est confiée au ministre chargé du plan de relance.

La loi de finances rectificative adoptée le 12 janvier 2009 a créé dans le budget général une mission *plan de relance de l'économie* dotée de 10,938 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,227 milliards d'euros en crédits de paiement. En son sein, l'action 3 (*Aide au remplacement de véhicules anciens*) du programme 316 (*Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*) finance la nouvelle prime à la casse pour un montant de 220 millions d'euros.

La mise en place du nouveau dispositif s'articule avec le « bonus-malus ». La prime est versée pour l'acquisition d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 g de CO<sub>2</sub>/km donc non soumise au malus, accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de dix ans ou pour l'acquisition d'un véhicule utilitaire neuf accompagnée de la mise à la casse d'un véhicule de plus de dix ans.

Cette prime à la casse bénéficie donc de **conditions d'éligibilité plus souples que celles du « super-bonus » initial**, ce qui a entraîné *de facto* la mise en sommeil de ce dernier en 2009 (programme 872, doté de 5 millions d'euros en LFI 2009 pour traiter les ultimes dossiers de la fin 2008). Cependant, cette prime à la casse étant initialement prévue pour prendre fin au 31 décembre 2009, le « super bonus » devait être réactivé en 2010.

3.– Le schéma en est rendu plus complexe et les responsabilités encore diluées

Pour la prime à la casse de 2009, le sous-directeur chargé de la 6<sup>ème</sup> sous direction de la direction du Budget a conclu une convention de gestion avec la DPEAP pour mettre en œuvre sa responsabilité d'ordonnateur. Ce sous-directeur assume la responsabilité du programme 316.

Le paiement de la prime à la casse est assuré par le programme de la mission *plan de relance de l'économie*. L'ASP en est le gestionnaire à la suite de la convention signée avec l'État le 20 février 2009.

Un nouvel acteur étant entré dans le dispositif, l'évaluation de celui-ci et l'identification de la responsabilité des gestionnaires devraient être encore plus difficiles.

## **II.– LE « BONUS MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME À LA CASSE : DES DISPOSITIFS VICTIMES DE LEUR SUCCÈS**

Il ressort que, paradoxalement, c'est le succès du dispositif qui a dégradé son bilan. Ce bilan serait largement positif si l'équilibre financier initialement visé avait été atteint.

### **A.– LE « BONUS MALUS » AUTOMOBILE ET LA PRIME À LA CASSE ONT LARGEMENT CONTRIBUÉ À FAIRE BAISSER LES ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub> ET ONT PERMIS AU MARCHÉ AUTOMOBILE FRANÇAIS DE SE MAINTENIR EN TEMPS DE CRISE**

1.– Le « bonus-malus » et la prime à la casse ont accéléré la baisse moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> et fait sensiblement évoluer la structure du parc automobile vers des véhicules plus propres

#### *a) La baisse moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> s'est accélérée*

Les consommateurs et les constructeurs automobiles ont réagi au signal-prix au-delà des attentes. En termes d'émission moyenne des véhicules neufs, avec 140 g de CO<sub>2</sub>/km, la France est le deuxième pays européen pour la sobriété. Alors que la baisse moyenne des émissions était de l'ordre de 1 à 2 g de CO<sub>2</sub>/km par an au cours des années précédentes, elle a été d'un peu plus de 9 g de CO<sub>2</sub>/km entre 2007 et 2008 (de 149 g de CO<sub>2</sub>/km à 140 g de CO<sub>2</sub>/km) et de 5 g de CO<sub>2</sub>/km pour les quatre premiers mois de 2009 (*source : Commissariat général au développement durable - CGDD*).

*b) Le consommateur oriente son choix vers les véhicules « propres »*

Le tableau suivant présente les parts des immatriculations en fonction de leur niveau d'émissions de CO<sub>2</sub>, suivant les tranches définies par le barème du bonus-malus.

**RÉPARTITION DU MARCHÉ AUTOMOBILE SELON LE BARÈME DU BONUS-MALUS**

ÉMISSIONS CO <sub>2</sub> en g/km	Barème bonus-malus en euros	Part de marché		
		2006	2007	2008
< 60	-5 000	0,0%	0,0%	0,0%
61-100	-1 000	0,0%	0,0%	0,0%
101-120	-700	18,5%	20,0%	35,5%
121-130	-200	12,5%	10,4%	9,4%
131-160	0	43,4%	45,3%	41,0%
161-165	200	4,1%	3,2%	2,1%
166-200	750	14,4%	14,8%	8,9%
201-250	1 600	5,6%	4,6%	2,2%
>250	2 600	1,5%	1,6%	0,7%
Total		100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : FCA – calculs CGDD

Ces données montrent la croissance très forte entre 2007 et 2008 de la part des véhicules neufs appartenant à la tranche 100-120 g de CO<sub>2</sub>/km concomitante à une baisse sensible de l'ensemble des tranches soumises au malus. Cette déformation du parc a pour conséquence directe une baisse de la moyenne annuelle des émissions de véhicules neufs.

Les consommateurs ont donc réagi vivement au bonus-malus. La part des véhicules subventionnés est passée de moins de 31 % en 2006 et 2007 à près de 45 % en 2008 tandis que celle des véhicules soumis au malus a chuté, de 25,6 % en 2006 à 13,9 % en 2008.

Combiné à la prime à la casse, le bonus-malus a continué à orienter le choix des consommateurs vers les véhicules « propres ». Pour les 6 premiers mois de 2009, les véhicules bénéficiant du bonus représentent 54,2 % des ventes tandis que ceux soumis au malus sont tombés à 10,3 %.

*c) Les dispositifs de bonus-malus et de prime à la casse ont eu, in fine, une incidence durable sur le prix des véhicules*

Les concessionnaires se félicitent que les dispositifs de prime à la casse et de bonus-malus aient contribué à maintenir le marché automobile auprès des particuliers et cela alors que du fait de la crise économique et du ralentissement de l'activité, le marché auprès des entreprises a fortement chuté en 2009 – -25% pour les utilitaires et – 75% pour les poids lourds par rapport à 2008<sup>(1)</sup>. Le maintien du marché du véhicule neuf a cependant pour corollaire une chute de celui du véhicule d'occasion et notamment du véhicule récent directement concurrencé par le véhicule neuf.

<sup>1</sup> (1) Source : conseil national des professions de l'automobile.

Le rapporteur se félicite que la prime à la casse – et dans une moindre mesure le bonus-malus – ait incité les concessionnaires à proposer des remises supplémentaires ajustant les prix sur les standards européens. Les stimuli publics ont eu un effet structurel sur les prix qui est appelé à perdurer même après la sortie du dispositif de prime à la casse.

*d) Le bonus-malus automobile n'est cependant pas le seul responsable de ces résultats*

La forte hausse du prix des carburants au cours du premier semestre 2008 a certainement joué un rôle dans l'orientation des automobilistes en faveur de véhicules neufs moins polluants, même si les choix des consommateurs se sont encore plus portés sur les véhicules faiblement émetteurs dans la deuxième partie de 2008 et début 2009 alors que les prix des carburants avaient chuté.

La crise a encore accentué la préférence des consommateurs pour les modèles moins coûteux (plus petits donc moins émetteurs).

*e) Le succès du dispositif a entraîné des effets pervers : l'augmentation des kilomètres parcourus*

Le bilan du dispositif est sensible à la prise en compte de l'« effet rebond » sur les circulations ; avec des véhicules moins émetteurs, plus économes et donc moins coûteux au kilomètre parcouru, les utilisateurs ont en effet tendance à parcourir plus de kilomètres. Le dispositif entraîne donc plus de circulation avec ses effets induits : congestion, accidents de la route, effet de serre.

La fiscalité doit donc être utilisée pour internaliser ces externalités par la mise en place d'une contribution énergie climat.

2.– Le « bonus-malus » automobile et la prime à la casse ont permis au marché automobile de se maintenir, dans un contexte de crise

*a) Le bonus-malus automobile et la petite prime à la casse en 2008 ont permis un quasi-maintien du nombre des immatriculations*

Le nombre de véhicules immatriculés en 2008 s'est contracté de 0,7 % en France contre 1,8 % en Allemagne ou 13,4 % en Italie.

**VÉHICULES IMMATRICULÉS**

	<b>2008</b>	<b>Variation 2007-2008</b>
Allemagne	3 090 040	-1,8 %
<b>France</b>	<b>2 050 283</b>	<b>-0,7 %</b>
Italie	2 160 131	-13,4 %
Royaume-Uni	2 131 794	-11,3 %

(source CGDD)

Le dispositif étant déséquilibré sur le plan budgétaire, il peut s'apparenter à une forme d'incitation à l'acquisition de véhicules neufs ouvrant droit à un bonus. Cependant, il a bien contribué au soutien de l'activité du secteur automobile en France.

*b) Durant les six premiers mois de l'année 2009, l'instauration de la prime à la casse a continué à agir comme une subvention à l'achat de véhicules « propres » dans un contexte de crise économique.*

Le marché français de l'automobile s'est contracté de 1,4 % durant les six premiers mois de l'année 2009 contre une moyenne de 13,9 % dans l'ensemble de l'Union européenne, moyenne qui masque de fortes disparités suivant la mise en place d'une prime à la casse et de son montant.

#### ÉVOLUTION DES IMMATRICULATIONS AU PREMIER SEMESTRE 2009

	Variation premier semestre 2009-2008
Allemagne	+22,8 %
France	-1,4 %
<b>Moyenne UE</b>	<b>-13,9 %</b>
Italie	-14,7 %
Espagne	-27,9 %
Royaume-Uni	-42,7 %

L'Allemagne qui a mis en place une prime à la casse de 2 500 euros voit son marché automobile bondir tandis que le Royaume-Uni qui a vu le sien s'effondrer n'a mis en place une telle prime, d'un montant représentant 2 250 euros, qu'en avril 2009 qui devrait permettre un redressement significatif. **Le maintien du marché automobile semble donc bel et bien corrélé avec l'instauration d'une prime à la casse et son redressement est d'autant plus important que le montant de la prime est fort.**

Concernant la France, c'est la chute brutale du marché des véhicules industriels (-32,1 %) du fait de la contraction de l'activité industrielle due à la crise économique qui explique le chiffre mitigé de -1,4 % alors que les immatriculations de véhicules particuliers ont connu une variation légèrement positive (+0,2%). Les marques françaises, plus centrées sur les petits modèles peu polluants, ont augmenté quant à elles de 0,6 %.

Le détail mensuel permet une meilleure compréhension des effets de la mesure :

– en mars 2009, les ventes de véhicules particuliers neufs ont augmenté de 8,1 % par rapport à mars 2008, après cinq mois consécutifs de baisse et alors qu'elles continuaient de chuter dans les pays qui n'ont pas mis en œuvre à cette période de dispositif de prime à la casse (États-Unis, Japon, Espagne)

– en avril, l'intervention d'un nouveau système d'immatriculation et l'effet-report induit peuvent expliquer la baisse de 7 % enregistrée ;

– en mai, les ventes de véhicules neufs ont fortement augmenté de 11,9 % prenant en compte les probables effet-report d'avril ;

– en juin, les chiffres favorables confirment la tendance avec une augmentation de 7,1 % des ventes de voitures particulières neuves.

*c) La prime à la casse aurait permis de créer ou de sauvegarder 16 000 à 21 000 emplois durant les six premiers mois de l'année*

Cette mesure devait permettre d'accélérer le remplacement des véhicules anciens et de soutenir la filière automobile en stimulant la demande, de maintenir le renouvellement du parc automobile et de contribuer à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

Il était initialement prévu qu'elle bénéficie à environ 220 000 véhicules, avec d'une part un effet d'aubaine et d'autre part un effet incitatif sur les ventes supplémentaires, estimé à 36 %, soit environ 80 000 ventes supplémentaires. Les estimations *ex ante* du ministère de l'Économie faisaient état d'un impact en emplois créés ou sauvegardés en France de l'ordre de 12 000 (ou 9 000 en prenant en compte des hypothèses moins favorables : effet de substitution sur la consommation des ménages). Il s'agit d'emplois dans l'ensemble de la filière, et non chez les seuls constructeurs automobiles.

En appliquant ces mêmes ratios à la nouvelle prévision, soit 390 000 ventes dont 140 000 ventes supplémentaires, l'effet sur l'emploi créé ou sauvegardé pourrait se situer en 16 000 et 21 000. Il s'agit toutefois d'un seuil bas, le surcroît de ventes primées par rapport aux prévisions s'ajoutant probablement davantage à l'effet incitatif qu'à l'effet d'aubaine de la mesure.

## B.— LE SUCCÈS DES DISPOSITIFS A ENTRAÎNÉ UNE IMPORTANTE DÉGRADATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DU « BONUS MALUS » ET UN QUASI DOUBLEMENT DU BUDGET PRÉVISIONNEL DE LA PRIME À LA CASSE.

### 1.— L'exécution 2008 montre un calibrage très déficient des recettes (malus)

La loi de finances pour 2008 du 24 décembre 2007 **prévoyait un dispositif équilibré** (483 millions d'euros en recettes comme en dépenses). Or, il est apparu en cours de gestion que le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (malus) ne compensait pas les aides versées (bonus). **Le calibrage des recettes a donc été particulièrement déficient.** Le déficit non prévu du dispositif, couvert en gestion par la trésorerie de l'État, a *in fine* dégradé le solde budgétaire de 214 millions d'euros à la fin de 2008.

**SOLDE BUDGÉTAIRE DU BONUS MALUS**

En euros	Prévisions (LFI 2008)	Réalisé	Dont frais de gestion	Prévisions (LFI 2009)
Dépenses P871	455 700 000	428 190 814,99	1 610 985,10	473 000 000
Dépenses P872	27 300 000	11 182 054,13	29 496,60	5 000 000
Total dépenses	483 000 000	439 372 869,12	1 640 481,70	478 000 000
Recettes	483 000 000 283 000 000 (LFR oct 08)	225 373 916		317 000 000
<b>Soldes</b>		<b>-213 998 953,12</b>		<b>-161 000 000</b>

Source : DPAEP

Le solde budgétaire dégradé éclaire d'un jour nouveau le choix initial d'un compte de concours financier plutôt que celui-ci d'un compte d'affectation spéciale, plus approprié mais ne pouvant être déficitaire. La loi de finances pour 2009 a, par ailleurs, entériné le déséquilibre du dispositif en prévoyant un déficit de 161 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur le principe du bonus/malus éventuellement appliqué à d'autres produits selon la philosophie du Grenelle de l'environnement : faute d'études d'impact fiables, elles peuvent se révéler être autant de dispositifs déficitaires.

2.– La dépense liée à la prime à la casse a été de deux fois supérieure aux prévisions de la loi de finances 2009

En loi de finances initiale pour 2009, le budget prévisionnel de la prime à la casse a été **estimé à 220 millions d'euros**.

À la date du 9 juin 2009, l'ASP avait reçu 170 505 demandes d'aides correspondant à un montant de 170,5 millions d'euros dont 115,7 avait déjà été payés à cette date.

En tenant compte du délai entre la facturation du véhicule et la présentation à l'ASP par le concessionnaire automobile de la demande de remboursement de la prime, ainsi que de la saisonnalité des ventes, la direction générale pour l'Énergie et le climat (DGEC) du MEEDDAT estime à **390 millions d'euros la charge de la prime pour 2009**. Les prévisions de l'ASP sont, quant à elles, de 400 millions d'euros.

Le dispositif rencontre donc du succès, au-delà même des prévisions initiales. Ses facteurs d'explication sont les suivants :

- le renforcement du dispositif par les constructeurs pouvant aller jusqu'au doublement de la prime ;

– la mise en œuvre rapide du dispositif (opérationnel dès janvier et rétroactif au 1<sup>er</sup> décembre 2008) et sa bonne visibilité (communication dans le cadre du plan de relance, relais par les constructeurs et par la presse):

– dans un contexte de tension sur le pouvoir d’achat puis de crise économique, une grande sensibilité des consommateurs aux primes et aux promotions ;

– la bonne synergie avec le bonus-malus pour l’achat de véhicules de petit modèle peu polluants ;

– une bonne tenue d’ensemble de la consommation des quoique elle-même reflète fortement la robustesse du marché automobile.

### **III.- LES COMPARAISONS INTERNATIONALES MONTRENT QUE LES PAYS AYANT MIS EN PLACE UN DISPOSITIF DE SOUTIEN RÉUSSISSENT À PRÉSERVER LEUR MARCHÉ AUTOMOBILE DE L’EFFONDREMENT**

#### **A.- AU SEIN DE L’UNION EUROPÉENNE, IL EXISTE UNE RÉELLE CÉSURE ENTRE LES PAYS AYANT ADOPTÉ DES MESURES DE SOUTIEN ET LES AUTRES**

1.- Les pays dotés d’un dispositif de soutien stabilisent leur marché deux ou trois mois après l’entrée en vigueur des mesures

#### **NOMBRE D’IMMATRICULATIONS DE VÉHICULES NEUFS (AVEC MESURES DE SOUTIEN)**

<b>Pays</b>	<b>Juin 2009</b>	<b>Juin 2008</b>	<b>Variation en %</b>	<b>6 premiers mois 2009</b>	<b>6 mois 2008</b>	<b>Variation en %</b>
Allemagne	427 111	304 036	40,5	2 059 405	1 633 169	26,1
Autriche	36 090	50 689	4,0	166 016	168 668	-1,6
Espagne	96 706	114 960	-15,9	433 077	702 371	-38,6
France	235 137	219 753	7,0	1 131 315	1 128 895	0,2
Grèce	23 219	26 553	-12,6	112 804	158 546	-28,9
Italie	209 315	186 258	12,4	1 128 361	1 263 135	-10,7
Luxembourg	4 028	4 902	-17,8	26 472	29 902	-11,5
Pays-Bas	35 862	48 233	-25,6	221 652	300 133	-26,1
Portugal	16 045	20 979	-23,5	73 129	114 414	-36,1
Royaume-Uni	176 264	209 190	-15,7	924 955	1 247 479	-25,9
Roumanie	11 004	28 185	-61,0	62 620	149 803	-58,2
Slovaquie	10 355	6 579	57,4	41 298	34 883	18,4
<b>Total</b>	<b>1 281 136</b>	<b>1 204 341</b>	<b>6,4</b>	<b>6 381 104</b>	<b>6 931 378</b>	<b>-7,9</b>

L’Allemagne illustre le succès le plus flamboyant de la prime à la casse. En juin, le marché automobile bondissait de 40 %, et ce pour le cinquième mois consécutif. La prime allemande est, à ce jour, la plus élevée du monde : 2 500 euros dans les limites des 5 milliards d’euros plafonnés par l’État fédéral.

Le succès a été facilité par le fait que ce pays avait le parc automobile le plus ancien du continent.

L'Italie n'a mis en place une prime à la casse de 1 500 euros qu'à partir du 9 février 2009 après avoir exclu toute aide au secteur automobile et à la suite d'une forte chute des immatriculations. Le marché a rebondi de 12,4 % en juin, réduisant la baisse sur les six premiers mois à 10,7%.

Enfin, le Royaume-Uni qui restait le seul grand pays avec l'Espagne à ne pas avoir instauré de prime à la casse, l'a mise en place à partir d'avril avec un montant de 2 250 euros. Les effets sont attendus à partir de l'été.

2.- Les pays n'ayant pas adopté de mesure de soutien voient le nombre d'immatriculations s'effondrer au premier semestre 2009

**NOMBRE D'IMMATRICULATIONS DE VÉHICULES NEUFS  
(SANS MESURES DE SOUTIEN)**

Pays	Jun 2009	Jun 2008	Variation en %	6 mois 2009	6 mois 2008	Variation en %
Belgique	43 736	50 689	-13,7	273 205	330 697	-17,4
Danemark	9 024	15 386	-41,3	52 501	85 469	-38,6
Finlande	7 905	12 155	-35,0	52 067	88 043	-40,9
Irlande	4 838	7 907	-38,8	46 793	124 146	-62,3
Suède	22 393	23 959	-6,5	102 794	139 511	-26,3
Bulgarie	2 136	3 819	-44,1	12 852	22 292	-44,8
Estonie	852	2 278	-62,6	5 063	14 885	-66,0
Hongrie	5 868	14 621	-59,9	39 435	82 254	-52,1
Lettonie	476	1 735	-72,6	2 468	11 722	-78,9
Lituanie	683	1 892	-63,9	3 884	12 810	-69,7
Pologne	5 180	27 512	-2,5	168 817	168 521	0,2
Slovénie	16 284	6 250	-17,1	29 446	39 070	-24,6
Rép Tchèque	16 284	13 795	18,0	79 228	73 455	7,9
<b>Total</b>	<b>146 207</b>	<b>181 998</b>	<b>-19,7</b>	<b>868 553</b>	<b>1 193 875</b>	<b>-27,2</b>

La chute des immatriculations dans les pays n'ayant pas mis en place de prime à la casse est donc plus de trois fois plus importante que dans les pays qui se sont dotés de mesures de soutien.

## B.- LE RAPPORTEUR A ÉTUDIÉ PLUS EN DÉTAIL LES DISPOSITIFS ADOPTÉS EN CORÉE DU SUD, AU JAPON, AUX ÉTATS-UNIS ET EN ESPAGNE

1.- La Corée du Sud a mis en place un dispositif – dont une prime à la casse – très incitatif qui s'est traduit par un niveau de vente record

*a) Le secteur automobile est un des moteurs de la croissance coréenne d'où une attention toute particulière des pouvoirs publics*

L'industrie automobile est un des secteurs les plus dynamiques de l'économie coréenne. Quatorzième puissance mondiale par le PIB, la Corée du Sud est aujourd'hui au cinquième rang mondial pour la production automobile.

Ce contexte explique que, bien que le marché automobile intérieur coréen ait relativement peu souffert de la crise, le gouvernement a pris des mesures très incitatives pour soutenir l'activité de production locale et compenser les moindres exportations. En particulier, un dispositif de « prime à la casse » en vigueur depuis mai dernier.

En effet, la production automobile coréenne a chuté depuis le mois d'octobre 2008, sous l'effet de la baisse brutale des exportations. Sur les premiers mois de 2009, la production était en recul de 23 % par rapport au premier semestre 2008. Cette évolution est entièrement imputable à la contraction des exportations (-34 %), les ventes domestiques restant stables (+0,1 %).

*b) Le plan de soutien à l'automobile s'est voulu vigoureux*

Depuis janvier 2009, le gouvernement coréen a mis en œuvre des mesures de relance de tous les secteurs d'activité.

En matière automobile, et après des discussions longues et difficiles avec les constructeurs, deux mesures ont été adoptées.

– Une mesure très temporaire de soutien aux constructeurs, de type « prime à la casse » ;

La mesure est entrée en vigueur le **1<sup>er</sup> mai 2009** et est applicable jusqu'au **31 décembre 2009**. Le dispositif repose sur un crédit d'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'à **1 400 euros** pour tout remplacement par un nouveau véhicule d'un véhicule acheté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

– Une mesure plus durable d'incitation à l'achat de véhicules peu polluants. Il s'agit ici moins de réagir à la crise que de stimuler ce segment naissant du marché automobile.

Le gouvernement incite à l'acquisition de véhicules peu polluants (véhicules hybrides légers dotés de technologies réduisant l'émission de gaz à

effet de serre) en gratifiant l'achat d'un véhicule hybride d'un **crédit d'impôt sur le revenu de 1 700 euros** jusqu'en 2012.

Le dispositif coréen, en prenant en compte les deux aspects : écologie et relance, est celui qui s'apparente le plus au dispositif de français de bonus-malus et de prime à la casse.

*c) Le dispositif a eu un fort effet mais au prix d'un coût budgétaire important*

Trois conclusions se dégagent de l'application du plan de soutien coréen.

– L'impact sur les ventes est considérable.

Les effets de la prime à la casse coréenne ont été immédiats puisque 135 255 nouveaux véhicules ont été enregistrés en mai, soit 45,2 % de croissance. Les résultats devraient encore être plus spectaculaires en juin, la seule production destinée au marché intérieur ayant atteint 142 000 véhicules. Il semble donc que la prime à la casse ait généré une vente additionnelle de 40 000 à 60 000 unités sur les deux premiers mois du dispositif. L'objectif du gouvernement d'augmenter les ventes de 100 000 unités avec le dispositif va probablement être largement dépassé.

– Les mesures devraient permettre d'économiser 50 millions de litres de carburants et 103 000 tonnes de CO<sub>2</sub>.

– Le coût budgétaire devrait être fort élevé et entraîner un arrêt rapide des mesures.

Le gouvernement coréen n'a pas communiqué de prévisions de coût budgétaire, et ce d'autant moins qu'il s'agit d'une dépense fiscale. En admettant que la mesure concerne 500 000 véhicules d'ici la fin 2009, pour une moyenne de 1 200 euros, la moins-value fiscale pourrait atteindre 600 millions d'euros soit 0,1 % du PIB. Cela devrait inciter le gouvernement à ne pas reconduire la prime à la casse.

2.– Le Japon a introduit une prime à la casse à la suite de demandes réitérées des constructeurs automobiles

*a) Le Japon a mis en place en avril 2008 des allègements d'impôts mais aussi une prime à la casse*

Dans un premier temps, le gouvernement japonais s'est cantonné à un renforcement du système de financement pour les entreprises actuellement pratiqué par le biais des banques gouvernementales Japan Bank for International Coopération (JBIC) et Development Bank of Japan (DBJ). Ces aides ne s'adressent pas uniquement au secteur automobile, cependant force est de constater que les constructeurs ont été les premiers à solliciter des aides. Jusqu'ici

les aides accordées étaient destinés uniquement à des activités réalisées dans des pays émergents. La crise économique a été l'occasion d'assouplir cette règle : les activités dans les pays développés peuvent désormais faire l'objet d'une d'aide.

En avril, le gouvernement japonais a dévoilé un ambitieux **plan de soutien à la demande de 3 milliards d'euros**. Il espère la vente de **670 000 véhicules supplémentaires**. Il s'est surtout agi d'un dispositif **d'allégement de taxes** selon le type et la taille de voiture. Ces mesures d'allégement sont valables du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 30 avril 2012.

Par ailleurs, à la suite de la forte demande de l'industrie automobile, le gouvernement a introduit **une prime à la casse, pour la première fois au Japon**. Cette mesure a été détaillée le 7 avril. Une subvention devrait être accordée par un achat de véhicule lorsque celui-ci vient remplacer un véhicule de plus de 13 ans mis à la casse. En échange de l'ancien véhicule, 1 850 euros (250 000 JPY) seront accordés pour l'achat d'un véhicule standard, et 925 euros (125 000 JPY) pour celui d'un véhicule léger. Selon le gouvernement, cette prime devrait permettre la vente de 350 000 véhicules.

En plus de ces mesures, **une prime sera attribuée par l'État pour l'acquisition d'une voiture neuve peu polluante**. Le montant de cette subvention est de 750 euros (100 000 JPY). Selon le gouvernement, cette prime devrait permettre la vente de 330 000 véhicules. Des primes à la casse pour les camions et les deux-roues sont également envisagées.

*b) Les premiers effets sont prometteurs*

Ces mesures votées en mai commencent à montrer quelques résultats. Le premier effet est la forte augmentation des ventes de véhicules hybrides. En revanche, les véhicules légers, pour lesquels les mesures incitatives sont faibles, ne semblent pas profiter du plan de relance.

3.– Les États-Unis et l'Espagne, longtemps réticents, ont dus se résoudre à mettre en place des mesures de soutien devant l'effondrement de leur marché automobile

*a) Un dispositif de prime à la casse est entré en vigueur à l'échelon fédéral au États-unis le 1<sup>er</sup> juillet de cette année*

Ce programme, discuté depuis le début de l'année dans un contexte de fortes turbulences de Chrysler et de General Motors, a été inséré et adopté dans un budget complémentaire adopté par le Président le 24 juin 2009 et principalement destiné à financer les dépenses en Afghanistan et en Irak.

Le montant de la prime est de 3 500 dollars ou de 4 500 dollars selon le différentiel de consommation entre l'ancien et le nouveau véhicule et la mesure porte aussi bien sur les voitures que sur les petits camions. Elle est limitée tant par

le plafond financier de 1 milliard de dollars que par une date butoir puisqu'elle expirera au 1<sup>er</sup> novembre 2009, que les fonds alloués aient été dépensés ou non.

Il est encore trop tôt pour évaluer le dispositif mais l'administration américaine table sur un potentiel d'environ 250 000 transactions supplémentaires sur 4 mois sur 3 à 3,5 millions de ventes sur la période de référence.

*b) L'Espagne avait adopté des mesures fiscales en vue de favoriser la vente de véhicules les moins émetteurs de CO<sub>2</sub> puis s'est vue contrainte de mettre en place des aides directes au secteur automobile avec la crise économique*

Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le changement climatique et de développement durable, le gouvernement a approuvé bon nombre de mesures au cours des dernières années, parmi lesquels figure la réforme de la fiscalité de l'automobile. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, un nouveau calcul de l'impôt sur l'immatriculation des véhicules a été établi selon quatre tranches et les critères pour bonifier ou pénaliser sont dorénavant les émissions de CO<sub>2</sub> et non plus la cylindrée, ni le combustible utilisé.

#### ESPAGNE : TARIFS DE L'IMPÔT D'IMMATRICULATION

Émissions de CO <sub>2</sub>	Immatriculations 2006		Taxe appliquée depuis 2008
< ou = 120	125 662	7,7	0%
120-160	915 778	56,0	4,75%
160-200	453 846	27,8	9,75%
>200	139 309	8,5	14,75%

L'impôt d'immatriculation des véhicules, taxe perçue par les communautés autonomes, a permis à ces dernières de percevoir 1 043 000 000 euros, soit 40 % de moins qu'en 2007, mais cette moins value est davantage due à la crise économique et non au nouveau système fiscal.

Les aides directes à l'achat de véhicules automobiles que réclamait l'ensemble du secteur depuis le début de la crise ont finalement été mises en place le 18 mai 2009 après des mois de chute du marché. Le nouveau programme, qui prime l'acquisition de véhicules moins polluants, aura en principe, une durée d'un an et sera limité à 200 000 opérations. Le budget du gouvernement pour ce plan s'élève à 100 millions d'euros. L'aide directe à l'achat d'un montant de 2 000 euros est cofinancée par le gouvernement central (500 euros), les communautés autonomes (500 euros) et par les fabricants de véhicules (1 000 euros). Peuvent en bénéficier les particuliers, les travailleurs autonomes et les PME, pour l'acquisition d'un véhicule de moins de 30 000 euros en échange de la mise à la casse d'un véhicule de plus de dix ans. Les véhicules doivent être neufs ou d'occasion mais doivent émettre moins de 120 g/km de CO<sub>2</sub> ou moins de 149 g/km de CO<sub>2</sub>.

Un mois après la mise en œuvre de la mesure, on peut observer une baisse moins brusque des ventes automobiles. Les ventes aux particuliers ont recommencé à augmenter (14,5 %) ce qui n'était pas arrivé depuis 31 mois.

#### C.– PARTOUT LA MÊME PROBLÉMATIQUE : COMMENT SORTIR DE DISPOSITIFS AYANT FAIT LEURS PREUVES MAIS PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Que ce soit par le biais de bonus malus ou de dépenses fiscales, ces mesures en faveur des véhicules les moins polluants ont obtenu des résultats probants. La structure du parc automobile s'est sensiblement déformée au profit des véhicules les moins émetteurs de CO<sub>2</sub>.

Par ailleurs, l'instauration d'une prime à la casse donne des résultats dès le deuxième ou le troisième mois de la mise en œuvre avec un coup d'arrêt à la chute des ventes et un retournement très rapide.

En contrepartie, la réussite de tels dispositifs pèse lourdement sur l'équilibre de finances publiques déjà largement déséquilibrées par la crise économique et la baisse corrélative des recettes.

Dans la perspective d'un retour rapide à un déficit public maîtrisé et à une réduction de la dette, la sortie des dispositifs de prime à la casse et le rééquilibrage du bonus malus sont nécessaires. La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre pour le développement durable doit toutefois se poursuivre. L'accompagnement de l'industrie automobile vers un retour à l'équilibre ne peut également être abandonné dans un contexte de persistance de la crise économique.

### **IV.– PRIME À LA CASSE : NE PAS SORTIR PRÉMATUREMENT ; BONUS-MALUS : ASSUMER LE SIGNAL-PRIX**

#### A.– LA FIN DES DISPOSITIFS DE PRIME À LA CASSE : LE RISQUE D'UNE EXPLOSION DE LA DEMANDE SUIVIE D'UNE DÉPRIME

La prime à la casse n'est pas une idée neuve. Déjà, entre 1994 et 1996, des premières mesures d'incitation à la mise au rebut des voitures vieillissantes avaient été prises.

Décidée par le gouvernement d'Édouard Balladur, une prime à la casse de 5 000 francs (762 euros) avait été mise en place de février 1994 à juin 1995 pour l'achat d'une voiture neuve, contre la mise au rebut d'un véhicule de plus de dix ans. La mesure avait pour but de soutenir un marché déprimé et de relancer la consommation, mais aussi d'assainir le parc automobile français.

Sous le gouvernement d'Alain Juppé, d'octobre 1995 à octobre 1996, un dispositif a permis à tout propriétaire d'un véhicule de moins de 3,5 tonnes et de plus de huit ans de le mettre à la casse et de bénéficier d'une prime. Elle s'élevait

à 5 000 francs pour l'achat d'une voiture neuve des gammes économique ou inférieure et de 7 000 francs (1 067 euros) pour les véhicules de gamme supérieure. Cette prime avait aussi pour vocation d'accompagner les contrôles techniques renforcés décidés par le gouvernement de l'époque.

Un million et demi d'automobilistes avaient bénéficié de ces deux mesures qui avaient coûté un milliard d'euros à l'État.

La fin du dispositif de la première prime à la casse programmé pour juin 1995 a provoqué une augmentation de la demande de 46,3 % le dernier mois – juin 1995 par rapport au mois de juin de l'année précédente. Le phénomène a été observé en octobre 1996. En revanche, ces périodes d'euphorie ont été suivies par une déprime du marché – une diminution de 25,7 % des ventes durant le premier semestre 1997 par rapport au premier semestre 1996.

Le phénomène pourrait se reproduire, alors que le secteur automobile reste l'un des principaux moteurs du rebond de la croissance française. Pour la politique économique, le choix de la date de sortie du dispositif est donc l'élément stratégique : une date trop précoce risquerait d'enrayer la reprise.

## B.– LE SIGNAL-PRIX DOIT ÊTRE ASSUMÉ : UN DISPOSITIF DE « BONUS MALUS » N'A PAS VOCATION A ÊTRE ÉQUILIBRÉ

### 1.– Un dispositif de « bonus malus » équilibré aurait échoué

Le déséquilibre du « bonus malus » était prévisible. Le malus a, en effet, vocation à dissuader l'achat de véhicule anti-écologique et ne peut compenser complètement et durablement le coût du bonus, surtout lorsque celui-ci connaît un tel succès. Dans les faits, l'idée d'un bonus malus efficace et équilibré risque fort d'être chimérique.

### 2.– Revenir au principe d'universalité

Le Rapporteur spécial constate que l'unique solution pour équilibrer le dispositif de « bonus malus » consisterait à augmenter le malus à hauteur du coût du bonus pour le budget de l'État. Dans la mesure où la stabilisation des prélèvements obligatoires demeure un engagement fort du Gouvernement – engagement auquel souscrit le Rapporteur spécial – l'équilibre ne peut être réalisé.

Dans ce cas, l'éclatement de la gestion budgétaire est inutile. Le Rapporteur spécial estime qu'un retour à l'universalité budgétaire est nécessaire. Le malus, qui est un impôt, viendrait donc alimenter le budget général et constituerait une hausse des prélèvements obligatoires assumée au nom d'une politique publique. Le bonus et le superbonus qui sont des subventions seraient également imputés sur le budget général.

Au-delà, du « bonus malus » automobile, le Rapporteur spécial considère que l'éventuelle multiplication de dispositifs de « bonus malus », de même que l'instauration de la taxe carbone, doit être gérée dans le cadre du principe d'universalité budgétaire sous peine d'éclater le budget en de multiples sections excluant toute cohérence ou coordination.

Le choix de l'orthodoxie rejoint ici celui de la cohérence politique, sans nullement porter atteinte à la clarté du budget.

**Proposition n° 1 : Clôturer le compte de concours financiers et intégrer le « bonus malus » automobile en recettes et en dépenses dans le budget général.**

#### B.– LE MALUS : UN SIGNAL-PRIX SUFFISANT POUR ORIENTER DEMANDE ET OFFRE VERS LES VÉHICULES LES MOINS POLLUANTS

##### 1.– Le bonus, nécessaire pour amorcer le changement de comportement, ne, s'impose plus à ce stade

Le bonus a permis d'orienter la demande vers les véhicules les plus sobres. Il constitue un signal-prix au même titre que le malus, que le superbonus mais aussi que la prime à la casse – celle-ci étant conditionné à l'achat d'un véhicule non soumis au malus.

Le Rapporteur spécial estime que le bonus tel que prévu initialement prévu doit être remanié. Les exemples étrangers montrent qu'une prime à la casse soumise à une condition d'émission de CO<sub>2</sub> suffit à orienter la demande et donc l'offre vers les véhicules les plus sobres tout en jouant pleinement son rôle de soutien au marché.

Par ailleurs, avec la mise en place de la prime à la casse en 2009, le superbonus présent dans le dispositif initial de 2008 a été mis en sommeil. Une fois les mesures de relance terminées, un superbonus réévalué pourrait efficacement servir à maintenir une demande forte et à orienter cette demande vers les véhicules les plus sobres entraînant les constructeurs à investir dans le domaine des véhicules « écologiques ».

Au rythme actuel, un superbonus de 700 à 800 euros constituerait une charge budgétaire de l'ordre de 300 millions d'euros.

**Ces constats conduisent le Rapporteur spécial à proposer un seul et même stimulus qui regrouperait le bonus et le superbonus et qui aurait l'avantage d'être plus soutenable en terme de finances publiques mais non moins efficace économiquement et écologiquement.**

**Proposition n° 2 : Fondre le bonus et le superbonus dans un dispositif durable d'aide réservé à l'achat d'un véhicule « propre » conditionné par une mise à la casse d'un véhicule ancien .**

2.– Le nouveau bonus devra être réévalué chaque année en fonction de l'état du marché de l'automobile

Les dispositifs de bonus-malus automobile et de prime à la casse ont induit une évolution très rapide, au-delà même des prévisions les plus optimistes. Le Rapporteur spécial estime donc que prévoir un dispositif sur une durée de 5 ans conduit à un mauvais calibrage.

Il propose donc de faire évoluer le nouveau bonus tous les ans en fonction de l'orientation de la demande.

**Proposition n° 3 : Faire évoluer ce nouveau bonus en fonction de l'orientation de la demande tous les ans.**

3.– La fin de la prime à la casse doit être coordonné dans le cadre de l'Union européenne et notamment avec l'Allemagne

La principale difficulté d'un dispositif de prime à la casse est l'effet dépressif sur le marché après la fin du dispositif. Celle-ci initialement prévue le 31 décembre 2009, avec retour à la situation antérieure, semble devoir être prorogé à un montant plus faible. Le rapporteur approuverait cette mesure. En effet, l'année 2010 restera conjoncturellement difficile sur le marché de l'automobile.

Les expériences de 1992, 1994-95 et 1995-96 montrent à cette effet que les hausses du nombre d'achat des véhicules neuves pendant la période d'application des dispositifs de primes à la casse ont été en grande partie compensées par les baisses après leur suppression - dépression du marché sur les deux années suivantes, en absence de nouvelle prime.

Or il est probable qu'il n'y ait pas de reprise « naturelle » du marché - hors prime à la casse - avant mi-2010.

Par ailleurs, la plupart des principaux dispositifs européens notamment le puissant dispositif allemand qui bénéficie fortement aux constructeurs français, prennent également fin au 31 décembre 2009 ou au cours du premier semestre 2010.

L'idée d'une sortie « en sifflet » est donc la plus naturelle avec par exemple une diminution du montant de la prime.

Dans tous les cas, le Rapporteur spécial préconise une coordination des dispositifs de sortie au niveau européen et notamment avec l'Allemagne afin de ne pas plonger le marché automobile européen dans la dépression en asséchant la demande.

**Proposition n° 4 : Coordonner les dispositifs de sortie de prime à la casse avec nos partenaires européens et plus précisément avec l'Allemagne.**

## CONCLUSION

Les dispositifs de bonus-malus automobile et de prime à la casse ont eu des conséquences immédiates de soutien du marché et d'orientation de celui-ci au profit des véhicules les plus propres mais auront également des conséquences plus structurelles sur ce marché au-delà même de la sortie de ces dispositifs.

- Des conséquences écologiques : orientation de la structure de l'offre vers les véhicules les moins émetteurs de gaz à effet de serre.
- Des conséquences économiques : des véhicules durablement moins chers – du fait des remises accordées par les professionnels du secteur automobile et appelées à perdurer – alors que le prix des véhicules vendus en France a longtemps été trop élevé par rapport à celui pratiqué chez nos voisins européens.

Ces dispositifs ont donc agi comme des catalyseurs et le marché devra être capable de « prendre le relais ».

## **EXAMEN EN COMMISSION**

## **ANNEXE**

### **Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial**

#### **Cour des comptes**

M. Christian DESCHEEMAEKER, Président de la 7<sup>ème</sup> chambre

M. Christophe GARAT, conseiller référendaire

Melle Bénédicte ROQUETTE, auditrice

#### **Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du développement durable de la mer, des technologies vertes et des négociations sur le climat**

M. Pierre-Franck CHEVET, directeur général de l'Énergie et du climat

M. Daniel KOPACZEWSKI, sous-directeur à la Sécurité et émissions des véhicules

M. François NONIN, chargé de mission auprès de la sous-direction Sécurité et émissions de véhicules

#### **Conseil national des professions de l'automobile**

M. Patrick BAILLY, président national

M. Olivier LAMIRAULT, président de la branche nationale des concessionnaires en voitures particulières

M. Xavier HORENT

Mme Pauline JOHANET, coordinatrice

#### **Votre rapporteur spécial a également demandé une évaluation des dispositifs de prime à la casse dans quelques pays étrangers auprès de :**

L'ambassade de France aux États-Unis

L'ambassade de France au Japon

L'ambassade de France en Espagne

L'ambassade de France en Corée.