

N° 36

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie,

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 304, 337, 366 et T.A. 132 (1995-1996).

Deuxième lecture : 435 (1995-1996) et 32 (1996-1997).

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 2817, 2835, 2849 et T.A. 557.

Environnement.

SOMMAIRE

EXPOSE GENERAL	3
I. UNE LARGE VALIDATION DES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	3
II. DEUX DIVERGENCES SUBSTANTIELLES	4
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>ARTICLE 22</i> : Objectifs de la fiscalité des énergies fossiles et financement de la surveillance de la qualité de l'air	7
<i>ARTICLE 23 bis</i> : Prime à l'installation de filtres "antipollution diesel" sur les autobus	11
<i>ARTICLE 24</i> : Exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules électriques ou peu polluants	15
<i>ARTICLE 25</i> : Faculté d'exonération de la "vignette" pour les véhicules électriques ou peu polluants	18
<i>ARTICLE 26</i> : Faculté d'exonération de la taxe sur les "cartes grises" pour les véhicules électriques ou peu polluants	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	27

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le 14 juin 1996, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, examiné par le Sénat les 23 et 24 mai.

A l'occasion de la deuxième lecture, la commission des finances a estimé souhaitable de se saisir à nouveau, pour avis, du titre VII de ce projet de loi portant sur les dispositions financières et fiscales, auquel elle avait apporté des modifications substantielles en première lecture.

I. UNE LARGE VALIDATION DES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite tout d'abord, de **l'approbation par l'Assemblée nationale d'une grande part des propositions qu'elle a formulées en première lecture.**

● Il s'agit, en premier lieu, à l'article 22, du **renvoi aux lois de finances pour le financement de la politique de la surveillance de la qualité de l'air.** Partageant l'analyse de votre commission des finances, l'Assemblée nationale a reconnu que le financement de la surveillance de la qualité de l'air *"à partir du produit de la fiscalité des énergies fossiles"*, proposé initialement par le Gouvernement, constituait une formule non exempte de risques sur le plan constitutionnel, puisqu'elle pouvait se traduire par une entorse au principe de la non affectation de recettes défini par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

● En deuxième lieu, en adoptant conforme l'article 23, l'Assemblée nationale s'est ralliée à la volonté de votre commission des finances de **déterminer les limites du remboursement** partiel de taxes sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de transports publics de voyageurs utilisant des carburants peu polluants. Le législateur a ainsi "épuisé sa compétence" constitutionnelle en évitant de renvoyer au décret la détermination des limites de ce remboursement.

● En troisième lieu, les députés ont approuvé, à l'article 24, l'adaptation, introduite par votre commission des finances, du montant de **l'exonération de la taxe sur les véhicules de société en faveur des voitures "propres"**, en fonction du coût réel des différents types de véhicules propres, que sont les véhicules "bimodes" ou les véhicules électriques. Protectrice des deniers publics, cette adaptation a en outre permis d'instituer une neutralité de l'incitation par rapport à ces différents types de voitures "propres".

Il convient par ailleurs de se féliciter de l'adoption conforme de l'article 27, dont votre commission des finances avait rationalisé le **dispositif "anti-abus" prévu dans le cadre de l'amortissement accéléré**, institué par cet article pour favoriser le développement de véhicules "propres".

II. DEUX DIVERGENCES SUBSTANTIELLES

Sur deux points cependant, le texte qui ressort des travaux de l'Assemblée nationale, appelle un rétablissement de la version adoptée par le Sénat.

● En premier lieu, votre commission des finances **regrette que l'Assemblée nationale ait accepté de réduire le champ d'application de la prime** instituée par le Sénat, sur proposition de votre commission des finances, pour encourager l'installation de **filtres "antipollution diesel" sur les bus**, en limitant le bénéfice de cette mesure aux seuls "autobus".

● En second lieu, **un réel point de désaccord** est apparu en raison du rétablissement de l'exonération de vignette et de taxe sur les cartes grises proposée en faveur des voitures "propres" par le texte initial, qui avait été **supprimée par un vote quasi unanime du Sénat** en première lecture.

*

* *

Aussi, votre commission des finances vous propose-t-elle de souscrire aux modifications non substantielles adoptées par l'Assemblée nationale aux articles 22 et 24.

En revanche, elle vous proposera d'une part, à l'article 23 *bis* de rétablir le champ d'application initial de la prime à l'installation de filtres "antipollution diesel" et, d'autre part, de supprimer à nouveau les articles 25 et 26 qui prévoient, respectivement, l'exonération de vignette et de taxe sur les cartes grises pour les "véhicules propres".

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 22

Objectifs de la fiscalité des énergies fossiles et financement de la surveillance de la qualité de l'air

Commentaire : Cet article énonce les grandes orientations de la fiscalité des énergies fossiles et définit un principe de financement de la surveillance de la qualité de l'air. Il prévoit enfin la publication d'un rapport bisannuel sur l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles.

En première lecture, le Sénat, sur proposition de sa commission des finances, a sensiblement modifié le contenu de cet article.

Déplorant le caractère non normatif de l'énoncé des objectifs de la fiscalité des énergies fossiles, votre commission des finances avait surtout condamné le principe retenu pour le financement de la surveillance de la qualité de l'air.

I. L'ADOPTION PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE DU PRINCIPE DE FINANCEMENT DEFINI AU SENAT

Le texte initial du deuxième alinéa de cet article prévoyait en effet le financement de cette politique *"à partir du produit de la fiscalité des énergies fossiles"*.

Cette disposition, à la formulation très générale, se trouvait explicitée, paradoxalement, au sein de l'exposé des motifs du projet de loi, qui envisageait que la loi de finances détermine *"une fraction, plafonnée à 0,4 centime par litre, du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers"* destinée à financer la surveillance de la qualité de l'air.

Votre commission des finances avait, en première lecture, réussi à convaincre le Gouvernement et le Sénat du caractère critiquable de cette méthode de financement.

Contestable dans son principe, l'affectation de recettes contenue en germe par une telle disposition, se heurtait en outre à un sérieux obstacle juridique.

● **Sur le plan des principes, votre commission ne pouvait en effet que réprover l'institution d'un prélèvement direct sur les recettes de l'Etat**, dont l'objet était de pérenniser les ressources affectées à la politique de surveillance de la qualité de l'air, lui permettant ainsi d'échapper à l'aléa annuel du vote des crédits dans le cadre de la loi de finances.

Or, votre commission a considéré que, quelque soit la légitimité de la politique concernée, **le "démembrement" de la fiscalité de l'Etat au profit d'une politique donnée ne devait pas être accepté.**

● Cette position de principe se trouvait d'ailleurs **confortée par l'analyse juridique** qui mettait en lumière la contradiction d'un tel mode de financement avec les exigences du principe de l'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances. Cet article dispose en effet que *"l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses"* et n'autorise, en dehors des procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit, l'affectation d'une recette à une dépense que si elle prend la forme d'un budget annexe ou d'un compte spécial du trésor. Ces deux dernières procédures ne pouvant – en tout état de cause – être mises en oeuvre qu'au sein d'une loi de finances.

Enfin, votre commission des finances avait rappelé que **l'application éventuelle du principe "pollueur-payeur" à la fiscalité de l'Etat devait être repoussée.** Un tel principe ne doit s'appliquer que **dans le cadre de la parafiscalité**, dont la nature est définie à l'article 4 de la même ordonnance du 2 janvier 1959, qui autorise le gouvernement à établir, par décret en Conseil d'Etat, des **taxes parafiscales** *"perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités et leurs établissements publics administratifs"*.

L'adoption conforme par l'Assemblée nationale du deuxième alinéa de cet article constitue donc pour votre commission des finances un point essentiel pour la détermination de sa position sur l'ensemble de l'article.

II. DES MODIFICATIONS DE PORTEE REDUITE

Sur le premier et le dernier alinéa de cet article, la rédaction résultant des travaux de l'Assemblée, bien qu'alourdie par rapport au texte voté par le Sénat, paraît en effet acceptable.

● En ce qui concerne le **premier alinéa**, dont l'ambition est de définir une "philosophie" de la fiscalité des énergies fossiles, deux éléments nouveaux ont été ajoutés à la rédaction initiale.

En premier lieu, les objectifs assignés à la fiscalité pour les énergies fossiles ont été **étendus aux "énergies renouvelables"**.

Une mention spécifique de ces énergies au sein de cet article paraît judicieuse dans la mesure où celles-ci comportent, du fait de leur caractère renouvelable, d'indéniables avantages en termes d'environnement.

Ainsi, il est fait écho aux démarches conduites par de nombreux élus, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, pour faire reconnaître l'intérêt de ces sources d'énergies et faire admettre la nécessité de leur accorder un traitement fiscal qui favoriserait leur développement.

En second lieu, sur proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a ajouté le critère supplémentaire de la **"santé publique"** à la "liste" de ceux devant être retenus pour définir sur le plan fiscal un *"traitement équilibré entre les différents types de combustibles ou de carburants"*.

Si votre commission des finances tient à rappeler les réserves que lui inspirent la présence de ce type d'énoncé de principe au sein d'un texte de nature législative, elle considère cependant que la référence à la santé publique présente un lien direct avec l'objectif principal que s'assigne ce projet de loi et qu'en conséquence cette référence peut être conservée.

● S'agissant du **troisième alinéa**, l'Assemblée nationale a très largement rétabli la définition, détaillée et relativement lourde, du rapport qui devra être déposé par le Gouvernement au Parlement au sujet de l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles. Ce rapport, qui devra être déposé lors de l'examen de la loi de finances, sera mis à jour tous les deux ans.

Votre commission des finances espère cependant que cette prescription législative sera mieux respectée que celle figurant au troisième paragraphe de l'article 20 de la loi de finances pour 1996. Cette disposition prévoyait, en effet, que le Gouvernement présenterait au Parlement, **avant le 30 juin 1996**, un rapport sur les diverses conséquences de l'utilisation du gazole, ainsi que les conséquences d'une évolution de la fiscalité pétrolière destinée à favoriser la consommation des carburants les moins polluants.

Or, ce rapport n'a été déposé sur le bureau du Parlement qu'au début du mois d'octobre.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 23 bis

Prime à l'installation de filtres "antipollution diesel" sur les autobus

Commentaire : le présent article prévoit une prime en faveur des exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs qui feront installer des systèmes agréés de réduction des émissions polluantes sur leurs autobus.

En première lecture, votre commission des finances avait relevé, et regretté, l'absence de dispositions destinées à favoriser la réduction du caractère polluant du parc automobile existant. Or, il a paru clair que l'objectif de réduction de la pollution atmosphérique urbaine nécessitait d'aller au-delà d'une promotion des véhicules et carburants peu polluants en instituant un dispositif d'incitation aux systèmes de réduction de la pollution.

I. LA GENESE DE LA PRIME A L'INSTALLATION DE FILTRES "ANTIPOLLUTION DIESEL"

Votre commission des finances avait en conséquence souhaité combler cette lacune en créant une incitation à l'installation de filtres "antipollution diesel" sur les véhicules appartenant aux exploitants de réseaux de transports publics en commun de voyageurs. Dans cette démarche, les règles de la recevabilité financière, contraignait cependant votre commission à ne pouvoir proposer qu'une incitation indirecte.

Présentée sous la forme d'un remboursement de taxe intérieure sur les produits pétroliers (réduction de recettes), la mesure proposée par votre commission constituait donc un "appel" au gouvernement, seule habilité à engager une dépense budgétaire directe, sous la forme d'une prime, à l'installation de tels systèmes sur le parc des véhicules appartenant aux exploitants de réseaux de transports publics en commun de voyageurs.

C'est donc à tort que le rapporteur de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale a relevé que le dispositif finalement adopté en séance publique au Sénat a été "préféré" à celui proposé par la

commission des finances, puisqu'il en est en fait la résultante directe, et largement prévue, de sa démarche.

La prime créée reprend d'ailleurs l'essentiel du dispositif proposé par la commission des finances, qu'il s'agisse de son montant ou de son encadrement juridique.

II. UNE LIMITATION CONTESTABLE DE LA PORTEE DU DISPOSITIF

Adaptée à l'objectif prioritaire du gouvernement de lutter contre la pollution atmosphérique urbaine, cette mesure présente l'avantage d'agir sur une source aussi effective que symbolique de la pollution de l'air, qui est celle émise par les véhicules utilisés dans le cadre du transport public en commun de voyageurs.

La commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale a d'ailleurs très largement approuvé le principe et les modalités prévues pour la mise en oeuvre de cette prime. Elle a en conséquence conclu à une **adoption sans modification** de cet article.

Or, un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée Nationale, a pour objet, en remplaçant au sein de cet article le mot "*véhicule*" par le mot "*autobus*", de restreindre sensiblement le champ de la mesure en réduisant le nombre de bénéficiaires potentiels de la prime.

A. UN DISPOSITIF DEJA LARGEMENT RATIONALISE

Cette limitation est contestable dans la mesure où ce dispositif avait déjà fait l'objet d'une importante rationalisation.

Le dispositif adopté au Sénat était, en effet, strictement encadré et délimité, ce qui traduisait la volonté de proportionner l'importance de la mesure incitative à son objectif.

● **Sur le plan financier** tout d'abord, la commission des finances avait considéré qu'une mesure incitative de cette nature n'avait pas vocation à couvrir la totalité du coût engendré par la pose de tels filtres et devait comporter en conséquence deux limites : une relative et une absolue, dont l'objet était d'adapter la mesure incitative à différentes techniques et d'en contrôler le coût budgétaire.

Cette prime a donc été limitée d'une part à la **moitié du prix d'acquisition du filtre** et, d'autre part, à un **montant maximum de**

8.000 francs, correspondant à la moitié du prix le plus élevé pour l'installation d'un tel système.

● **Sur le plan réglementaire** aussi, la commission des finances avait veillé à prévoir une **procédure d'agrément ministériel** des systèmes permettant de réduire les émissions polluantes ouvrant droit à cette prime, conférant à l'administration un important pouvoir de contrôle sur la mise en oeuvre de cette disposition.

● Enfin, le Sénat avait accepté l'introduction par le Gouvernement d'une **limitation chronologique** destinée à réserver le bénéfice de cette prime aux seuls véhicules mis en service entre le 1er janvier 1991 et le 1er juillet 1996.

B. LE RETABLISSEMENT DU DISPOSITIF ADOPTE AU SENAT EN PREMIERE LECURE

Au regard de tous ces éléments, votre commission des finances considère que la nouvelle restriction du dispositif introduite à l'Assemblée nationale en limite excessivement la portée.

En définissant les bénéficiaires de la prime comme étant les *"exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs"*, votre commission des finances avait fortement contribué à maîtriser le coût de cette mesure en permettant, notamment d'exclure du bénéfice de la prime l'importante catégorie des cars de voyageurs privés.

Or, le remplacement, à l'Assemblée nationale, du mot *"véhicules"* par le mot *"autobus"*, constitue une **limitation supplémentaire** puisqu'il **exclut du bénéfice de la prime les véhicules considérés comme des "autocars"**. Plusieurs textes juridiques distinguent en effet clairement les autobus des autocars. C'est le cas, notamment, de **l'article R. 54 du code de la route** qui dispose en particulier que *"l'autobus est un véhicule qui [...] par sa construction et son aménagement, est affecté au transport en commun de personnes et de leur bagages. Lorsque qu'un tel véhicule est affecté au transport sur de longues distances, il doit répondre aux caractéristiques d'un aménagement en autocar [...] qui doivent permettre le transport des occupants du véhicule principalement en places assises"*.

Au regard de la définition retenue pour les exploitants, cette restriction aboutit notamment à exclure du bénéfice de la prime les autocars affectés aux transports scolaires organisés par les départements. Une telle situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où une très importante partie de

ce parc de véhicules circule au sein d'agglomérations, participant ainsi tout autant que les "autobus" à la pollution atmosphérique urbaine.

C'est pourquoi, votre commission vous propose de rétablir le mot "véhicules" en remplacement du mot "autobus" dans le texte de cet article, afin que l'objectif de réduction de la "pollution diesel" des véhicules utilisés pour le transport en commun de voyageurs ne soit pas limité par une distinction juridique qui manque de consistance au regard de l'objectif visé.

S'agissant du coût de cette mesure, votre commission des finances rappelle que cet amendement, qui se borne à rétablir la rédaction proposée par le Gouvernement en séance publique et adoptée par le Sénat au cours de la première lecture, n'emporte aucune aggravation ou création de charge par rapport au texte adopté par le Sénat.

Décision de la commission : Votre commission vous demande d'adopter l'amendement qu'elle vous propose.

ARTICLE 24

Exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules électriques ou peu polluants

Commentaire : cet article pose le principe d'une exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante.

Principale disposition fiscale du projet de loi, cet article avait fait l'objet, à l'initiative de votre commission des finances, d'une importante redéfinition en première lecture.

Il convient de souligner que l'Assemblée nationale a très largement souscrit au texte adopté par le Sénat, bien que l'esprit des modifications apportées par la Haute Assemblée ne semble pas avoir été parfaitement perçu.

I. UNE DISPOSITION RATIONALISEE PAR LE SENAT EN PREMIERE LECTURE

Dans sa rédaction initiale, cet article accordait indifféremment des avantages de même importance en faveur de l'ensemble des voitures "propres", quelque soit le coût réel de chacune des technologies concernées. Or, votre commission des finances avait relevé une différence importante du coût réel des deux principales technologies concernées par l'exonération de taxe sur les véhicules de société, que sont les voitures électriques et les voitures fonctionnant de façon mixte au supercarburant et au gaz de pétrole liquéfié (GPL).

Elle a donc tenu à rétablir une neutralité du dispositif d'incitation fiscale au regard des différentes technologies et ce, d'autant plus qu'il s'agissait d'un enjeu budgétaire considérable.

En application de l'article 1010 du code général des impôts, les véhicules de société sont en effet soumis à la taxe sur les véhicules de société (TVS), taxe annuelle non déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés. Beaucoup plus élevée que la "vignette", ce droit de timbre s'élève à **5.880 francs pour les véhicules de moins de 7 CV et à 12.900 francs pour les autres véhicules.**

L'insertion d'un article 1010 A dans le code général des impôts par le présent article était destinée à exonérer de cette imposition, indifféremment, les véhicules de société fonctionnant au moyen de l'énergie électrique ou d'une énergie peu polluante (gaz naturel véhicules -dit GNV- ou gaz de pétrole liquéfié -dit GPL).

Au regard de l'importance du parc concerné et du montant des recettes budgétaires mises en jeu, votre commission des finances a souhaité proportionner le montant de l'avantage au surcoût de chacune des techniques. L'impact de cette exonération de taxe sur les véhicules de société est en effet potentiellement très important puisque le **parc actuel des véhicules au titre desquels cette taxe est acquittée comprend 475.000 véhicules, générant 3,8 milliards de francs de recettes budgétaires.**

Votre commission des finances avait dénoncé le fait que l'apparente neutralité du dispositif dissimulait, en fait, une réelle inégalité de traitement et que tel qu'il était conçu, ce système était susceptible de **favoriser fortement le développement de la technologie fiscalement la plus avantageuse**

Une telle situation présentait le double inconvénient de ne **pas nécessairement promouvoir la technologie la moins polluante et d'orienter artificiellement l'outil de production vers le développement de véhicules dotés du mode de propulsion fiscalement le plus avantageux.**

Se refusant à l'idée de laisser orienter un choix de nature industrielle pour des motifs liés à la seule fiscalité et soucieuse de limiter le coût budgétaire potentiel de la mesure, votre commission des finances avait convaincu le Gouvernement et le Sénat d'adopter la refonte du dispositif qu'elle lui proposait.

II. L'ADOPTION DU DISPOSITIF PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

La refonte adoptée par le Sénat était en effet guidée par le souci d'introduire une plus grande neutralité de la fiscalité par rapport aux différentes technologies, ce qui avait nécessité de limiter **l'importance de l'avantage** consenti au titre de l'exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules "bimodes" fonctionnant alternativement au supercarburant et au GPL.

En n'exonérant plus que du quart du montant de la taxe sur les véhicules de société (TVS) ce type de véhicule votre commission des finances avait réussi à proportionner le montant de l'avantage consenti à celui du surcoût effectif de cette technologie.

Cette importante limitation de l'avantage pour ces véhicules s'expliquait très logiquement par le fait que le **surcoût lié aux équipements G.P.L. étant évalué à un montant maximal de 15.000 francs**, l'attribution d'un **avantage annuel s'élevant à 12.900 francs** (dans la mesure où il s'agit le plus souvent de véhicules de plus de 7 CV) **était manifestement disproportionné**.

Cette limitation au quart de l'exonération de la TVS permet ainsi de **compenser sur cinq ans** le surcoût lié à la mise en oeuvre de ce type de carburation.

L'adoption de ce dispositif par l'Assemblée nationale est cependant entachée d'ambiguïté, dans la mesure où la démarche du Sénat a été analysée comme incorporant les véhicules "bimodes" (supercarburant/GPL) dans un dispositif initial dont il auraient été absents.

Or, bien que le texte initial de l'article 24 ne visait pas explicitement cette catégorie, il l'incluait cependant implicitement en raison d'une **formulation énumérative** des véhicules concernés "*qui fonctionnent au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules ou du gaz de pétrole liquéfié*". Cette inclusion était confirmée *a contrario* par la formule figurant à l'article 27, qui étend le bénéfice de l'amortissement existant en faveur des véhicules électriques "*aux véhicules qui fonctionnent exclusivement au gaz naturel véhicule ou au gaz de pétrole liquéfié*".

L'adjonction des mots "*fonctionnant exclusivement ou non*" au premier alinéa du premier paragraphe de cet article, qui permet de **garantir** l'exonération complète en faveur d'éventuels véhicules "bimodes" fonctionnant alternativement à l'électricité et à l'essence, mérite cependant d'être retenue dans la mesure où elle est parfaitement compatible avec l'esprit de la refonte du dispositif adoptée par le Sénat.

Le second alinéa du premier paragraphe de cet article, qui comporte **la limitation au quart** du montant de l'exonération de TVS prévue pour les véhicules "bimodes" fonctionnant alternativement au supercarburant et au GPL, **a d'ailleurs été adopté conforme par l'Assemblée nationale**.

Votre commission note, enfin, que le second paragraphe de l'article 24 qui prévoit l'application rétroactive des dispositions de cet article, à compter du 1er octobre 1995, a été adopté conforme par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 25

Faculté d'exonération de la "vignette" pour les véhicules électriques ou peu polluants

Commentaire : Cet article ouvre la faculté pour les départements d'exonérer de la "vignette" les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante.

Contesté par votre commission des finances et par la commission des affaires économiques saisie au fond de ce texte, cet article avait été supprimé en première lecture, par un vote quasi unanime du Sénat, au scrutin public.

I. LE RETABLISSEMENT D'UNE DISPOSITION FORTEMENT CONTESTEE PAR LE SENAT

L'Assemblée nationale a rétabli le texte de cet article en y incluant cependant **deux éléments nouveaux** par rapport au projet initial.

La première adjonction tend à **permettre une mise en oeuvre modulée de la faculté offerte aux conseils généraux d'exonérer de vignette les voitures "propres"**. Ces derniers pourraient en effet désormais exonérer ces véhicules *"de façon totale ou partielle"*.

La seconde adjonction est destinée à **garantir que ne soient pas exclus de la possibilité d'être exonérés de vignette les véhicules "bimodes"**.

En tout état de cause, ces modifications du dispositif initial ne sont pas de nature à rendre acceptable par votre commission des finances l'ouverture de cette faculté d'exonération.

II. LA NECESSAIRE SUPPRESSION D'UNE MESURE DEMAGOGIQUE

Ayant reçu, aux termes de l'article 24 de la Constitution, la mission *"d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République"*, le Sénat ne peut en effet que s'élever contre une disposition qui, relevant très largement de l'affichage politique, vient en outre confier aux départements (et aux régions, en ce qui concerne la taxe sur les cartes grises) la prise en charge d'une politique nationale.

A. UNE MESURE INADAPTEE A SON OBJECTIF

Cette mesure a pour objet de créer une incitation à destination des particuliers pour les encourager à l'acquisition de véhicules électriques ou fonctionnant au moyen d'une énergie peu polluante.

Pour les particuliers, une telle mesure paraît relever largement du symbole. L'économie procurée par une exonération de la "vignette" est en effet sans rapport avec le surcoût que présente à l'achat un véhicule électrique, qui est de l'ordre de 50.000 francs, ou même de celui des véhicules pouvant fonctionner au GPL.

Votre commission des finances estime qu'il s'agit là d'une mesure d'incitation d'un montant inadapté à son objectif.

Soucieuse de ne pas écarter les particuliers du bénéfice des mesures prises en faveur de ce type de véhicules, votre commission des finances suggère au Gouvernement de **prolonger la durée d'effet de la prime de 5.000 francs** accordée par l'Etat aux acquéreurs de véhicules électriques et, le cas échéant, d'en augmenter le montant. En ce qui concerne les véhicules peu polluants, rien n'empêche le Gouvernement d'adopter une mesure de même nature que celle prise en faveur du véhicule électrique.

B. UN PRINCIPE INACCEPTABLE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

Si cette mesure est symbolique pour le particulier, elle constitue en revanche pour les départements une disposition fondée sur un principe qui ne peut être accepté. Dans un contexte de très faible progression des recettes de la fiscalité locale, votre commission des finances a en effet le devoir de s'opposer à toute utilisation non pertinente des deniers publics locaux.

Cet article, qui prévoit le **caractère facultatif** -et donc non compensé par l'Etat- de cette exonération, entre en **contradiction avec l'affirmation d'une responsabilité nationale** en matière de politique de surveillance de la qualité de l'air. Ce système est en effet susceptible d'entraîner des distorsions géographiques dans le "traitement fiscal" des véhicules propres ou peu polluants. Il est en outre de nature à soumettre les exécutifs locaux à d'éventuelles pressions.

La réponse aux inconvénients du caractère facultatif de ces mesures aurait pu consister à **rendre obligatoires -et donc à faire compenser par l'Etat- les exonérations envisagées**. Cette solution aurait eu l'avantage de rétablir une cohérence par rapport à la dimension nationale du problème de la pollution atmosphérique, tout en prenant en considération la difficile situation financière des collectivités locales.

A cet égard, votre commission des finances tient à rappeler que le Gouvernement avait envisagé l'institution d'une compensation des pertes de recettes qui résulteraient de l'utilisation par les collectivités locales de cette faculté d'exonération. Une telle disposition aurait fait naître la catégorie, nouvelle, des facultés compensées dans le droit des collectivités territoriales. c'est peut-être ce qui explique que les amendements n° 186 et 187, déposés au Sénat pendant la discussion de ce texte, ne soient jamais venus en séance publique.

En tout état de cause, ces perspectives se heurtent à **une réserve de principe**. Si les compensations sont initialement financées dans des conditions acceptables, l'expérience montre que, trop souvent, ces dernières se dégradent au fil du temps.

L'ensemble de cette réflexion a donc conduit votre commission des finances à vous proposer la suppression de l'article 25.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 26

Faculté d'exonération de la taxe sur les "cartes grises" pour les véhicules électriques ou peu polluants

Commentaire : Cet article ouvre la faculté pour les régions d'exonérer de la taxe sur les "cartes grises" les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante.

Ayant aussi été rétabli par l'Assemblée nationale, cet article, qui autorise les conseils régionaux à exonérer les véhicules "propres" de la taxe proportionnelle sur la délivrance de certificats d'immatriculation des véhicules automobiles terrestres à moteur, a fait l'objet des mêmes modifications que celles prévues pour l'article 25 relatif à l'exonération de vignette. Il s'agit d'une part de la possibilité d'exonérer ces véhicules *"de façon totale ou partielle"* et, d'autre part de la garantie d'admettre au bénéfice de cette exonération les véhicules "bimodes".

Bien que cette taxe soit distincte dans son principe de celui de la "vignette", votre commission des finances considère que les raisons exposées pour justifier la suppression de l'article 25 s'appliquent aussi au présent article.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. François Trucy, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Adnot, en vue de la deuxième lecture, du projet de loi n° 435 (1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté le 14 juin 1996 le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie examiné par le Sénat, les 23 et 24 mai 1996.

Il a indiqué que la commission avait estimé souhaitable de se saisir à nouveau pour avis du titre VII de ce projet de loi qui comprend des dispositions financières et fiscales, auxquelles elle avait apporté des modifications substantielles en première lecture.

M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis, a souligné que l'Assemblée nationale avait très largement validé les modifications introduites par le Sénat à l'initiative de la commission. Il a noté que l'Assemblée nationale s'était cependant écartée des positions défendues par la commission en première lecture sur deux points et a précisé qu'il conviendrait en conséquence de rétablir.

M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis, a indiqué que l'adhésion de l'Assemblée nationale aux principales modifications introduites par la commission des finances au sein des articles 22 et 24 permettrait d'adopter ceux-ci conformes. S'agissant de l'article 22, il a indiqué que les modifications introduites par l'Assemblée nationale étaient mineures et que celle-ci avait adopté sans modification le deuxième alinéa de cet article prévoyant le renvoi aux lois de finances pour le financement de la politique de surveillance de la qualité de l'air.

Le Sénat avait en effet, sur proposition de la commission des finances, substitué cette formule à celle du texte initial qui apparaissait contraire au principe de la non affectation de recettes.

Il a ensuite salué l'adoption conforme de l'article 23, auquel le Sénat avait, sur proposition de la commission des finances, apporté des modifications afin de déterminer les limites d'un remboursement partiel de taxe sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de transports publics

de voyageurs qui utilisent des carburants peu polluants. Il a rappelé que le législateur avait ainsi "épuisé sa compétence" en évitant de renvoyer au décret la fixation de ces limites.

S'agissant de l'article 24, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a noté que l'Assemblée nationale s'était ralliée à l'introduction par le Sénat d'un principe de neutralité de l'exonération de taxe sur les véhicules de société en faveur des principaux types de voitures "propres" que sont les véhicules "bimodes" fonctionnant à l'essence et au gaz de pétrole liquéfié ou les véhicules électriques.

Il s'est enfin félicité de l'adoption conforme de l'article 27 au sein duquel la commission avait rationalisé le dispositif "anti-abus" prévu dans le cadre de l'amortissement accéléré institué en faveur des voitures "propres".

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du titre VII du projet de loi.

Sur proposition de **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, la commission a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption, sans modification, de l'article 22 (Objectifs de la fiscalité des énergies fossiles et financement de la surveillance de la qualité de l'air).

A l'article 23 bis (Prime à l'installation de filtres "antipollution diesel" sur les autobus), la commission a adopté un amendement dont l'objet est de rétablir le champ d'application initial de la prime.

M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis, a souligné que cette prime, instituée par le Gouvernement à partir d'un amendement de la commission des finances, avait fait l'objet d'une restriction à l'Assemblée nationale, conduisant à réduire le nombre de bénéficiaires potentiels de la prime. Il a précisé que l'Assemblée nationale en ayant remplacé le mot "véhicule" par le mot "autobus" avait exclu du bénéfice de la prime les véhicules considérés comme des "autocars" et, partant, les véhicules affectés aux transports scolaires organisés par les départements.

S'agissant de l'article 24 (Exonération de la taxe sur les véhicules de sociétés pour les véhicules électriques ou peu polluants), la commission, après avoir pris acte de l'adoption du dispositif qu'elle avait proposé en première lecture, a décidé de proposer l'adoption sans modification de cet article.

S'agissant de l'articles 25 (Faculté d'exonération de la "vignette" pour les véhicules électriques ou peu polluants) et de l'article 26 (Faculté d'exonération sur les "cartes grises" pour les véhicules électriques ou peu polluants). **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a souligné qu'il

s'agissait là du seul point de désaccord réel avec l'Assemblée nationale au sein du titre VII de ce projet de loi.

Après avoir indiqué que la possibilité de moduler le montant de l'exonération introduit par l'Assemblée nationale ne ferait que compliquer la gestion de cette mesure, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a rappelé que la commission des finances et le Sénat avaient supprimé ces dispositions par des votes quasi-unanimes à l'occasion de la première lecture.

Il a rappelé qu'il s'agissait d'une mesure qui était à la fois purement symbolique pour les particuliers et hautement contestable pour les collectivités locales.

Insistant sur ce dernier point, il a souligné que les collectivités locales n'avaient pas à prendre en charge la mise en oeuvre d'une politique définie au plan national.

La commission a, en conséquence, adopté les deux amendements tendant à la suppression des articles 25 et 26.

La commission a alors **approuvé l'ensemble du titre VII du projet de loi ainsi amendé.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 23 bis

Amendement

Dans la première phrase de cet article, remplacer les mots :

leurs autobus

par les mots :

leurs véhicules

et les mots :

par autobus

par les mots :

par véhicule

ARTICLE 25

Amendement

Supprimer cet article

ARTICLE 26

Amendement

Supprimer cet article