

N° 337

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 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 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 Beaudeau, 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 Trégoût.

Voir les numéros :

Sénat : 304 et 366 (1995-1996).

---

Environnement.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	7
<b>I. L'AMORCE SÉRIEUSE D'UN RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE URBAINE</b> .....	7
<b>A. UN TEXTE ATTENDU</b> .....	7
1. Une pollution atmosphérique urbaine très largement due à la croissance du parc automobile.....	7
2. L'aspect global de la pollution atmosphérique.....	8
<b>B. L'INSTITUTION D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE URBAINE</b> .....	9
<b>II. UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES MODES DE PROPULSION FAIBLEMENT OU NON POLLUANTS</b> .....	13
<b>A. LE VÉHICULE ÉLECTRIQUE : UNE PANACÉE ?</b> .....	13
1. Le faible développement d'une technologie "propre".....	13
2. ...récemment encouragée par les pouvoirs publics.....	14
<b>B. LE GAZ DE PÉTROLE LIQUÉFIE : UN CARBURANT MIRACLE ?</b> .....	15
1. Un carburant reconnu "moins polluant".....	15
2. ...dont un allègement fiscal a déjà favorisé la renaissance.....	15
<b>III. QUELQUES PISTES DE REFLEXION AU SUJET DE LA FISCALITÉ DES VÉHICULES ET DES CARBURANTS</b> .....	17
<b>A. L'INTÉGRATION DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX DANS LA FISCALITÉ DES VÉHICULES ?</b> .....	17
1. Les règles existantes .....	17
2. Les implications d'une éventuelle application du principe "pollueur-payeur".....	18
<b>B. LES IMPLICATIONS STRATÉGIQUES D'UNE RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DES CARBURANTS</b> .....	19

1. L'incitation au développement des biocarburants.....	19
2. L'équilibre de la fiscalité pétrolière.....	20
<b>IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>23</b>
1. L'annonce d'un principe de financement de la politique de surveillance de la qualité de l'air critiquable.....	23
2. Un dispositif national d'incitation fiscale perfectible.....	24
3. Une intervention des collectivités locales contestable dans son principe et discutable dans ses modalités.....	26
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>29</b>

#### **TITRE VII : DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

<i>Article 22 : Principes applicables à la fiscalité des énergies fossiles et modalités du financement de la surveillance de la qualité de l'air .....</i>	<i>30</i>
<i>Article 23 : Remboursement partiel de taxes en faveur des exploitants de transports publics de voyageurs utilisant des énergies peu polluantes .....</i>	<i>33</i>
<i>Article additionnel après l'article 23 : Remboursement partiel de la taxe sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs utilisant des systèmes agréés de réduction des émissions polluantes .....</i>	<i>36</i>
<i>Article 24 : Exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules électriques ou peu polluants .....</i>	<i>39</i>
<i>Article 25 : Faculté d'exonération de la "vignette" pour les véhicules électriques ou peu polluants.....</i>	<i>44</i>
<i>Article 26 : Faculté d'exonération de la taxe sur les "cartes grises" pour les véhicules électriques ou peu polluants .....</i>	<i>46</i>
<i>Article 27 : Extension du dispositif d'amortissement exceptionnel des véhicules électriques aux véhicules utilisant une énergie peu polluante .....</i>	<i>47</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>55</b>



Mesdames, Messieurs,

L'impact de la pollution atmosphérique sur la santé et les "pics" de pollution enregistrés, tant à Paris que dans certaines grandes villes de province, sont à l'origine d'une forte sensibilisation de l'opinion publique à la qualité de l'air.

Annoncé pendant le mois de juillet dernier, nous sommes enfin saisis d'un projet de loi très attendu.

Ce texte est animé par une double ambition : mettre en oeuvre une politique de surveillance de la qualité de l'air et favoriser la réduction de la pollution atmosphérique.

Eu égard à la complexité de cette thématique, aux multiples ramifications, et malgré ses limites, ce projet constitue une avancée certaine.

Si votre commission des finances n'est saisie que des aspects financiers de ce texte, elle n'en appelle pas moins l'attention sur certaines dispositions générales qui y sont contenues.

Des formules comme celle contenue à l'article premier, "*Chacun à droit à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé*", peuvent éventuellement susciter l'ironie, mais il convient de prendre garde à leur éventuelle portée juridique ou financière.

Apparemment dénué de valeur normative, voire incantatoire, ce type d'énoncé pourrait fournir une base à des contentieux et **faire naître des droits imprévus** à l'occasion d'éventuelles jurisprudences "constructives".

Au regard de ses aspects financiers, le projet de loi qui vous est soumis recueille, dans son ensemble, l'approbation de votre commission des finances car il n'entraîne ni taxation nouvelle, ni hausse d'un prélèvement existant. Ce respect de l'engagement pris par le chef de l'Etat de ne plus augmenter les prélèvements obligatoires, joint au caractère globalement acceptable des dispositions financières et fiscales proposées par ce texte, ont conduit la commission des finances à émettre un avis favorable à l'adoption de son volet financier et fiscal, sous réserve des amendements qu'elle vous présente.



## EXPOSE GENERAL

### I. L'AMORCE SÉRIEUSE D'UN RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE URBAINE

Abordant une problématique complexe, ce texte apporte un début de réponse à un sujet qui touche de près à la vie quotidienne des Français.

#### A. *UN TEXTE ATTENDU*

##### 1. **Une pollution atmosphérique urbaine très largement due à la croissance du parc automobile**

• Les nombreuses alertes de pollution atmosphérique qui ont été déclenchées, tant à Paris que dans certaines grandes villes de province, pendant les étés 1994 et 1995, et à nouveau à l'automne dernier, sont à l'origine d'une forte sensibilisation du public.

Une telle préoccupation apparaît justifiée dans la mesure où, s'il existe un large débat sur les effets de cette pollution sur la santé, il est d'ores et déjà admis que celle-ci aggrave, voire provoque, des maladies cardiovasculaires ou respiratoires ainsi que des allergies.

Potentiellement à l'origine d'un problème de santé publique, la pollution atmosphérique urbaine génère en outre une dépense médicale et hospitalière accrue.

La pollution atmosphérique urbaine globale a pourtant diminué en vingt ans grâce - notamment - à la loi du 2 août 1961 et à la loi du 19 juillet 1976. Cette réduction du niveau de pollution globale est essentiellement due à la **diminution de la pollution atmosphérique d'origine industrielle**, car dans le même temps, les émissions de **polluants dues aux transports ont augmenté de 25 %**. Ces polluants sont responsables avec le chauffage de près de 75 % de la pollution atmosphérique urbaine actuelle.

Les efforts des constructeurs pour **réduire l'émission unitaire** de polluants par véhicule sont en effet plus que compensés par la **forte croissance de l'usage de la voiture individuelle**. Cet essor du parc automobile (un doublement en vingt ans pour atteindre actuellement 25 millions de voitures particulières dans un parc total de plus de 30 millions de véhicules) est largement à l'origine du **problème des oxydants (dioxyde d'azote - NOx - et ozone - O<sub>3</sub> -)** ainsi que de celui des particules fines (dites "fumées noires"). **Aussi, les efforts du gouvernement pour encourager le renouvellement du parc automobile, ainsi que ceux des constructeurs pour réduire le caractère polluant des véhicules, doivent-ils être salués et poursuivis.** A ces polluants liés à la circulation automobile peuvent s'ajouter - ce qui s'est produit le 8 novembre 1995 à Paris - le **dioxyde de soufre**. Ce polluant, qui a largement régressé depuis vingt ans, est émis notamment par les installations de chauffage au charbon ou au fioul : sa "production" peut en conséquence augmenter fortement lors d'une vague de froid.

Les dépassements des seuils d'alerte, qui suscitent l'émoi médiatique, sont en général liés à une conjoncture météorologique défavorable à la dispersion des polluants émis sur une agglomération.

## **2. L'aspect global de la pollution atmosphérique**

Si la mesure de la pollution atmosphérique à l'échelle locale est aussi sensible, c'est en raison de la perception immédiate qui peut être faite de ses inconvénients. Mais cette échelle locale de la pollution atmosphérique est complétée par des échelles régionales et planétaires. C'est un des éléments qui ressort du rapport de M. Philippe Richert, sénateur du Bas-Rhin, demandé par M. Edouard Balladur et de M. Michel Barnier en octobre 1994 sur *"La surveillance de la qualité de l'air"* dont ce tableau est extrait.

### Les diverses formes de la pollution atmosphérique

Echelle d'espace	Echelle de temps	Problèmes rencontrés	Principaux polluants concernés
locale	minutes ou heures	<ul style="list-style-type: none"><li>• pollution industrielle, automobile, domestique et agricole de proximité</li><li>• pollutions urbaines de fond</li></ul>	SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , CO, COV, poussières, suies, etc.
régionale	jours jours	<ul style="list-style-type: none"><li>• pollution photochimique</li><li>• pluie acide</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NO<sub>x</sub>, COV, CO, O<sub>3</sub></li><li>• SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub></li></ul>
planétaire	années années	<ul style="list-style-type: none"><li>• amincissement de la couche d'ozone</li><li>• accroissement de l'effet de serre</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CFC, N<sub>2</sub>O</li><li>• CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, CFC, O<sub>3</sub></li></ul>

Légende : SO<sub>2</sub> dioxyde de soufre, Nox oxydes d'azote, CO monoxyde de carbone, O<sub>3</sub> Ozone, COV composés organiques volatils, CFC Chlorofluocarbures, N<sub>2</sub>O protoxyde d'azote, CO<sub>2</sub> dioxyde de carbone, CH<sub>4</sub> méthane

Le caractère global de ces problèmes ne doit cependant pas dissuader la volonté d'agir. Il faut en effet étendre les dispositifs de surveillance ainsi que les dispositifs d'alerte et d'information du public tel que celui qui existe en Ile de France (Airparif). Tel est l'objet principal du projet de loi qui nous est soumis.

La surveillance de la qualité de l'air et le constat de son éventuelle dégradation ne peuvent cependant tenir lieu de politique. Une action à la source constitue la seule solution véritable, mais dans un tel domaine, il s'agit à l'évidence d'une démarche techniquement complexe et financièrement onéreuse. Le présent projet constitue à cet égard une tentative louable.

S'il ne traite pas de l'ensemble des points impliqués dans la pollution atmosphérique, le présent projet de loi est cependant loin de constituer un simple texte de circonstance.

### **B. L'INSTITUTION D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE URBAINE**

Les principaux textes formant le dispositif législatif français dans le domaine de la pollution atmosphérique ne répondaient qu'imparfaitement aux caractéristiques de la pollution atmosphérique urbaine actuelle. Dans le cadre juridique découlant de la loi adoptée en 1961, le principal objectif était en effet de lutter contre certaines pollutions atmosphériques ayant un impact local.

Pour l'essentiel, il s'agissait, à l'époque, de réduire les rejets des **sources fixes de pollution** atmosphérique.

La loi du 19 juillet 1976 sur les **installations classées** a permis de définir un cadre beaucoup plus complet et intégré pour l'ensemble des **pollutions des installations fixes les plus importantes**. Son application a permis de réduire de façon importante les émissions polluantes de ces installations.

Le texte qui vous est soumis ne modifie pas cette législation existante, mais cherche à définir un cadre juridique permettant de lutter contre les sources mobiles de pollution qui sont aujourd'hui la principale source de pollution atmosphérique. **L'air n'ayant pas de frontière, votre commission se félicite du caractère national du dispositif proposé**, d'autant plus qu'il s'insère dans une perspective européenne définie par la directive-cadre sur l'air de 1995.

Ce projet de loi qui institue une **véritable politique nationale de surveillance de la qualité de l'air**, prévoit aussi la mise en place d'un ensemble de plans destiné à organiser la lutte contre la pollution atmosphérique urbaine.

Se présentant très largement comme un "texte d'observation", ce projet se propose d'étendre, progressivement d'ici à l'an 2000, le réseau de surveillance de la qualité de l'air à l'ensemble du territoire national (toutes les agglomérations de plus de 250.000 habitants d'ici au 1er janvier 1997, puis celles de plus de 100.000 d'ici au 1er janvier 1998 et l'ensemble du territoire d'ici au 1er janvier de l'an 2000). Il s'agit aussi d'augmenter le nombre de substances surveillées par ce réseau.

La mise en oeuvre de plusieurs plans est en outre prévue par ce projet de loi. Il s'agit tout d'abord de l'institution **facultative** par le préfet de **plans régionaux pour la qualité de l'air** et de la création **obligatoire** par le préfet d'un **plan de protection de l'atmosphère** dans toute agglomération de plus de 250.000 habitants. Les **plans de déplacements urbains**, institués par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (la "LOTI") deviennent quant à eux **obligatoires** dans toute agglomération de **plus de 250.000 habitants**.

Cet ensemble de plans est destiné à organiser la lutte contre la pollution atmosphérique, chacun de ces plans possédant néanmoins une finalité spécifique.

S'agissant des **plans régionaux pour la qualité de l'air**, ce texte institue un outil de concertation destiné à mettre en oeuvre une action de long terme pour réduire la pollution.

Les **plans de protection de l'atmosphère** ont pour objet, quant à eux, de permettre la mise en oeuvre de mesures de prévention de la pollution et de gestion des pics de pollution.

Enfin, les **plans de déplacements urbains** sont destinés à permettre des mesures d'organisation de l'urbanisme et de la circulation.

Le projet de loi prévoit aussi de modifier diverses dispositions relatives à l'urbanisme afin d'y incorporer des objectifs antipollution.

Ce texte comporte par ailleurs, au sein du titre VI "Mesures techniques nationales" et du paragraphe III de l'article 19, la concrétisation d'un engagement pris par le Premier Ministre au début de cette année. Cette disposition est en effet destinée à rendre obligatoire l'incorporation de composants oxygénés dans les carburants avant l'an 2000.

Il convient aussi de signaler que l'article 21 comporte des dispositions dont l'objet est de soumettre l'ensemble du cycle de vie d'un véhicule à des objectifs de faible consommation et de moindre pollution.

Ce texte est enfin assorti d'un volet répressif.



## **II. UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES MODES DE PROPULSION FAIBLEMENT OU NON POLLUANTS**

Complément indispensable d'une politique de surveillance de la qualité de l'air, la "**politique d'amélioration de la qualité de l'air urbain**" passe incontestablement par une incitation directe au développement de véhicules dont le mode de propulsion est peu ou non polluant.

Le texte qui nous est soumis comporte, à cet égard, des mesures importantes qui figurent pour l'essentiel dans le titre VII "Dispositions financières", dont votre commission des finances est saisie pour avis.

Afin d'éclairer l'enjeu de ces mesures fiscales, il convient de se pencher sur les **deux principaux modes de propulsion faiblement ou non polluants que constituent l'électricité ou le gaz de pétrole liquéfié (GPL)**.

### ***A. LE VÉHICULE ÉLECTRIQUE : UNE PANACÉE ?***

#### **1. Le faible développement d'une technologie "propre"...**

Le véhicule électrique constitue indéniablement le **seul véhicule dont le mode de propulsion est directement non polluant**. Les autres véhicules n'apparaissent en comparaison que comme des véhicules "fonctionnant au moyen d'une énergie peu polluante".

Ces véhicules conservent, en effet, **un mode de propulsion thermique** qui implique une **combustion** d'énergie non exempte d'émissions polluantes.

Encore très limité, le développement du véhicule électrique connaît une progression certaine. Les chiffres fournis par le groupe interministériel "véhicules électriques" révèlent que le **nombre total des véhicules électriques immatriculés en France depuis 1993 s'élève à 1.272 unités**.

## **2. ...récemment encouragée par les pouvoirs publics**

L'Etat et Electricité de France ont en effet signé en avril 1995 un **accord cadre dont l'objectif est de porter le parc de véhicules électriques à 100.000 véhicules à l'orée de l'an 2.000, soit 5 % environ des véhicules circulant en ville.**

Le dispositif public d'incitation à l'acquisition de véhicules électriques est défini par l'accord cadre du 11 avril 1995.

Aux termes de celui-ci et en application du décret n° 95-697 du 9 mai 1995 instituant une aide à l'acquisition de véhicules électriques, l'Etat et Electricité de France ont convenu d'accorder **une aide aux personnes acquérant un véhicule électrique neuf. Le montant de cette aide s'élève à 5.000 francs de la part de l'Etat et à 10.000 francs de la part d'Electricité de France.**

Cet objectif est fondé sur le principe qu'il existe une **demande spécifique** pour le véhicule électrique en ville. La réalité de l'utilisation de la voiture en ville, correspond en effet assez bien aux principales caractéristiques du véhicule électrique dont l'autonomie est actuellement limitée à 80 kilomètres et dont la vitesse maximale est de 100 kilomètres par heure.

Le développement d'installations de charge sur la voie publique permettrait pour sa part de faciliter l'utilisation du véhicule électrique.

Votre commission des finances est en conséquence favorable à l'ensemble du dispositif prévu en faveur du véhicule électrique par le présent projet de loi. Elle suggère, en outre, de **prolonger au-delà de la fin de l'année 1996, la prime de 5.000 francs accordée par l'Etat aux acquéreurs de véhicules électriques.**

## **B. LE GAZ DE PÉTROLE LIQUÉFIE : UN CARBURANT MIRACLE ?**

### **1. Un carburant reconnu "moins polluant"...**

En comparaison d'autres carburants, le GPL utilisé comme carburant est reconnu pour ces qualités en termes de faibles émissions polluantes.

Ce mélange de butane et de propane, appelé gaz de pétrole liquéfié est, en effet, faiblement polluant : exempt de soufre et de plomb, le GPL n'émet pas d'odeur à l'échappement, réduit les émissions d'oxyde de carbone (Co<sub>2</sub>) contribuant à l'effet de serre et se caractérise par une forte réduction des émissions d'hydrocarbures imbrûlés et d'oxydes d'azote (No<sub>x</sub>) qui sont nocifs pour l'appareil respiratoire.

En outre, le GPL présente l'avantage de pouvoir être utilisé comme carburant par des moteurs conçus pour le supercarburant.

Ainsi, moyennant l'installation d'un réservoir spécifique, un véhicule peut fonctionner alternativement au moyen du supercarburant ou du GPL.

### **2. ...dont un allégement fiscal a déjà favorisé la renaissance**

Les caractéristiques positives au regard de la pollution atmosphérique du GPL employé comme carburant ont déjà conduit le législateur à réduire le montant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable à ce carburant.

C'est ainsi que l'article 20 de la loi de finances pour 1996 a procédé à une forte réduction de la taxe applicable au GPL dont le taux a été abaissé de 245,67 francs par quintal à 74,34 francs à compter du mois de janvier 1996. Il convient de signaler qu'un tel taux constitue pratiquement le taux minimum préconisé par l'union européenne en matière de droits d'accises sur les carburants.

Cette mesure rend le prix du GPL très attractif "à la pompe" puisque son prix moyen au litre est de 2,56 francs. Ce chiffre est à rapprocher de celui du gazole dont le prix moyen au litre s'élève à 4,13 francs tandis que celui de l'eurosuper 95 se monte à 6,05 francs.

Il convient cependant de relativiser l'effet optique de ces prix car la **consommation au kilomètre du GPL est environ 20 % supérieure** à la consommation au kilomètre du supercarburant.

L'effet de cette mesure sur le marché du GPL a eu un effet immédiat dans la mesure où depuis le mois de janvier 1996, une nette reprise du marché français de ce carburant s'est dessinée.

Il s'agit là, d'une véritable renaissance pour un carburant dont le tonnage des ventes atteignait 68.000 tonnes en 1983 s'était encore réduit en 1995 pour revenir de 30.900 tonnes en 1994 à 26.000 tonnes. Cette réduction du tonnage vendu s'est accompagnée en outre de la diminution des points de vente en France. Il ne subsiste en effet plus que 600 points de vente, alors qu'il en existait 1300 en 1988.

Cette relance du marché du GPL pour des motifs liés aux qualités "écologiques" de ce carburant est susceptible d'inciter fortement le développement des véhicules à carburation hybride, dont le parc est actuellement en France limité à moins de 30.000 véhicules.

Ce faible nombre est à rapprocher de celui du parc de véhicules "bi-mode" existant dans certains pays européens. ce parc s'élève en effet à plus d'un million de véhicules consommant 1,2 million de tonnes de GPL en Italie et à 600.000 véhicules aux Pays Bas consommant plus de 780.000 millions de tonnes de GPL.

Votre commission des finances **relève la cohérence** des orientations des principales dispositions fiscales de ce texte par rapport aux politiques existantes en faveur du véhicule électrique ou du gaz de pétrole liquéfié.

Elle considère cependant que **ces orientations devraient être complétées** par une action en faveur de la réduction du caractère polluant du parc des véhicules existants. Aussi vous proposera-t-elle une mesure incitative nouvelle par rapport au projet du gouvernement et dont l'objet est d'engager une action sur ce terrain.

### III. QUELQUES PISTES DE REFLEXION AU SUJET DE LA FISCALITÉ DES VÉHICULES ET DES CARBURANTS

#### A. *L'INTÉGRATION DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX DANS LA FISCALITÉ DES VÉHICULES ?*

A l'égard de la fiscalité des véhicules, il est possible de considérer que le caractère croissant de cette fiscalité des véhicules en fonction de leur puissance est cohérente au regard de l'environnement.

En revanche, il convient de souligner que le **principe de la moindre imposition, voire de l'exonération, des véhicules les plus anciens**, rentre en contradiction avec la volonté, exprimée par le présent projet de loi, de **favoriser les automobiles moins polluantes**.

Au regard de cet objectif, il paraît en effet illogique de faire peser une moindre charge fiscale sur des véhicules anciens, dont il est admis qu'ils sont à l'origine d'une part beaucoup plus que proportionnelle de la pollution atmosphérique urbaine due à la circulation automobile. On considère, en effet, que 80 % de la pollution d'origine automobile provient de 20 % du parc des véhicules les plus anciens.

La mise en oeuvre d'une telle réflexion impliquerait de modifier la logique actuelle du caractère chronologiquement dégressif de la fiscalité des véhicules qui est actuellement fondée sur la réduction progressive de la valeur vénale des véhicules.

Même si une application du principe "pollueur-payeur" dans ce domaine paraît **difficilement envisageable**, il convient de rappeler les règles existantes.

#### 1. **Les règles existantes**

En ce qui concerne la fiscalité de l'Etat, il résulte des dispositions combinées de l'article 1010 et de l'article 310 D de l'annexe II du code général des impôts que sont **exonérés de la taxe sur les véhicules des sociétés les véhicules de plus de dix ans**.

Dans le cadre de la fiscalité locale, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la "vignette") et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (taxe sur les "cartes grises"), sont **assorties d'un système de réduction de la taxe due en fonction de l'âge du véhicule**.

Pour la "vignette", l'article 1599 G du code général des impôts dispose en effet que les tarifs de cette taxe **"sont réduits de moitié" pour les véhicules ayant plus de cinq ans**. Les véhicules dont l'âge est compris entre vingt et vingt-cinq ans bénéficient, quant à eux, d'un coefficient réducteur de 0,4 ; les véhicules de plus de vingt-cinq ans étant, pour leur part, exonérés en application de l'article 317 nonies de l'annexe II du code général des impôts.

Pour la "carte grise", l'article 1599 sexdecies du même code prévoit une réduction de moitié de la taxe pour **"les véhicules ayant plus de dix ans d'âge"**.

## **2. Les implications d'une éventuelle application du principe "pollueur-payeur"**

Sans préjudice de la détermination d'un âge élevé permettant d'exonérer, notamment, les voitures de collection, l'application du principe "pollueur-payeur" conduirait à **supprimer les diverses dispositions tendant à faire bénéficier les véhicules les plus anciens, et pourtant les plus polluants, d'une taxation atténuée ou d'une exonération**.

Une telle adaptation de la fiscalité des véhicules serait plus simple à mettre en oeuvre que l'intégration éventuelle dans ces taxations de critères destinés à prendre en compte le caractère plus ou moins polluant des véhicules qui est parfois évoqué.

Il s'agirait en outre d'une **application modérée du principe "pollueur-payeur"**, dans la mesure où il s'agirait seulement d'une **égalité des conditions de taxation** entre les véhicules récents et les véhicules plus anciens et non d'une pénalisation de ces derniers.

Une telle mesure pourrait contribuer de façon positive à l'environnement. Ce relèvement constituerait en effet une incitation au renouvellement du parc automobile et donc à la substitution de véhicules neufs, moins polluants, à des véhicules anciens. **Ce type de mesures se heurte cependant à deux obstacles principaux** : d'une part, il entraînerait une hausse des prélèvements obligatoires et d'autre part, il constituerait, pour les redevables concernés par cette hausse -et surtout pour la "vignette"-, **une charge nouvelle difficile à faire accepter socialement**.

Un signal pourrait cependant être donné concernant la taxe sur les véhicules de société (TVS), qui relève de l'Etat.

Il ne s'agirait, en l'espèce, que d'un signal, dans la mesure où l'exonération ne s'applique qu'aux véhicules de plus de dix ans. Or, le nombre des véhicules de plus de dix ans au sein du parc des véhicules de société est assez limité - notamment en raison des règles de l'amortissement.

Une telle mesure comporterait cependant l'intérêt de renforcer l'effet des mesures incitatives destinées à favoriser les véhicules peu polluants. D'un coût limité pour les entreprises, cette suppression de l'exonération de TVS aurait l'avantage d'élargir *ratione temporis* l'assiette de cet impôt que ce texte vient réduire par ailleurs *ratione materiae*.

## **B. LES IMPLICATIONS STRATÉGIQUES D'UNE RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DES CARBURANTS**

### **1. L'incitation au développement des biocarburants**

L'article 19, paragraphe III du projet de loi institue une obligation d'intégrer des composés oxygénés dans les carburants d'ici à l'an 2000.

#### **Biocarburants : principales définitions**

**BIOCARBURANTS.** Ensemble des carburants produits à partir de la biomasse - éthanol, méthanol, acétone-butanol, esters, etc. - appelés aussi carburants de substitution, ou " *pétrole vert* ".

**ETHANOL.** Alcool éthylique. Il est obtenu par la fermentation du glucose extrait de matières sucrières (betterave, canne à sucre), ou par l'hydrolyse de matières amylacées (blé, maïs).

**ETBE.** Ethyl-tertio-Butyl-Ether. Dérivé de l'éthanol par adjonction d'isobutène, il est utilisé en additif pour remonter l'indice d'octane des carburants.

**METHANOL.** Alcool méthylique obtenu surtout par synthèse chimique après gazéification de bois.

**MTBE.** Méthyl-tertio-Butyl-Ether, dérivé du méthanol obtenu à partir de méthanol et d'isobutène, utilisé, comme l'ETBE, en additif des carburants.

**INDICE D'OCTANE.** Cet indice caractérise la résistance au cliquetis du carburant. Il se mesure par deux indices, dits MON (Motor Octan Number) et RON (Research Octan Number), le plus connu étant le RON : le eurosuper est à 95, le super plus à 98. Le plomb était un moyen d'obtenir un indice suffisant.

**ESTERS D'HUILES VÉGÉTALES.** Ils sont obtenus par rapprochement d'huiles (de colza, de tournesol, etc.) avec un alcool simple (méthanol ou éthanol), ou par estérification d'acides gras d'huiles. Leurs propriétés physico-chimiques sont voisines de celles du gazole (ou du fioul domestique), avec lequel ils peuvent être mélangés sans problème technique.

**DIESTER.** Marque déposée pour l'ester d'huile de colza expérimenté en France sous l'égide des pouvoirs publics.

L'intérêt de l'incorporation de composés oxygénés dans les carburants est reconnu dans la mesure où elle permet de réduire les émissions d'oxyde de carbone, d'hydrocarbures gazeux et d'oxyde d'azote.

A cet égard, il convient de rappeler que l'article 32 modifié de la loi de finances pour 1992 prévoit une exonération plafonnée de la TIPP en faveur de produits obtenus à partir de matières agricoles produites sur des terres mises en jachère au titre de la nouvelle politique agricole commune. Cette exonération plafonnée n'est cependant autorisée que dans le cadre d'unités pilotes de fabrication et de projets expérimentaux.

Il convient de signaler que toute action sur la qualité des carburants est significative au regard de l'environnement. En effet, même si les carburants ne sont qu'un facteur polluant parmi d'autres, les actions destinées à les rendre moins polluants possèdent l'avantage d'agir immédiatement sur l'ensemble du parc.

## **2. L'équilibre de la fiscalité pétrolière.**

Pour mesurer l'importance du sujet il convient de rappeler qu'en 1994, la **fiscalité pétrolière** (taxe intérieure sur les produits pétroliers -TIPP-, taxe de consommation sur le gaz naturel -TICGN- et la TVA sur les produits pétroliers) a représenté **12 % des recettes fiscales du budget de l'Etat, soit 175 milliards de francs**, dont 141 milliards de francs au titre de la seule TIPP.

Le texte qui nous est soumis comporte à cet égard des éléments de réflexion qui, bien que dépourvus de toute portée normative, doivent être analysés. L'alinéa premier de l'article 22 du présent projet de loi fixe, en effet, à la fiscalité des énergies fossiles l'obligation de tenir compte de l'impact des différentes sources de combustibles sur trois objectifs : "La compétitivité de l'économie, l'environnement et la sécurité d'approvisionnement".

La combinaison des exigences de chacun de ces trois objectifs devant aboutir à un "traitement équilibré" de la fiscalité des différents types d'énergie fossiles Un tel énoncé semble poser le fondement d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité pétrolière.

Dans le cadre d'un débat qui est aujourd'hui devenu très médiatique, il paraît utile de rappeler que le bilan écologique des carburants d'origine fossile fournit des résultats contrastés.

Votre commission des finances rappelle à ce sujet tout l'intérêt qu'elle attache à la publication du rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement avant le 30 juin 1996, en application de l'article 20 de la loi de finances pour 1996. Soucieuse d'encourager une réflexion sur la fiscalité des carburants, elle souligne l'importance du rapport prévu à l'article 22 du projet de loi sur l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles.

Votre commission des finances estime que toute action portant sur la taxation des carburants doit être précédée d'une véritable "étude d'impact" en raison des implications économiques et industrielles d'une modification éventuelle de la structure de cette taxation.



#### IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances a décidé de limiter son avis aux articles 22 à 27 qui forment le titre VII "*Dispositions financières*" du présent projet de loi. Ces articles comportent essentiellement des dispositions relatives au financement de la surveillance de la qualité de l'air, des mesures destinées à encourager le développement des véhicules électriques ou peu polluants, ainsi qu'une possibilité ouverte aux départements et aux régions d'accompagner ce dispositif fiscal.

##### 1. L'annonce d'un principe de financement de la politique de surveillance de la qualité de l'air critiquable

Si votre commission approuve le renvoi à des lois de finances ultérieures du soin de fixer les conditions du financement de la surveillance de la qualité de l'air, elle ne peut, en revanche, que s'élever contre l'idée d'assurer ce financement "à partir du produit de la fiscalité des énergies fossiles", énoncée au deuxième alinéa de l'article 22 du présent projet de loi.

Deux raisons expliquent la position de votre commission.

Le principe de l'affectation d'une "fraction" du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers "plafonnée à 0,4 centime par litre", décrit dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, va **directement à l'encontre des 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*". Le même article n'autorise l'affectation d'une recette à une dépense que si elle prend la forme d'un budget annexe, d'un compte spécial du trésor ou "*d'une procédure comptable particulière*". Or, votre commission des finances considère que le dispositif envisagé est étranger aux formules évoquées ci-dessus.

En second lieu, votre commission souhaite émettre de vives réserves sur une application éventuelle du principe "pollueur-payeur" à la fiscalité. Un tel principe trouve parfaitement à s'appliquer **dans le cadre de la parafiscalité**, dont la nature est définie à l'article 4 de la même ordonnance 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*". En revanche, elle considère que

**le principe du "pollueur-payeur" ne peut et ne doit pas être étendu, même implicitement, à la fiscalité.**

L'énoncé d'un tel principe étant de ce fait hautement contestable, votre commission a été conduite à vous proposer d'en supprimer la mention à l'article 22 du présent projet.

En ce qui concerne la parafiscalité, des ressources existantes pourraient par ailleurs être dégagées à partir du produit de la taxe sur les déchets, actuellement affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

## **2. Un dispositif national d'incitation fiscale perfectible**

Les mesures fiscales envisagées au titre de la fiscalité de l'Etat forment un ensemble cohérent et réellement incitatif en faveur du développement d'un parc de véhicules propres ou peu polluants.

La commission des finances **approuve ce dispositif qui n'entraîne pas de hausse des prélèvements obligatoires.**

Dans leur principe, ces mesures constituent une **application à rebours de la théorie du "pollueur-payeur"**. Il s'agit, en effet, de **mesures positives** d'allégement de la fiscalité en faveur de certains acquéreurs de véhicules électriques ou peu polluants. Cette approbation de principe s'accompagne néanmoins d'une volonté de préciser certains aspects du projet.

L'analyse de l'ensemble de ces mesures fiscales d'incitation fait en effet ressortir qu'il serait mieux répondu à l'objectif de contribution à la réduction de la pollution atmosphérique urbaine en apportant au dispositif proposé une restriction et en l'enrichissant d'une extension.

### *a) L'absence de proportionnalité des incitations au regard des différentes technologies*

La restriction envisagée par votre commission **découle du caractère uniforme** des mesures. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne dessine **aucune proportionnalité** entre les avantages accordés et la contribution effective d'une technologie donnée à la réduction de l'émission de polluants. L'importance des mesures incitatives devrait en outre tenir compte du degré de développement des différentes technologies concernées.

S'il paraît difficile de définir avec certitude une stricte proportionnalité entre l'avantage fiscal et la contribution environnementale

des différents modes de propulsion des véhicules (électricité, GPL, ou GNV), tout en tenant compte du degré de développement des différentes technologies, une **différenciation** peut cependant être introduite. Pour être mise en oeuvre, une telle différenciation de l'importance des incitations fiscales nécessite de **n'accorder la plénitude des avantages prévus qu'aux véhicules ayant un mode unique de propulsion.**

La mise en oeuvre de cette démarche doit cependant être mesurée. **Il ne s'agit pas d'exclure du bénéfice de l'ensemble des mesures incitatives les véhicules à carburation hybride** (aussi appelés véhicules à "bi-carburation" ou véhicules "bi-mode"). En revanche, il convient de **rapprocher le montant de l'avantage accordé du surcoût effectif que cette technologie implique pour un véhicule.**

Ceci apparaît d'autant plus légitime que l'assise industrielle de ce type de véhicule est aujourd'hui potentiellement mieux assurée en ce qui concerne le gaz de pétrole liquéfié (GPL)- auquel l'article 20 de la loi de finances pour 1996 vient en outre d'accorder un allègement du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers- que celle du véhicule électrique par exemple, qui incarne par ailleurs la seule technologie véritablement non polluante.

**Tel est l'objet des deux amendements adoptés par votre commission des finances à l'article 24 du présent projet.**

*b) L'introduction d'une mesure consacrée au parc existant*

L'incitation à l'acquisition de véhicules propres ou peu polluants est un élément positif dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique urbaine, mais la portée de ce dispositif est limitée par l'absence de mesures destinées à agir sur le parc existant. Aussi votre commission suggère-t-elle en conséquence de **compléter cette approche par une action destinée à favoriser la réduction du caractère polluant du parc existant.**

Au regard de la durée de vie des véhicules, et notamment en ce qui concerne ceux affectés au transport en commun, il convient d'encourager l'extension de catalyseurs d'oxydation ou d'éventuels filtres à particules au parc de véhicules existant, sachant que ces systèmes réduisent de façon significative les émissions de certains polluants.

Cette orientation apparaît d'autant plus nécessaire qu'il est admis de façon générale que le parc de véhicules anciens contribue de façon beaucoup plus que proportionnelle à l'émission de polluants dans l'air que les véhicules plus récents.

Tel est le sens d'un des articles additionnels à l'article 23 adoptés par votre commission des finances.

### **3. Une intervention des collectivités locales contestable dans son principe et discutable dans ses modalités**

Le texte qui vous est soumis institue, pour les conseils généraux et les conseils régionaux, une faculté non compensée par l'Etat d'exonérer respectivement de la "vignette" et de la taxe sur les "cartes grises" les véhicules propres ou peu polluants.

Résultant de l'application du principe de compensation financière des transferts de compétences liés à la décentralisation, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules relèvent **respectivement** des départements et des régions. Ceci implique que pour étendre aux particuliers le bénéfice des mesures d'incitation à l'acquisition de véhicules propres ou peu polluants, ce texte "autorise" les départements et les régions à exonérer ce type de véhicules respectivement de la "vignette" et de la taxe sur les "cartes grises".

Le **caractère facultatif** -et donc non compensé- de ces exonérations 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 départementaux et régionaux à d'éventuelles pressions locales.

La réponse aux inconvénients du caractère facultatif de ces mesures aurait pu consister à **rendre obligatoire -et donc à compenser- 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.

Une telle perspective se heurte cependant 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 conduit votre commission à proposer la suppression des articles 25 et 26 relatifs respectivement à l'exonération de la "vignette" et de la taxe sur les "cartes grises".

\*

\* \*

**En définitive, votre commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions du titre VII (articles 22 à 27) du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements présentés ci-après.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE VII

#### DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Votre commission des finances a adopté un amendement modifiant l'intitulé du présent titre afin de tenir compte de la nature des dispositions qu'il regroupe.

Ce titre était initialement destiné à comprendre des dispositions mettant en oeuvre un mécanisme de financement pérenne en faveur de la surveillance de la qualité de l'air.

Or, il ne subsiste plus, dans le texte qui vous est soumis, qu'un énoncé de principe concernant le financement de la surveillance de la qualité de l'air et un volet de mesures fiscales incitatives en faveur des véhicules électriques ou fonctionnant au moyen d'une énergie peu polluante. Il convient de tenir compte de ce changement de perspective dans la rédaction du présent intitulé.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de compléter l'intitulé du titre VII qui se trouverait ainsi rédigé : "Dispositions financières et fiscales".**

## *Article 22*

### **Principes applicables à la fiscalité des énergies fossiles et modalités du 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.**

Le présent article était initialement destiné à instituer un mécanisme de financement de la surveillance de la qualité de l'air. Ce dernier, qui était fondé sur le principe du "pollueur-payeur", avait pour objet de pérenniser les ressources affectées au financement du réseau de surveillance de la qualité de l'air. Pour l'essentiel, ce mécanisme de financement reposait sur un prélèvement au profit de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), d'un pourcentage croissant du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Par ailleurs, il énonce quelques règles applicables à la fiscalité des énergies fossiles.

#### **I. UNE TENTATIVE DE DÉFINITION DE LA "PHILOSOPHIE" DE LA FISCALITÉ PÉTROLIÈRE SANS PORTÉE JURIDIQUE**

**L'alinéa premier de l'article 22 tente de définir une "philosophie" de la fiscalité des énergies fossiles.**

Il assigne à la fiscalité des énergies fossiles l'obligation de tenir compte de l'impact des différentes sources de combustibles au regard de **trois objectifs** : *"la compétitivité de l'économie, l'environnement et la sécurité d'approvisionnement"*. La combinaison des exigences de chacun de ces trois objectifs est censée aboutir à un *"traitement équilibré"* de la fiscalité des différents types d'énergie fossile.

La notion de *"traitement équilibré"* des différents types de carburants étant énoncée comme une **finalité** pour la fiscalité des énergies fossiles, ce premier alinéa de l'article 22 semble constituer un signal pour un éventuel rééquilibrage de la fiscalité pétrolière.

L'annonce au troisième et dernier alinéa de ce même article de la publication, tous les deux ans, d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles tend d'ailleurs à conforter cette hypothèse.

On observera toutefois qu'à l'exception du rapport bisannuel, cette disposition "philosophique" est dépourvue de portée normative et qu'il ne semble donc pas utile de l'inscrire dans la loi.

## **II. L'ANNONCE D'UN PRINCIPE DE FINANCEMENT DE LA SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR CONTRAIRE À L'ORTHODOXIE BUDGÉTAIRE**

Mettant en oeuvre le principe du "pollueur-payeur", **le deuxième alinéa de l'article 22** prévoit le financement de la surveillance de la qualité de l'air *"à partir du produit de la fiscalité des énergies fossiles"*.

Les modalités d'application de ce principe de financement de la politique de surveillance de la qualité de l'air ne figurent pas dans le texte de cet article qui renvoie à des lois de finances ultérieures le soin de le mettre en oeuvre.

Les grandes lignes d'un dispositif financier sont cependant envisagées dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

**Deux ressources** devraient alimenter le financement de la surveillance de la qualité de l'air : d'une part, *"une partie"* du produit de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique et, d'autre part, *"une fraction"* du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers plafonnée à 0,4 centime par litre qui sera déterminée chaque année par la loi de finances.

Nullement critiquable en ce qui concerne la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, **l'extrapolation du principe du "pollueur-payeur" à l'utilisation d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers** pour le financement de la surveillance de la qualité de l'air apparaît contestable au regard des exigences du principe de l'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

C'est pourquoi votre commission vous propose, par un amendement, d'en supprimer l'inscription dans la loi.

### **III. UNE NOUVELLE REDACTION DE L'ARTICLE 22 CENTREE SUR LA PUBLICATION D'UN RAPPORT**

Votre commission des finances vous propose en conséquence une nouvelle rédaction de l'article 22 qui conserve l'idée d'un rapport bisannuel présenté par le Gouvernement au Parlement sur l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles et en précise l'objet.

Cette nouvelle rédaction prévoit en effet que l'objet principal de ce rapport est d'analyser l'incidence de cette évolution de la fiscalité des énergies fossiles sur l'économie et sur l'environnement. Ce rapport devra être remis au Parlement avant l'examen de la loi de finances pour l'année 1998.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 23*

## **Remboursement partiel de taxes en faveur des exploitants de transports publics de voyageurs utilisant des énergies peu polluantes**

**Commentaire : Cet article prévoit le remboursement partiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de transports publics de voyageurs utilisant des énergies peu polluantes.**

Cet article, qui insère un nouvel alinéa au sein de l'article 265 *sexies* du code des douanes, institue au profit des exploitants de transports publics de voyageurs, un remboursement partiel des taxes acquittées sur le gaz naturel véhicules, dit GNV ("gaz naturel comprimé destiné à être utilisé comme carburant" au sens de l'article 265 du code des douanes) et sur le gaz de pétrole liquéfié, dit GPL ou GPL/c ("mélange spécial de butane et de propane destiné à être utilisé comme carburant" au sens de l'article 265 du code des douanes).

### **I. LA CLARIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE MESURE**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 23 prévoit de rembourser partiellement les taxes acquittées sur le GNV ou le GPL/c aux exploitants de transports publics de voyageurs.

La commission des finances a considéré que la définition du champ d'application de cette mesure méritait d'être précisée, afin d'y garantir l'inclusion des chauffeurs de taxis.

En conséquence, elle vous propose de distinguer, d'une part, les exploitants de transports publics **en commun** de voyageurs et, d'autre part, les chauffeurs de taxis.

## II. LA DÉTERMINATION D'UNE LIMITE POUR CE REMBOURSEMENT

### ***A. LE CARACTÈRE CONTESTABLE DU RENVOI AU DÉCRET POUR LA DÉTERMINATION DE CETTE LIMITE.***

Cet article renvoie, dans sa rédaction actuelle, à un décret la détermination de la "*limite et des conditions*" de ce remboursement. La délégation ainsi faite au pouvoir réglementaire paraît contestable au regard de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que "la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux, et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature".

Le caractère contestable de ce renvoi au décret est confortée par les dispositions de même nature figurant déjà à l'article 265 sexies du code des douanes et pour lesquelles une limite précise à été déterminée.

### ***B. LA FIXATION D'UNE LIMITE DIFFÉRENCIÉE***

Votre commission des finances, constatant que le législateur n'a pas épuisé sa compétence, propose de définir une limite au remboursement institué par le présent article.

La détermination d'une **limite de 6.500 litres** pour le remboursement en faveur des chauffeurs de taxis **appelle un double commentaire.**

En premier lieu, il convient de noter que cette limite est supérieure à celle actuellement fixée par l'alinéa premier de l'article 265 sexies du code des douanes. Cet alinéa prévoit en effet une réduction de 100 % du taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçus sur **les carburants** dans la limite de **5.000 litres** par an et par véhicule en faveur des chauffeurs de taxis.

La **limite plus élevée** que votre commission des finances vous demande de fixer **pour les carburants faiblement polluants** que sont le GPL ou le GNV a pour objet de tenir compte du **moindre pouvoir calorifique** de ces carburants. La consommation en GPL (carburant peu polluant qui est le plus susceptible de se développer) est en effet plus élevée au kilomètre parcouru que celle du gazole (principal carburant utilisé par les taxis).

En second lieu, il faut relever que cette limite de 6.500 litres **n'est pas tout à fait équivalente au différentiel de pouvoir calorifique.** Il s'agit par là d'être attentif à l'emploi des deniers publics en prévoyant une limite

raisonnable. C'est aussi l'occasion d'effectuer une remarque de bon sens au sujet de la limite actuelle de 5.000 litres fixée par le premier alinéa de l'article 265 sexies du code des douanes. Il paraîtrait, en effet, logique que cette limite tienne compte de la réduction progressive de la consommation de carburant au kilomètre, rendue possible par les progrès de l'industrie automobile dans la conception des moteurs. A cet égard, il serait peut-être envisageable de revoir périodiquement l'importance de cette limite au regard de l'évolution des techniques.

La limite de **26.000 litres** proposée par le remboursement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers **aux exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs** s'explique par la plus grande consommation par kilomètre parcouru des autobus. En tenant compte du kilométrage annuel spécifique des autobus affectés au transport public en commun de voyageurs, il est apparu raisonnable de multiplier par quatre la limite définie pour les taxis.

**Décision de la commission : Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve d'une nouvelle rédaction visant à :**

**- supprimer l'énoncé non normatif de l'objectif assigné à la mesure ("*Afin de promouvoir le développement de véhicules peu polluants*") ;**

**- clarifier le champ d'application de cette mesure pour distinguer aux exploitants de transports publics en commun de voyageurs des chauffeurs de taxis;**

**- déterminer une limite différenciée au montant du remboursement prévu par cet article.**

*Article additionnel après l'article 23*

**Remboursement partiel de la taxe sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs utilisant des systèmes agréés de réduction des émissions polluantes**

**Commentaire :** Cet article additionnel prévoit un remboursement partiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs utilisant des systèmes agréés de réduction des émissions polluantes.

Cet article additionnel a pour objectif de compléter l'approche définie à l'article 23 par une action destinée à favoriser la réduction du caractère polluant du parc existant.

Au regard de la durée de vie des véhicules, et notamment des véhicules affectés au transport en commun, il apparaît utile d'encourager l'extension de catalyseurs d'oxydation ou d'éventuels filtres à particules au parc de véhicules existant, sachant que ces systèmes réduisent de façon significative les émissions de certains polluants.

**I. UNE MESURE DESTINÉE A ENCOURAGER LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS POLLUANTES DU PARC DES VÉHICULES DE TRANSPORT PUBLIC EN COMMUN DE VOYAGEURS**

Il s'agit d'instituer une mesure incitative fondée sur le mécanisme du remboursement partiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers défini à l'article 23 du présent projet.

Cette mesure doit être en priorité concentrée sur le parc de véhicules appartenant aux exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs. Les flottes de ces exploitants sont en effet caractérisées par un faible taux de renouvellement et présentent souvent un bilan écologique négatif. Cette incitation est d'autant plus nécessaire que le parc des véhicules anciens n'est pas soumis au durcissement des normes

d'émission de polluants (en dehors de celles découlant du contrôle technique) qui rend certaines adaptations nécessaires.

S'agissant d'un parc fonctionnant quasi exclusivement au gazole, la disposition incitative que votre commission vous recommande d'adopter concerne des systèmes de réduction des émissions polluantes adaptés aux véhicules fonctionnant au gazole.

Si le bilan de ce type d'incitation s'avère favorable, rien n'interdira d'élargir ultérieurement le champ d'application qui vous est aujourd'hui proposé, à d'autres catégories de véhicules fonctionnant au gazole.

## **II. UN DISPOSITIF STRICTEMENT ENCADRÉ ET DÉLIMITÉ**

Votre commission des finances, soucieuse de proportionner l'importance de la mesure incitative à son objectif, vous propose, en conséquence, d'adopter un dispositif strictement encadré et délimité.

### ***A. UNE PROCÉDURE D'AGRÉMENT DESTINÉE À GARANTIR LE SÉRIEUX ET L'INOCUITÉ DES SYSTÈMES "DÉPOLLUANTS"***

Il convient de prévoir une **procédure d'agrément ministériel** des systèmes permettant de réduire les émissions polluantes dont l'objet est de **garantir le sérieux et l'innocuité de tels systèmes.**

Cette procédure d'agrément, que votre commission propose d'attribuer à un **arrêté pris conjointement par le ministre chargé des finances et par le ministre chargé de l'environnement**, est destinée à n'admettre au bénéfice du mécanisme de remboursement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers que des systèmes ayant une efficacité certaine en termes de réduction des émissions polluantes et n'induisant aucune émission de polluants, réglementés ou non, pouvant avoir des effets nocifs sur la santé.

### ***B. LA DÉTERMINATION DE LA LIMITE DU REMBOURSEMENT***

De la même façon que votre commission vous a proposé de **déterminer la limite du remboursement** prévu à l'article 23, elle vous suggère d'en fixer une pour le montant du remboursement institué en faveur de systèmes agréés de réduction des émissions polluantes.

Avant de procéder à la description des limites fixées pour cette mesure incitative, il convient d'analyser la dépense exposée par un exploitant pour faire adopter ce type de système sur un véhicule existant.

Cette dépense couvre à la fois le **coût de l'élément filtrant** (catalyseur d'oxydation ou filtre à particules) et le **coût de l'installation et des adaptations mécaniques nécessaires au fonctionnement de cet élément** (une injection électronique est nécessaire au fonctionnement d'un catalyseur d'oxydation et un système d'additivation est nécessaire au fonctionnement d'un filtre à particules)

La commission des finances a considéré qu'une mesure incitative de cette nature devait comporter deux limites : une relative et une absolue, dont l'objet est d'adapter la mesure incitative à différents objets et d'en contrôler le coût budgétaire.

Aussi, votre commission des finances vous suggère-t-elle de limiter le montant du remboursement de la TIPP à la **moitié du prix d'acquisition** d'un tel système et à fixer une limite absolue de 8.000 francs. Cette limite correspond à la moitié du coût maximal d'un tel système.

### ***C. LA GENESE D'UNE INCITATION DIRECTE ?***

La mesure proposée par votre commission constitue un "**appel**" au gouvernement, seul habilité à engager une dépense budgétaire, dont l'objet est de recommander un encouragement direct, 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.

Adaptée à l'objectif prioritaire de gouvernement de lutter contre la pollution atmosphérique urbaine, cette mesure aurait l'avantage d'agir sur une source aussi effective que symbolique de la pollution de l'air.

**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 mesure d'incitation** contenue dans le volet financier du présent projet de loi, l'article 24 comporte néanmoins dans sa rédaction actuelle une **absence de proportionnalité** entre l'avantage consenti et le surcoût effectif qu'engendre pour un véhicule donné les différents modes de propulsion.

#### **I. LA PRINCIPALE MESURE FISCALE DU TEXTE**

En application de l'article 1010 du code général des impôts, les véhicules de société sont soumis à une **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 est destinée à exonérer de cette imposition 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). Le paragraphe II de l'article 24 prévoit l'application rétroactive de cette disposition à compter du 1er octobre 1995.

<p>Cet article est susceptible d'être réellement incitatif, à tel point qu'il apparaît comme étant la principale mesure fiscale de ce projet de loi.</p>
--

### **A. UNE REELLE INCITATION "MICROECONOMIQUE"...**

La mise en évidence du caractère substantiel de cette incitation ne nécessite pas la réalisation de simulations particulières. En partant de l'hypothèse d'une durée de vie de cinq ans (réaliste pour un véhicule de société, mais tout en sachant que les tarifs prévus à l'article 1010 du code général des impôts s'appliquent pleinement jusqu'à la dixième année suivant la date de première mise en circulation du véhicule) on obtient le résultat suivant:

Véhicules de moins de 7 CV:	5.880 F. x 5 années = 29.400 F (valeur nominale) soit en valeur actualisée au moment de l'acquisition : <b>22.960 F.</b>
Autres véhicules	12.900 F. x 5 années = 64.500 F (valeur nominale) soit en valeur actualisée au moment de l'acquisition : <b>50.371 F.</b>

L'importance cumulée de cette exonération sur plusieurs années est d'autant plus nette que cette taxe n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés.

### **B. ...DONT L'IMPACT GLOBAL SERA REEL"**

L'effet de cette mesure incitative sera d'autant plus important que la "cible" -les véhicules de société- est bien choisie. Même en dehors d'un strict calcul de rentabilité, de nombreuses sociétés sont en effet susceptibles de choisir des véhicules "propres" ou peu polluants pour équiper leur parc dans la mesure où ce choix peut constituer un élément de communication pour des entreprises désireuses de se donner une image "environnementaliste".

L'impact de cette exonération de taxe sur les véhicules de société est donc 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.**

## II. UN DISPOSITIF DONT LA PORTÉE NE SEMBLE PAS AVOIR ÉTÉ MESURÉE

### A. UNE APPARENTE NEUTRALITÉ PAR RAPPORT AUX DIFFÉRENTS MODES DE PROPULSION...

Dans sa rédaction actuelle, le texte proposé par le présent article pour l'article 1010 A (nouveau) du code général des impôts est à première vue neutre par rapport aux différents modes de propulsion et énergies puisqu'il accorde, sans discrimination, le bénéfice de l'exonération de la taxe sur les véhicules de société aux "véhicules qui fonctionnent au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules ou du gaz de pétrole liquéfié"

En outre, et bien qu'elle ne les vise pas explicitement, cette formulation énumérative permet d'inclure dans le champ d'application de cette mesure les véhicules ayant un mode de propulsion hybride (dits véhicules "bi-mode" ou "bi-carburés"). Cette inclusion est confirmée *a contrario* par la formule figurant à l'article 27, qui étend le bénéfice de l'amortissement existant en faveur des véhicules fonctionnant au moyen de l'énergie électrique "aux véhicules qui fonctionnent exclusivement au gaz naturel véhicule ou au gaz de pétrole liquéfié".

### B. ...QUI EST EN RÉALITÉ PORTEUSE D'UNE INÉGALITÉ DE TRAITEMENT...

Cette apparente neutralité dissimule, en effet, une réelle inégalité de traitement. Tel qu'il est actuellement conçu, ce système est susceptible d'engendrer des résultats probablement non conformes aux objectifs du projet de loi.

En effet, le dispositif proposé institue une mesure incitative de nature uniforme en faveur de véhicules dont les différents modes de propulsion présentent des surcoûts par rapport à un véhicule ordinaire d'un montant très variable.

Or, cette mesure portant exclusivement sur les véhicules de société, il apparaît fort probable que les entreprises feront un calcul économique rationnel qui les conduira à s'équiper du type de véhicule pour lequel existera le plus fort différentiel entre le surcoût effectif d'un mode de propulsion et le montant de l'avantage financier que procure l'exonération de taxe sur les véhicules de société.

### ***C. ...DONT LES CONSÉQUENCES POURRAIENT ÊTRE FÂCHEUSES***

Ce mouvement, conforme à la rationalité du calcul économique des entreprises aura probablement pour effet de **favoriser fortement le développement de la technologie fiscalement la plus avantageuse** .

Une telle situation présenterait 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**.

### **III. LA NECESSITE D'UNE REFONTE DU DISPOSITIF**

Se refusant à l'idée de laisser orienter un choix de nature industrielle pour des motifs liés à la seule fiscalité, votre commission des finances vous recommande d'adopter une refonte du dispositif proposé.

Cette refonte est guidée par le souci **d'introduire une plus grande neutralité de la fiscalité par rapport aux différentes technologies**.

Une telle refonte nécessite paradoxalement **une différenciation de l'importance de l'avantage** consenti au titre de l'exonération de la taxe sur les véhicules de société, dont l'objectif est de tenter de neutraliser le différentiel **entre le surcoût effectif d'un mode de propulsion et le montant de l'avantage financier** que procure cette exonération.

#### ***A. L'ATTRIBUTION DE LA PLENITUDE DE L'AVANTAGE AUX VEHICULES AYANT UN MODE UNIQUE DE PROPULSION***

Dans ce but, votre commission vous recommande l'adoption d'un amendement dont l'objectif est de **réserver l'exonération complète** de la taxe sur les véhicules de société **aux véhicules fonctionnant exclusivement** au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules, ou du gaz de pétrole liquéfié. Il conviendra, éventuellement de vérifier l'idée d'une modulation de l'avantage en fonction de chaque mode exclusif de propulsion.

#### ***B. LA DÉFINITION D'UN AVANTAGE PROPORTIONNÉ EN FAVEUR DES VEHICULES AYANT UN MODE DE PROPULSION HYBRIDE***

Consciente de la rareté des ressources publiques, votre commission des finances est soucieuse de proportionner le montant de l'avantage consenti

en fonction du surcoût effectif d'une technologie donnée. A cet effet, elle vous demande d'adopter un amendement tendant à compléter le texte proposé et dont l'objet est **d'exonérer du quart du montant de la taxe sur les véhicules de société (TVS) les véhicules ayant un mode de propulsion hybride.**

L'importance de cette différenciation est fondée sur le constat simple que le surcoût lié à l'unique type de véhicule ayant un mode de propulsion hybride est celui permettant d'utiliser alternativement du supercavburant et du gaz de pétrole liquéfié (GPL). **Le surcoût lié aux équipements GPL est actuellement évalué à 15.000 F. Or, le montant de l'avantage procuré par le dispositif initial s'élève à 12.900 F. par an** pour un véhicule de plus de 7 CV, ce qui est le plus souvent le cas de ce type de véhicule.

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

**Décision de la commission : Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*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.**

Cet article autorise les conseils généraux et l'assemblée de Corse à exonérer les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

**I. UNE MESURE SYMBOLIQUE ...**

Cette mesure a pour objet de créer une incitation à destination des particuliers pour les inciter 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 lié à la bicarburation.

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.

## II. ...FONDEE SUR UN PRINCIPE CONTESTABLE

Si cette mesure est symbolique pour le particulier, elle constitue en revanche pour les départements une disposition fondée sur un principe contestable.

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 à d'éventuelles pressions locales.

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.

Une telle perspective se heurte cependant 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 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.**

Cet article autorise les conseils régionaux à exonérer les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante de la taxe proportionnelle sur la délivrance de certificats d'immatriculation des véhicules automobiles terrestres à moteur.

Bien que cette taxe soit distincte dans son principe de la "vignette", votre commission des finances estime 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.**

## *Article 27*

### **Extension du dispositif d'amortissement exceptionnel des véhicules électriques aux véhicules utilisant une énergie peu polluante**

**Commentaire :** Cet article étend le dispositif d'amortissement exceptionnel, dont seuls bénéficiaient les véhicules électriques, aux véhicules utilisant une énergie peu polluante, ainsi qu'aux équipements, matériels et installations spécifiques qui sont nécessaires au fonctionnement de ces types de véhicules.

Cet article prévoit d'étendre l'amortissement exceptionnel sur douze mois, prévu à l'article 39 AC du code général des impôts en faveur des seuls véhicules électriques, aux autres véhicules peu polluants. Une extension identique est instituée en faveur des équipements spécifiques nécessaires au fonctionnement de ce type de véhicules.

Un dispositif "anti-abus" est enfin prévu en ce qui concerne les sociétés de location de véhicules.

#### **I. UNE APPROCHE GLOBALE COHERENTE**

Cet article propose une extension de l'amortissement exceptionnel sur douze mois qui existait déjà en faveur du véhicule électrique aux autres types de véhicules fonctionnant "*exclusivement*" au moyen d'une énergie peu polluante (GNV ou GPL).

La loi de finances pour 1992 avait, en effet, autorisé l'amortissement exceptionnel sur douze mois de certains véhicules électriques, pour les exercices clos à compter du 1er janvier 1991 et avant le 1er janvier 1995. La loi de finances pour 1995 a reconduit ces dispositions jusqu'à la fin de l'année 1999 et a également autorisé ce régime pour les accumulateurs nécessaires au fonctionnement de ces véhicules.

Votre commission approuve l'extension de ce dispositif aux autres catégories de véhicules peu polluants, ainsi qu'aux équipements nécessaires à leur fonctionnement.

A cet égard, il faut noter que l'énumération des énergies encouragées est assortie du mot "exclusivement" qui écarte du champ d'application de cette mesure les véhicules "bimode". Cette exclusion ne paraît pas choquante, dans la mesure où le dispositif proposé par votre commission des finances pour l'article 24 du présent projet permet de prendre largement en compte le surcoût lié à ce type de véhicules.

Cet article prévoit aussi d'inclure dans le champ d'application de cet amortissement exceptionnel les différentes installations fixes nécessaires au ravitaillement de ces différents véhicules. Cette extension confère au dispositif proposé une logique d'ensemble dont votre commission des finances salue la cohérence.

## **II. UNE NOUVELLE REDACTION DU DISPOSITIF "ANTI-ABUS" DESTINEE A CLARIFIER SA PORTEE**

La nouvelle rédaction du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour insérer un article 39 AF dans le code général des impôts tend à rendre plus "lisible" le dispositif "anti-abus" qu'il institue et dont l'objet est d'exclure d'éventuels petits loueurs difficiles à contrôler sur le plan fiscal.

La limitation de l'avantage aux seules sociétés ou organismes soumis à l'impôt sur les sociétés paraît adapté à cet objectif.

**Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 avril 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Philippe Adnot, sur les dispositions financières et fiscales du projet de loi n° 304 (1995-1996) sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.**

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, s'est tout d'abord félicité du dépôt en priorité sur le bureau du Sénat d'un projet de loi très attendu depuis son annonce au mois de juillet 1995. Il a souligné le caractère préoccupant de la pollution atmosphérique et de son impact. Il a ensuite noté que les "pics" de pollution enregistrés, tant à Paris que dans certaines grandes villes de province étaient à l'origine d'une forte sensibilisation de l'opinion publique au problème de la qualité de l'air.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a, ensuite, considéré que ce projet de loi poursuivait deux objectifs principaux : la mise en oeuvre d'une politique de surveillance de la qualité de l'air et le développement d'une action en faveur de la réduction de la pollution atmosphérique.

Rappelant que la commission était saisie pour avis du seul titre VII relatif aux "dispositions financières" de ce projet, il a cependant tenu à appeler l'attention de la commission sur certaines dispositions du texte.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, s'est inquiété de la portée juridique et des conséquences financières de la formule contenue à l'article premier qui consacre le droit de respirer un air qui ne nuise pas à la santé. Notant qu'il s'agissait là d'une disposition apparemment sans valeur normative, voire incantatoire, il a tenu à souligner que ce type d'énoncé pourrait fournir une base à des contentieux et faire naître des droits imprévus.

Avant d'aborder le volet financier et fiscal du texte, le rapporteur pour avis a souhaité présenter les points saillants du projet de loi. Il a constaté que ce texte était principalement axé sur la pollution atmosphérique urbaine et qu'il venait compléter la panoplie législative française dans le domaine de la lutte contre les pollutions.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a indiqué que ce texte instituait tout d'abord une véritable politique nationale de surveillance de la qualité de l'air. Il a constaté que ce projet venait compléter le dispositif législatif français dans le domaine de la pollution atmosphérique.

Après avoir rappelé qu'en dehors de l'ancienne loi sur l'air du 2 août 1961, ce dispositif tenait essentiellement à la loi sur les installations classées du 19 juillet 1976, centrée sur la lutte contre la pollution atmosphérique due à des

sources fixes, il a estimé que cette législation constituait un véritable succès en matière de lutte contre la pollution atmosphérique d'origine industrielle.

Il a ensuite expliqué que le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie comblait une lacune importante de ce dispositif en traitant de la lutte contre les sources mobiles de pollution, c'est-à-dire pour l'essentiel la pollution d'origine automobile. Il a indiqué que celle-ci -contrairement à la pollution d'origine industrielle- était en hausse malgré la forte réduction du niveau d'émission unitaire de polluants par véhicule. **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a expliqué que ce phénomène tenait très largement à l'essor considérable du parc automobile français, qui a connu un doublement en vingt ans pour atteindre 32 millions de véhicules, dont 25 millions de voitures particulières.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les grandes lignes du dispositif proposé. Il a précisé que ce dispositif visait à instituer un réseau de surveillance de la qualité de l'air et mettait en place une série de plans destinés à lutter contre la pollution atmosphérique.

Constatant que l'air n'avait pas de frontière, il a salué le caractère national du dispositif, rappelant qu'il s'insérait dans une perspective européenne définie par la directive-cadre sur l'air de 1995.

Il a indiqué que le projet de loi se proposait d'étendre, progressivement d'ici à l'an 2000, le réseau de surveillance de la qualité de l'air à l'ensemble du territoire.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a fait remarquer que le texte prévoyait l'institution facultative par le préfet de plans régionaux pour la qualité de l'air et la création obligatoire par le préfet d'un plan de protection de l'atmosphère dans toute agglomération de plus de 250.000 habitants, les plans de déplacements urbains, institués par la loi d'orientation sur les transports intérieurs devenant, quant à eux, obligatoires dans toute agglomération de plus de 250.000 habitants.

Il a, par ailleurs, signalé que l'article 19, paragraphe III, traduisait en actes l'engagement pris par le Premier ministre en février dernier de rendre obligatoire l'incorporation de composants oxygénés dans les carburants d'ici l'an 2000.

A cet égard, le rapporteur pour avis a signalé que toute amélioration de la qualité des carburants était importante pour l'environnement dans la mesure où, même si les carburants ne sont qu'un facteur polluant parmi d'autres, les actions destinées à les rendre moins polluants présentent l'avantage d'agir immédiatement sur l'ensemble du parc.

Le rapporteur pour avis a ensuite procédé à une analyse des dispositions financières et fiscales du projet de loi. Il a souligné tout d'abord que ce texte comportait une annonce des modalités de financement de la surveillance de la qualité de l'air partiellement contestables.

Il a noté que deux mesures étaient ainsi envisagées dans l'exposé des motifs du projet pour financer le réseau de surveillance : l'affectation d'une partie du produit de la taxe parafiscale sur la pollution et l'attribution d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, plafonnée à 0,4 centime par litre qui serait déterminée chaque année par la loi de finances.

S'il a admis que l'application du principe du "pollueur-payeur" était nullement critiquable pour la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, son extrapolation à l'utilisation d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers pour le financement de la surveillance de la qualité de l'air lui apparaissait contestable au regard des exigences du principe de l'universalité budgétaire.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a considéré que la fiscalité de l'Etat n'avait pas vocation à être "démembrée" en fonction d'un certain nombre d'objectifs et qu'il lui semblait que la commission des finances devait s'opposer au développement de telles pratiques.

Il a suggéré que soit maintenu le financement d'origine budgétaire, à l'instar de celui mis en oeuvre par redéploiement de crédits budgétaires pour 1996 au profit du ministère de l'environnement.

Sur le plan fiscal, le rapporteur pour avis a considéré que le projet de loi tirait les conséquences de la structure de la fiscalité et de sa répartition, en instituant une action fiscale sectorielle partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Concernant ces dernières, il a noté que le texte n'instituait que des facultés non compensées par l'Etat.

Sur ce point, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a fait remarquer que le projet de loi comportait une "invitation" faite aux collectivités locales de participer, "sur une base volontaire", à la politique de lutte contre la pollution atmosphérique. Sans préjuger de la décision de la commission à ce sujet, il a souhaité émettre deux objections de principe. Ainsi il a remarqué que, d'une part, ces dispositions étaient contraires à l'idée d'une politique nationale de lutte contre la pollution atmosphérique et que, d'autre part, cette approche paraissait inadaptée à l'objectif visé.

Il a ensuite mis en évidence que le dispositif fiscal proposé n'abordait qu'un aspect restreint de la problématique de la lutte contre la pollution atmosphérique en incitant au développement des véhicules électriques ou fonctionnant au moyen d'une énergie peu polluante.

Au regard de son impact financier, et sans préjudice de l'appréciation portée sur les modalités envisagées du financement de la surveillance de la qualité de l'air, le rapporteur pour avis a émis une approbation de principe dans la mesure où ce texte n'entraînait ni taxation nouvelle, ni hausse d'un prélèvement existant.

Il a ensuite salué le respect de l'engagement pris par le chef de l'Etat de ne plus augmenter les prélèvements obligatoires.

Au sujet du volet fiscal, **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a considéré que ce texte comportait à la fois des défauts et des limites. Il a ensuite indiqué que les amendements qu'il soumettrait à la commission auraient pour objet de tenter de corriger les premiers et d'apporter une contribution au dépassement des secondes.

Il a conclu son propos en indiquant qu'il serait conduit à proposer l'adoption des articles 22 à 27 que comporte le titre VII "Dispositions financières" de ce projet, sous réserve des amendements qu'il présenterait à l'occasion de l'examen des articles.

**M. Denis Badré** a indiqué qu'il partageait l'inquiétude du rapporteur pour avis au sujet de l'article premier et a regretté que cet article n'ait pas figuré au nombre de ceux dont la commission s'était saisie.

**M. Roland du Luart, vice-président**, a en conséquence donné mandat au rapporteur spécial de faire état de cette opinion, largement partagée par les membres de la commission, lors du débat en séance publique.

La commission a ensuite abordé la discussion des articles du titre VII "dispositions financières" dont elle est saisie.

Sur cet intitulé, la commission a adopté un amendement ajoutant les mots "et fiscales" pour tenir compte du fait que les articles de ce titre ont essentiellement un objet fiscal.

A l'article 22, qui 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, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article limitée à la publication d'un rapport bisannuel sur l'évolution de la fiscalité des carburants.

A l'article 23, qui prévoit le remboursement partiel de taxes en faveur des exploitants de transports publics de voyageurs utilisant des énergies peu polluantes (gaz de pétrole liquéfié ou gaz naturel véhicules), la commission a adopté un amendement dont l'objet est de clarifier le champ d'application de cette mesure et de fixer un plafond au remboursement.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté à la commission un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 23. Il a souligné que le volet fiscal du projet de loi ne comportait aucune incitation ayant pour objet de rendre moins polluant le parc de véhicules existant.

**M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a indiqué à la commission qu'il avait souhaité déposer un amendement permettant d'instituer une prime à l'installation de ce type d'équipement sur les véhicules appartenant à des exploitants de réseaux de transports en commun de voyageurs. Ce projet, qui semble recueillir l'assentiment du Gouvernement, se heurte cependant aux rigueurs de l'article 40 de la Constitution. En conséquence, la commission a adopté "l'amendement d'appel" présenté par son rapporteur pour avis. Conforme aux exigences de la recevabilité financière, celui-ci pourrait déboucher, lors de la discussion en séance publique, sur l'adoption, à l'initiative du Gouvernement, d'une mesure d'incitation directe.

A l'article 24, relatif à l'exonération de la taxe sur les véhicules de société (TVS) pour les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante, la commission a adopté deux amendements tendant à proportionner le montant de l'exonération en fonction des différentes technologies visées.

Le premier tend à réserver la totalité de l'avantage aux véhicules ayant un mode unique de propulsion. Le second est destiné à limiter l'avantage au quart de son montant total pour les véhicules à mode de propulsion hybride -dits "bi-mode".

Aux articles 25 et 26, autorisant les conseils généraux et les conseils régionaux à exonérer les véhicules électriques ou utilisant une énergie peu polluante, respectivement, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ("la vignette") et de la taxe proportionnelle sur la délivrance de certificats d'immatriculation des véhicules automobiles terrestres à moteur ("la carte grise"), **M. Philippe Adnot, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'ouverture de facultés non compensées par l'Etat lui paraissait contestable.

Il a noté que ce dispositif était contraire au caractère national de la politique définie par le projet de loi, puis a considéré qu'en outre il était de nature à engendrer des disparités locales.

**Mme Marie-Claude Beauveau** a alors considéré que la qualité de l'air devait être la même pour tous, et a indiqué qu'elle était favorable à la suppression de ces deux articles.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a en conséquence adopté des amendements tendant à la suppression de ces deux articles.

A l'article 27, qui étend le dispositif d'amortissement exceptionnel, dont seuls bénéficiaient les véhicules électriques, aux véhicules utilisant une énergie peu polluante, ainsi qu'aux équipements, matériels et installations spécifiques qui sont nécessaires au fonctionnement de ces types de véhicules, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, une nouvelle rédaction du paragraphe IV de cet article dont l'objet est de prévenir d'éventuelles fraudes de la part de petites sociétés de location de véhicules.

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *TITRE VII*

*(Avant l'article 22)*

#### **Amendement**

Compléter l'intitulé du titre VII, avant l'article 22, par les mots:

et fiscales.

### *ARTICLE 22*

#### **Amendement**

Rédiger comme suit cet article:

Un rapport sur l'évolution de la fiscalité des énergies fossiles sera remis par le Gouvernement au Parlement avant le 2 octobre 1997.

Ce rapport, qui sera mis à jour tous les deux ans, devra notamment analyser l'incidence de cette évolution sur l'économie et sur l'environnement.

### *ARTICLE 23*

#### **Amendement**

Rédiger comme suit cet article:

Après le deuxième alinéa de l'article 265 *sexies* du code des douanes, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

"A compter du 1er janvier 1997, la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel véhicules et la taxe intérieure sur les produits pétroliers pour le gaz de pétrole liquéfié sont remboursées aux exploitants de transports publics en commun de voyageurs, dans la limite de 26.000 litres par an pour chaque véhicule. Les chauffeurs de taxi bénéficient du même remboursement dans la limite de 6.500 litres par an et par véhicule.

"Les modalités d'application de cette mesure sont fixées par décret".

### *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23*

#### **Amendement**

Après l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - La taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable au gazole est remboursée aux exploitants de réseaux de transports publics en commun de voyageurs ayant fait équiper leurs véhicules de systèmes permettant de réduire les émissions polluantes, à hauteur de la moitié du prix d'acquisition de tels systèmes et dans la limite de 8.000 F par véhicule, à compter du 1er janvier 1997. Les systèmes ouvrant droit à remboursement doivent être agréés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre chargé de l'environnement.

Les modalités d'application de cette mesure sont fixées par décret.

II. - Les pertes de ressources résultant du I ci-dessus sont compensées à due concurrence par une augmentation des tarifs du droit de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### *ARTICLE 24*

#### **Amendement**

Dans le texte proposé par le paragraphe I de cet article pour l'article 1010 A du code général des impôts, après le mot :

fonctionnent

insérer le mot :

exclusivement

### **Amendement**

Compléter le texte proposé par le paragraphe I de cet article pour l'article 1010 A du code général des impôts par un alinéa ainsi rédigé:

"Les véhicules qui fonctionnent alternativement au moyen de supercarburants ou au moyen de l'une des énergies mentionnées à l'alinéa précédent sont exonérés du quart du montant de la taxe prévue à l'article 1010 du présent code."

### *ARTICLE 25*

### **Amendement**

Supprimer cet article

### *ARTICLE 26*

### **Amendement**

Supprimer cet article

### *ARTICLE 27*

### **Amendement**

Rédiger comme suit le texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour insérer un article 39 AF dans le code général des impôts :

"*Art. 39 AF.*- Pour bénéficier de l'amortissement exceptionnel mentionné aux articles 39 AC, 39 AD et 39 AE, les véhicules ou matériels qui sont donnés en location doivent être acquis entre le 1er janvier 1996 et le 31 décembre 1999 par des sociétés ou organismes soumis à l'impôt sur les sociétés, de droit ou sur option."