

N° 802 *rectifié*

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2014

PROPOSITION DE LOI

relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles,

PRÉSENTÉE

Par Mme Aline ARCHIMBAUD, MM. Ronan DANTEC, Joël LABBÉ, Jean-Vincent PLACÉ, Mmes Leila AÏCHI, Corinne BOUCHOUX, Esther BENBASSA, Marie-Christine BLANDIN, MM. Jean DESESSARD et André GATTOLIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le doute n'est plus permis. Il est aujourd'hui établi que les gaz d'échappement des moteurs diesel sont des cancérigènes non plus probables – comme ils l'étaient reconnus depuis 1988¹ - mais certains². La seule incertitude réside désormais dans le nombre de morts prématurées que causent chaque année les particules fines. Selon les études encore trop peu nombreuses, ce chiffre varie en France entre 15 000 (selon l'Institut national de veille sanitaire³) et 42 000 (selon la commission européenne⁴) par an.

Certes, le diesel n'est pas la seule source de production de particules fines. Elles proviennent également du chauffage, des industries, de l'agriculture... mais dans les grandes agglomérations, la part du trafic routier dans l'émission de ces particules est prépondérante : 51 % en Île-de-France par exemple⁵. Et le diesel, qui compose environ les deux tiers du parc automobile français, en est le principal responsable, bien plus que l'essence.

Reconnus responsables de cancers du poumon par l'organisation mondiale de la santé, les gaz d'échappement des moteurs diesel sont également à l'origine d'autres pathologies pulmonaires, comme l'asthme et la broncho-pneumopathie chronique obstructive (BPCO), car les particules en suspension dans l'air entrent dans les bronches - plus elles sont fines, plus elles y entrent loin -, et créent une inflammation qui les épaissit et provoque alors des sécrétions de glaires qui rendent difficile la circulation de l'air et entraînent essoufflement et insuffisance respiratoire.

¹ Le centre international de recherche sur le cancer (CIRC), agence de l'organisation mondiale de la santé (OMS) chargée d'évaluer les substances cancérigènes pour l'Homme en les classant en cinq catégories, les avait alors classées dans la catégorie 2A qui correspond aux cancérigènes probables pour l'Homme.

² Le 12 juin 2012, les particules fines ont été classées par le CIRC dans la catégorie 1, qui correspond aux produits cancérigènes pour l'Homme.

³ Source : Etude Aphekom (*Improving Knowledge and Communication for Decision Making on Air Pollution and Health in Europe*) de l'Institut national de veille sanitaire.

⁴ Source : *Baseline Scenarios for Service Contract for carrying out cost-benefit analysis of air quality related issues, in particular in the clean air for Europe (CAFE) program*, Customer European Commission, DG Environment.

⁵ Source : Airparif.

Ces particules très fines peuvent également passer au travers de la paroi des bronches jusque dans la circulation sanguine, irritant la paroi des artères et favorisant la formation de plaques d'athérome avec risques de thromboses responsables d'accidents tels que des angines de poitrine, des infarctus ou encore des accidents vasculaires cérébraux.

Le diesel entraîne aujourd'hui des conséquences directes sur notre santé, surtout lorsque le seuil de particules fines dans l'air dépasse les 50 mg/m^3 plus de 35 jours par an, soit la valeur limite fixée par l'Europe. Or, trois millions de franciliens habitent dans des zones où il n'est pas rare de dépasser cette valeur limite plus de 200 jours dans l'année. En tout, 15 zones en France, dont 12 agglomérations de plus de 100 000 habitants, seraient ainsi concernées par ces dépassements réguliers de seuils, ce qui vaut à la France d'être actuellement poursuivie par la Commission européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne : elle pourrait être condamnée à de lourdes amendes, pouvant dépasser 100 millions d'euros.

L'étude la plus récente a conclu à la réduction de l'espérance de vie, mesurée à 30 ans, de 3,6 à 7,5 mois pour les habitants de ces plus grandes villes françaises. Au total, sur ces 12 millions d'habitants, ce sont plus de 2 900 morts prématurées dues aux particules fines qui pourraient être évitées chaque année si les concentrations moyennes annuelles de particules fines inférieures à 2,5 microns de diamètre (les plus dangereuses) respectaient la valeur guide de l'organisation mondiale de la santé.

Une autre étude conduite par le docteur Rob BEELEN (Université d'Utrecht aux Pays-Bas), publiée dans la revue médicale *The Lancet*, a conclu qu'une exposition prolongée aux particules fines a un effet néfaste sur la santé, même lorsque les concentrations restent dans la norme de l'Union européenne. Selon ces travaux, une exposition continue à des particules fines de diamètre inférieure à 10 microns (PM10) au niveau seuil de la norme de concentration dans l'air (50 mg/m^3) augmente le risque de mourir d'une cause naturelle de 35 %.

Au sein de ces populations à risque, certaines professions sont surexposées comme celles qui conduisent ou interviennent sur des véhicules routiers (garagistes, mécaniciens, commerciaux, transporteurs) et celles qui utilisent des engins équipés de moteurs diesel dans le BTP, l'industrie ou l'agriculture, sans oublier le personnel travaillant à proximité de ces véhicules et engins (travailleurs sur la voie publique, employés de péage ou de parking). Les enfants sont également particulièrement exposés car ils se trouvent plus près du sol et respirent plus vite. Ils sont aussi plus

vulnérables car leurs alvéoles pulmonaires sont encore en développement. Les enfants vivant près des axes routiers ont ainsi 20 % de chances de plus que les autres de faire de l'asthme. Enfin, les personnes âgées, dont la capacité respiratoire est diminuée, font aussi partie des populations à risque.

Certes, les filtres à particules dont sont équipés les nouveaux véhicules diesel diminuent le niveau de pollution. D'abord, il y a de fortes raisons de penser que les tests d'émission réalisés par les constructeurs eux-mêmes ne prennent pas en compte les conditions d'utilisation réelles des filtres et que leurs résultats, présentés comme réglant le problème de la nocivité du diesel, sont sujets à caution. De plus, ces filtres ne permettent de toute façon pas de stopper l'émission des particules les plus fines qui sont aussi les plus dangereuses, ni les composés organiques volatils qui, une fois dans l'air, reforment des particules fines secondaires. Il faut également préciser que ces filtres, qui visent le CO₂ et les particules, induisent une surproduction d'autres substances polluantes, dont les oxydes d'azote (Nox), déjà en concentrations importantes dans de nombreuses agglomérations et au sujet desquels la réglementation européenne a prévu un durcissement dès 2015.

Alors pourquoi persiste-t-on à utiliser ces motorisations dangereuses pour notre santé ? Ce n'est pas parce que le diesel émettrait moins de gaz à effet de serre : les émissions de CO₂ sont à peine inférieures à celles de l'essence (la différence est de moins de 10 %). Ce n'est pas non plus parce que cela coûterait moins cher : les moteurs diesel sont plus chers à l'achat, plus chers à l'entretien et ne sont rentabilisés que sur de très longues distances parce que le carburant diesel est subventionné à la pompe. Il n'est pas responsable de continuer à laisser croire aux ménages modestes - dont les revenus ne permettent que difficilement de faire face aux dépenses contraintes du quotidien, et notamment au coût de leurs déplacements - que le diesel est la solution à leurs problèmes de pouvoir d'achat. En effet, l'idée est très répandue dans l'imaginaire collectif que le diesel « coûte moins cher ». Cela doit être largement relativisé. Premièrement parce qu'il faut rouler beaucoup pour amortir l'achat d'un véhicule diesel, plus coûteux qu'un véhicule essence (environ 20 000 kilomètres par an) et qu'en réalité de moins en moins d'automobilistes, surtout parmi les plus modestes, n'atteignent ce seuil. Mais aussi parce que si le prix du diesel à la pompe est artificiellement plus bas que l'essence, c'est du fait d'une niche fiscale qui représente un manque à gagner pour nos finances publiques de plus de 7 milliards d'euros par an et qui est *in fine* financée par les contribuables et donc les ménages eux-mêmes.

En plus de cette niche fiscale, le diesel pèse même sur notre balance commerciale. En effet, lorsque l'on raffine un baril de pétrole, on produit environ un tiers de diesel et deux tiers d'essence. Du fait de la très forte diésélisation (plus des deux tiers) de son parc automobile, la France consomme donc plus de diesel qu'elle ne peut en raffiner et est contrainte d'en importer.

Si le diesel a pris une telle place, c'est donc le fait d'une stratégie industrielle délibérée de la part de l'État : on a créé un besoin artificiel en détaxant le carburant pour stimuler cette filière. Aujourd'hui que les dangers du diesel pour la santé humaine sont avérés, la puissance publique ne trouve plus la force d'appliquer une nouvelle stratégie. Le principal argument avancé est que l'on perdrait des emplois. On autorise donc un carburant qui tue, on le subventionne même, on s'interdit de préparer l'avenir industriel du pays... pour sauver de l'ordre de 10 000 emplois.

Or, financer ces 10 000 emplois, même exclusivement avec de l'argent public, coûterait à l'État moins d'un milliard par an. Ce serait précisément le rôle de l'État stratège que de garantir leur emploi aux salariés du diesel le temps que soit mise en œuvre la reconversion de leur filière dans les véhicules hybrides et les transports en commun, dans la déconstruction et le recyclage automobile comme Renault Sandouville ou encore dans de nouvelles technologies comme l'usine Bosch de Vénissieux passée à la production de panneaux solaires. Tout le monde y serait gagnant : nos concitoyens pourraient à nouveau respirer en ville et verraient petit à petit croître leur espérance de vie ; les salariés du diesel seraient désormais employés dans un secteur durable et exportateur et non plus dans une industrie moribonde malgré la perfusion étatique ; l'État, enfin, réaliserait à moyen terme des économies phénoménales, que ce soit par la disparition progressive de la niche fiscale associée au diesel (7 milliards d'euros par an) ou par la diminution progressive du coût pour la société des pathologies liées à la pollution atmosphérique, évalué entre 20 et 30 milliards d'euros par an⁶.

Ce n'est donc pas en dilapidant des milliards dans une technologie mortelle que la société parviendra à soulager au mieux les ménages modestes. Et ce d'autant plus qu'ils sont les premiers à pâtir des particules fines : ce sont en effet les plus modestes qui, le plus souvent, habitent près des grands axes de circulations, les plus pollués et donc les plus

⁶ Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement – « *Santé et qualité de l'air extérieur* », Collection « *Références* » du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) du commissariat général au développement durable (CGDD), Stéphanie DEPOORTER, Doris NIKLAUS et Christophe RAFENBERG, juillet 2012

cancérogènes. Il est irresponsable de leur imposer de choisir entre leur pouvoir d'achat et leur santé, qui plus est par des arguments fallacieux !

Bien que conscients des limites imposées à l'initiative parlementaire, les auteurs de la présente proposition de loi ne peuvent rester inactifs face à ce scandale sanitaire, qui se double d'une aberration économique. C'est une question de responsabilité.

Ils proposent donc, à l'**article 1^{er}**, de revoir les critères du malus automobile de manière à y intégrer une composante reposant sur les émissions des polluants atmosphériques que sont les oxydes d'azote et les particules fines. Aujourd'hui, le malus automobile ne repose que sur les émissions de dioxyde de carbone, dont les conséquences portent sur le climat et non pas directement sur la santé.

Cette mesure permet donc de prendre en compte la dimension sanitaire du problème, sans toutefois pénaliser les possesseurs actuels de véhicules diesel, car il serait injuste que l'État piège les consommateurs en choisissant de surtaxer le carburant de véhicules diesel qu'il aurait lui-même incité à acquérir par un dispositif fiscal antérieur. Elle présente également l'avantage de ne pas établir de discrimination entre les différents types de motorisations : les véhicules essence les plus polluants seront également concernés.

Cette mesure, par le signal qu'elle envoie, permet également d'acter le début d'une reconversion complète de la filière industrielle concernée. Il est fréquent que les personnes qui se mobilisent contre le diesel et sa nocivité sanitaire démontrée soient caricaturés comme des « ennemis de l'emploi ». La réalité, c'est que la filière automobile française est d'ores et déjà en difficulté. Nous avons aujourd'hui le choix entre une stratégie qui consisterait à s'arc-bouter sur une technologie du passé et une autre qui se tournerait résolument vers l'innovation et inscrirait la France dans un projet industriel d'avenir.

Cette mesure ne se suffit évidemment pas par elle-même. Elle doit s'accompagner de l'engagement des pouvoirs publics de garantir les emplois menacés jusqu'à leur reconversion totale. Elle doit aussi s'accompagner d'une prime à la reconversion en faveur des ménages qui souhaiteraient passer d'un véhicule polluant aux transports en commun ou à un véhicule propre. Cette prime serait une chance pour l'industrie automobile d'intensifier sa reconversion et pourrait d'ailleurs être modulée selon les revenus du ménage concerné, afin que l'acquisition d'un véhicule propre ne soit plus un luxe réservé à certains. Elle pourrait être en partie financée par les recettes de la nouvelle composante du malus.

L'**article 2** propose de s'intéresser, par la rédaction d'un rapport, au déficit de connaissances et d'expertises indépendantes en matière de pollution automobile. En effet, la définition des normes et des méthodes de mesure peut aussi bien concourir à révéler la pollution qu'à la dissimuler. Ces normes et ces méthodes sont aujourd'hui sujettes à de nombreuses incertitudes. Les cycles de conduite qui servent de référence aux tests d'émissions polluantes ne sont en effet pas représentatifs des conditions réelles de circulation, les particules fines reformées quelques mètres derrière le véhicule ne sont pas prises en compte par les tests, la discrimination entre les différentes tailles de particules fines est sujette à caution (les plus fines étant les plus dangereuses), etc.

Or, la seule expertise technique aujourd'hui disponible est celle du lobby industriel. Sur le site de l'union technique de l'automobile et du cycle (UTAC), qui se définit comme « *le partenaire privilégié des industriels tournés vers la compétitivité* » que sont ses clients, on peut par exemple lire que cette entreprise, une des rares références techniques en la matière, participe par ailleurs activement à l'élaboration et à l'évolution des réglementations nationales et internationales applicables aux véhicules en matière d'émissions polluantes. Aujourd'hui, face à ce scandale sanitaire qui sacrifie chaque année des dizaines de milliers de vies et des milliards d'euros, aucune recherche indépendante n'est mise en œuvre. Personne n'est chargé de défendre l'intérêt général, la santé de nos concitoyens et nos finances publiques.

L'**article 3** vise à rendre obligatoire la réalisation d'un diagnostic d'éco-entretien lors de la cession des véhicules diesel d'occasion de plus de 4 ans. D'un coût raisonnable, ce diagnostic permet à l'acquéreur de connaître, en toute transparence, la qualité écologique réelle du bien qu'il achète (à l'instar de ce qui se pratique pour les biens immobiliers, qui font l'objet de divers diagnostics à la revente), ce que ne permet malheureusement pas aujourd'hui le contrôle technique. Ce diagnostic permet également de mettre en évidence l'intérêt pour le détenteur du véhicule de procéder à l'entretien d'un certain nombre de pièces, dont l'usure ou l'encrassement altèrent considérablement la performance et accroissent les émissions polluantes.

Il faut noter que les porteurs de cette proposition de loi font partie d'une famille politique qui s'est historiquement toujours mobilisée sur la question de la qualité de l'air et de la santé publique. Longtemps, ce combat a été mené en solitaire. Mais la multiplication et l'intensification des pics de pollution contribuent à une prise de conscience, en France, de l'enjeu crucial de cette problématique et de celle, étroitement liée, du diesel.

Tout récemment d'ailleurs, la nouvelle maire de Paris a déclaré, lors de son élection, souhaiter « *éradiquer le diesel* ». Tout comme la nouvelle ministre de l'écologie a estimé le 15 avril 2014 qu'il « *faut en terminer petit à petit avec les voitures diesel* ». Depuis, la mairie de Londres a également pris des mesures drastiques en la matière. L'exemple de la ville de Tokyo, qui a fait disparaître les véhicules diesel en moins de dix ans, nous montre d'ailleurs que l'éradication du diesel et la reconversion de son industrie n'est pas une fatalité, mais une question de volonté politique.

Il semblerait donc que l'idée, selon laquelle il est temps de mobiliser la puissance publique pour casser le cercle vicieux dans lequel nous nous enfonçons sur la question du diesel, fasse son chemin. Au vu des enjeux sanitaires gravissimes sous-jacents et de plus en plus évidents, cette volonté politique partagée ne saurait davantage se faire attendre. L'ensemble des enjeux sanitaires, sociaux et économiques de cette grande reconversion devraient être évoqués lors d'Assises du diesel.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Il est instauré une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 1011 *bis* du code général des impôts.
- ② II. – La taxe est assise :
 - ③ a) Pour les véhicules de tourisme au sens de l'article 1010 du même code qui ont fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 sur le nombre de grammes d'oxydes d'azote et de particules fines émis par kilomètre ;
 - ④ b) Pour les véhicules de tourisme au sens de l'article 1010 autres que ceux mentionnés au a, sur la puissance administrative.
- ⑤ III. – Le barème de l'imposition ainsi que les modalités d'application sont définis par décret.

Article 2

Avant le 31 mai 2015, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles.

Article 3

- ① I. – À partir du 1^{er} janvier 2016, un certificat de diagnostic d'éco-entretien, datant de moins d'un an, est fourni par le vendeur à l'acquéreur lors de la cession de tout véhicule diesel d'occasion de plus de 4 ans. Le diagnostic d'éco-entretien porte sur l'ensemble des émissions polluantes du véhicule.
- ② II. – Un décret précise les modalités d'application du I.