

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi de Mme Aline ARCHIMBAUD et plusieurs de ses collègues relative à la **nocivité du diesel pour la santé**,*

Par M. Gérard MIQUEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 496, 593 et 601 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE DIESEL, UNE TECHNOLOGIE TRÈS PRÉSENTE DANS LE PARC AUTOMOBILE FRANÇAIS, QUI CONTRIBUE À L'ÉMISSION DE SUBSTANCES POLLUANTES	7
A. UNE PLACE PRÉDOMINANTE DANS LE PARC AUTOMOBILE FRANÇAIS, QUI S'EXPLIQUE PAR UNE FISCALITÉ PLUS FAVORABLE ET PAR UN AVANTAGE COMPARATIF EN TERMES DE CONSOMMATION DE CARBURANT	7
1. <i>Une place prépondérante dans le parc automobile français</i>	<i>7</i>
a) <i>Un parc automobile français fortement diésélisé</i>	<i>7</i>
b) <i>Une évolution récente qui marque un infléchissement de la diésélisation du parc automobile français</i>	<i>9</i>
2. <i>...qui s'explique par une taxation plus favorable que celle appliquée à l'essence</i>	<i>10</i>
3. <i>... et par un avantage comparatif en termes de consommation de carburant</i>	<i>11</i>
4. <i>Le diesel présente un avantage comparatif sur l'essence en matière d'émissions de CO₂</i>	<i>12</i>
B. LE DIESEL A UNE PART DE RESPONSABILITÉ DANS LES ÉMISSIONS DE PARTICULES ET D'OXYDES D'AZOTE	13
1. <i>Les particules et les oxydes d'azote, des polluants nocifs pour la santé, dont les niveaux d'émissions sont réglementés au niveau européen</i>	<i>13</i>
2. <i>Des sources plurielles</i>	<i>16</i>
C. DES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES ET UNE ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE QUI ONT POUR CONSÉQUENCE DE RENDRE LES NOUVEAUX VÉHICULES DIESEL PLUS PERFORMANTS EN MATIÈRE D'ÉMISSIONS DE SUBSTANCES POLLUANTES.....	18
II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE PARAÎT PAS SUSCEPTIBLE D'ATTEINDRE SON OBJECTIF DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE SUBSTANCES POLLUANTES LIÉES AU DIESEL.....	23
A. UNE TAXE DE 500 EUROS SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES DONT LE MOTEUR FONCTIONNE AU GAZOLE, QUI SERAIT REVALORISÉE DE 10 % CHAQUE ANNÉE	23
1. <i>L'instauration d'une nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation de tous les véhicules diesel</i>	<i>23</i>
2. <i>Une taxe de 500 euros dont le montant serait revalorisé de 10 % chaque année.....</i>	<i>24</i>
B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE CIBLE PAS SPÉCIFIQUEMENT LES VÉHICULES DIESEL ANCIENS LES PLUS POLLUANTS ET QUI PARAÎT CONTRADICTOIRE AVEC LA LÉGISLATION ACTUELLE	25
1. <i>Un dispositif qui ne cible pas spécifiquement les véhicules diesel anciens les plus polluants</i>	<i>25</i>
2. <i>Un dispositif qui pourrait ralentir le renouvellement du parc automobile après avoir donné lieu à un effet d'aubaine.....</i>	<i>25</i>
3. <i>Un dispositif contradictoire avec le bonus-malus automobile</i>	<i>26</i>

C. UNE PROPOSITION DE LOI QUI AURAIT DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES.....	27
1. <i>Des conséquences économiques dommageables</i>	27
a) Un dispositif qui ne permettrait pas aux constructeurs automobiles de rentabiliser leurs investissements.....	27
b) Un dispositif qui affecterait également un certain nombre de professions	27
c) Un dispositif qui pèserait sur la compétitivité de l'industrie automobile française	27
d) Un dispositif qui aurait des conséquences en termes d'emplois.....	28
2. <i>Des conséquences environnementales du point de vue des émissions de CO₂</i>	29
3. <i>Quelles solutions alternatives ?</i>	29
EXAMEN EN COMMISSION	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 11 juin 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, puis de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Gérard Miquel.

La proposition de loi soumise au Sénat par notre collègue Aline Archimbaud vise, en insérant un nouvel article 1010 *ter* dans le code général des impôts, à instaurer une **taxe de 500 euros à l'immatriculation de tous les véhicules** dont le moteur fonctionne au **gazole**. Son montant serait revalorisé de 10 % chaque année. On atteindrait ainsi au bout de dix ans une taxe de 1 297 euros.

La commission des finances a observé qu'elle répondait à un **objectif de santé publique** consistant à **réduire les émissions de substances polluantes liées au diesel**. En effet, en matière de pollution de l'air, le transport routier représente 15 % des émissions nationales de particules et 56 % des émissions d'oxydes d'azote. Ces polluants sont à l'origine de milliers de **décès prématurés**, qui induisent également des **coûts pour notre économie**.

Elle a constaté que les véhicules diesel sont responsables de plus de 86 % des émissions de particules et d'oxydes d'azote du transport routier. **Ces émissions restent majoritairement dominées par celles du parc existant**, et notamment les véhicules diesel les plus anciens qui ne sont pas équipés de filtres à particules.

Elle a relevé que les progrès technologiques et l'évolution de la réglementation européenne qui impose des normes d'émissions de substances polluantes toujours plus contraignantes ont permis de **réduire le différentiel de pollution** entre les véhicules à essence et les véhicules diesel les plus récents.

La commission des finances a suivi son rapporteur pour considérer que la proposition de loi soumise au Sénat aurait pour conséquence de **ralentir le renouvellement du parc automobile**, en dissuadant les automobilistes de changer leurs véhicules anciens pour des véhicules neufs moins polluants. Le dispositif proposé ne semble donc pas en mesure d'atteindre l'objectif poursuivi.

Le dispositif proposé serait en outre contradictoire avec le bonus-malus automobile et son adoption se traduirait par des **conséquences économiques dommageables** pour l'industrie automobile française.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission des finances n'a pas adopté de texte.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE DIESEL, UNE TECHNOLOGIE TRÈS PRÉSENTE DANS LE PARC AUTOMOBILE FRANÇAIS, QUI CONTRIBUE À L'ÉMISSION DE SUBSTANCES POLLUANTES

A. UNE PLACE PRÉDOMINANTE DANS LE PARC AUTOMOBILE FRANÇAIS, QUI S'EXPLIQUE PAR UNE FISCALITÉ PLUS FAVORABLE ET PAR UN AVANTAGE COMPARATIF EN TERMES DE CONSOMMATION DE CARBURANT

1. Une place prépondérante dans le parc automobile français

a) *Un parc automobile français fortement diésélisé*

Au **1^{er} janvier 2013**, le parc automobile français, tous véhicules en circulation en France, comptait **38 138 000 véhicules**¹. À la même date, sa composition était la suivante :

- 31,6 millions de voitures particulières. **L'âge moyen des voitures particulières (VP) est estimé à 8,3 ans ;**

- 5,91 millions de véhicules utilitaires légers (VUL) inférieurs à 5 tonnes ;

- 628 000 véhicules utilitaires (véhicules industriels, cars et bus supérieurs à 5 tonnes).

Au total, **la proportion de véhicules diesel parmi le parc de véhicules particuliers et de véhicules utilitaires légers est de 68,6 %.**

En outre, en 2000, en France, la part des diesels dans les immatriculations de voitures particulières neuves était de 49 %. Ce taux est aujourd'hui de 72 %.

À titre comparatif, le taux de diésélisation du parc automobile est d'environ 27 % en Allemagne, 29 % au Royaume-Uni et 50 % en Espagne².

¹ + 0,2 % par rapport au 1^{er} janvier 2012. Source : Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA).

² Chiffres 2011.

Part des véhicules diesel parmi les ventes de voitures particulières neuves dans plusieurs pays européens en 2012 et 2013 (en %)

Pays	2012	2013
Luxembourg	76,1	73,4
Irlande	73,1	72,0
France	72,9	67,0
Portugal	70,5	72,3
Espagne	68,9	66,3
Belgique	68,8	64,8
Suède	66,8	61,5
Norvège	64,2	52,5
Autriche	56,4	56,7
Europe de l'Ouest	55,2	53,3
Italie	53,1	53,9
Royaume-Uni	50,8	49,8
Allemagne	48,1	47,4
Grèce	40,0	57,9
Danemark	39,5	32,0
Finlande	38,2	36,8
Suisse	37,1	37,0
Pays-Bas	28,2	24,8

Source : Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA)

La prépondérance des véhicules diesel dans le parc automobile français a pour corollaire une **consommation très majoritaire de gazole par rapport à l'essence**. Ainsi, la part du gazole, toutes catégories de véhicules routiers incluses¹ dans le total des consommations de carburant, dépasse **80 % en France, contre 70 % dans l'Union européenne**.

¹ Véhicules particuliers, véhicules utilitaires légers, poids-lourds...

Le déséquilibre du marché français en faveur du diesel pénalise l'industrie du raffinage qui est contrainte d'exporter ses excédents de production d'essence et d'importer environ 50 % de la consommation de gazole, pour un **coût brut pour l'économie nationale de l'ordre de 16 milliards d'euros**¹. Ce déséquilibre peut être imputé pour partie à un manque de compétitivité du raffinage européen, mais doit aussi être mis en relation avec la diésélisation croissante du parc en France et en Europe, qui limite les débouchés pour l'essence sur le marché européen.

b) Une évolution récente qui marque un infléchissement de la diésélisation du parc automobile français

Les chiffres les plus récents permettent toutefois de constater une **baisse du taux de diésélisation, de l'ordre de 8 points sur un an et demi** en ce qui concerne les immatriculations de voitures particulières neuves en France. Ainsi, le taux de véhicules diesel est passé de 72,9 % en 2012, à 67 % en 2013, puis à 65,2 % au premier trimestre 2014. A l'inverse, on constate une **hausse de la part des véhicules essence** : 27,1 % en 2012, 33 % en 2013, et 34,8 % au premier trimestre 2014.

Selon les constructeurs automobiles, cette tendance va s'accroître dans les années à venir ; ils anticipent ainsi un **rééquilibrage naturel du marché diesel-essence avec une part équivalente (50-50)** dans le parc automobile à l'horizon 2020.

Cette évolution s'expliquerait en particulier par les raisons suivantes :

- les véhicules diesel, qui sont déjà plus chers à l'achat que les véhicules essence, vont subir des **surcoûts importants** liés à l'application de la norme Euro 6 dès 2014 (cf. *infra*) ;

- la **réduction des kilométrages moyens unitaires parcourus** réduit l'attrait du diesel par rapport à l'essence, car il faut un nombre minimal de kilomètres pour rentabiliser l'achat de ce type de motorisation ;

- l'offre de **véhicule décarboné** (hybride et électrique) va progressivement pénétrer le marché² pour représenter de 3 % à 8 % des ventes en 2020, ce qui contribuera à la baisse de la diésélisation du parc automobile.

¹ 13 milliards d'euros si on déduit les exportations d'essence (chiffres 2012).

² Principalement par le biais du marché des flottes d'entreprises qui fonctionnent aujourd'hui quasiment exclusivement au diesel.

2. ...qui s'explique par une taxation plus favorable que celle appliquée à l'essence

La prépondérance des véhicules diesel dans le parc automobile français s'explique en très grande partie par une **différenciation des taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** en faveur du gazole.

En effet, actuellement, en France, le différentiel de TICPE entre le gazole et les supercaburants s'établit à **17 centimes d'euros par litre** (hors modulation régionale de la TICPE).

Comme le rappelait Delphine Batho, alors ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en février 2013, dans sa réponse au référé de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales rattachées à la mission « Ecologie, aménagement et développement durables » et relatives à l'énergie¹, *« ce différentiel, qui n'est pas considéré comme une dépense fiscale, résulte principalement du choix opéré par la France et par d'autres pays européens à la suite des deux premiers chocs pétroliers, de privilégier une politique fiscale en faveur d'une diésélisation du parc automobile. À l'origine, l'objectif de cette politique était de réduire les consommations de carburants dans le secteur du transport routier afin d'améliorer la sécurité d'approvisionnement et l'indépendance énergétique de la France ».*

À titre comparatif, l'écart de taxation entre le diesel et l'essence en faveur du gazole est de l'ordre de :

- **18 centimes d'euros par litre en Allemagne ;**

- 16 centimes d'euros par litre dans les pays de l'Union européenne à 15, qui représentent 95 % des consommations de carburants en Europe ;

- 12 centimes par litre dans les pays de l'Union européenne à 27 ;

- 11 centimes par litre en Italie.

Pour sa part, le Royaume-Uni a totalement supprimé l'écart existant depuis le 1^{er} janvier 2013.

Cet avantage fiscal a un **coût non négligeable pour les finances publiques** : selon le référé précité de la Cour des comptes, la perte de recettes due au différentiel de TICPE entre le gazole et l'essence était de 6,9 milliards d'euros en 2011. En intégrant le coût des exonérations ou taux réduits sur le gazole, la perte de recettes était estimée à **8 milliards d'euros**.

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 comprend **deux dispositions qui amorcent une évolution en ce qui concerne la fiscalité favorable du diesel** par rapport à l'essence.

¹ Référé n° 65 241 du 17 décembre 2012.

Tout d'abord, son article 32 augmente les taux des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques à travers l'introduction d'une composante carbone dans leur calcul. Cette dernière est proportionnée au contenu en CO₂ des différents produits énergétiques et augmentera de façon progressive. S'agissant des principaux carburants, la chronique de la taxation entre 2013 et 2016 est la suivante :

Chronique de taxation des principaux carburants

Année	Gazole (c€/l)	Essence (c€/l)
2013	42,84	60,69
2014	42,84	60,69
2015	44,82	62,40
2016	46,81	64,11

Source : étude d'impact annexée au projet de loi de finances pour 2014

On constate que la hausse du prix sera de 9,27 % entre 2013 et 2016 pour le gazole, contre + 5,64 % sur la même période pour l'essence. Il est logique que cette mesure conduise à taxer plus fortement le gazole car son contenu en dioxyde de carbone par litre consommé est supérieur à celui de l'essence.

Ensuite, l'article 30 introduit dans la taxe sur les véhicules de sociétés une **composante « air » visant à prendre en compte l'impact de plusieurs polluants atmosphériques** émis par ces véhicules, tels que les oxydes d'azote, les composés organiques volatils non méthaniques et les particules en suspension.

Le **barème** retenu est **modulé en fonction des niveaux de pollution** émis par les véhicules selon leur type de motorisation et selon leur année de mise en service. À ce titre, **les véhicules diesel, notamment les plus anciens, sont plus fortement taxés que les véhicules essence.**

Ces deux mesures venant d'entrer en vigueur, il est encore difficile d'en mesurer l'impact sur l'évolution de la part des véhicules diesel dans le parc automobile français.

3. ... et par un avantage comparatif en termes de consommation de carburant

Les véhicules diesel présentent l'avantage de consommer moins de carburants que les véhicules essence. Ainsi, pour un véhicule donné à

iso-performance, **un moteur diesel consomme entre 20 % et 25 % de moins de carburant.**

Ce facteur joue également un rôle dans la part prépondérante du diesel, le carburant représentant 31 % du budget « voiture » des Français.

Une étude de *l'UFC-Que choisir* publiée en octobre 2012 sur les critères de choix entre une motorisation diesel et une motorisation essence a ainsi pu établir que :

- pour 65 % des Français, le type de carburant est le premier critère de choix dans l'achat d'un véhicule ;

- 71 % des personnes sondées roulent moins de 20 000 kilomètres par an, ce qui correspond à la distance que doit effectuer un automobiliste pour rentabiliser l'achat d'un véhicule diesel.

Toutefois, il convient de relever que **les performances de consommation des moteurs à essence ont progressé et que l'écart avec les moteurs diesel tend en conséquence à se réduire.** Ainsi, les constructeurs automobiles estiment que, d'ici 2020, l'optimisation des technologies essence et diesel devrait resserrer l'écart de performance en termes de consommation pour atteindre 10 % à 15 %.

4. Le diesel présente un avantage comparatif sur l'essence en matière d'émissions de CO₂

L'avantage du diesel par rapport à la consommation de carburant se double d'un avantage du point de vue des émissions de CO₂. Ainsi, **un véhicule diesel émet de 10 % à 15 % de moins de CO₂ qu'un véhicule fonctionnant à l'essence.**

Cette caractéristique représente un **atout non négligeable pour les constructeurs automobiles dans l'atteinte des objectifs fixés par les normes européennes¹ en matière d'émissions de CO₂** pour les voitures particulières neuves qui leur impose, à l'horizon 2020, un **seuil maximal de 95 grammes de CO₂ par kilomètre²**, sous peine de pénalités très élevées³.

Il explique pourquoi les **constructeurs automobiles allemands proposent depuis quelques années une gamme plus élargie de véhicules diesel.** Cette évolution est également illustrée par la part des véhicules diesel dans les immatriculations de voitures particulières neuves en Allemagne, qui

¹ Règlement (UE) n° 333/2014 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n°443/2009 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières neuves.

² En moyenne pondérée pour les véhicules neufs vendus sur l'année.

³ À titre indicatif, le groupe PSA Peugeot-Citroën a calculé que le non-respect de cet objectif pourrait lui coûter 600 millions d'euros de pénalités à raison de 95 euros par gramme dépassé et par véhicule vendu.

est passée de 41,9 % en 2010, à 47,1 % en 2011, 48,1 % en 2012, 47,4 % en 2013 puis 48,1 % au premier trimestre 2014.

De même, le Japon cherche à réintroduire des véhicules particuliers fonctionnant au diesel en raison des gains qui en résultent en termes d'émissions de CO₂.

Enfin, on constate une tendance similaire aux Etats-Unis où la part de marché du diesel a augmenté de 30 % en 2013¹.

Cet avantage n'est pas négligeable et doit être pris en considération dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, à l'heure où le taux d'émission de CO₂ atteint des sommets. Ainsi, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) vient de révéler que, pour la première fois, la concentration de CO₂ dans l'air que nous respirons a franchi le seuil symbolique de 400 parties par million (ppm) dans l'ensemble de l'hémisphère nord. Cela signifie que, sur un million de molécules en suspension, 400 sont du CO₂. Selon les projections de l'OMM, ce niveau devrait être atteint dans l'ensemble de l'atmosphère à l'horizon 2016.

B. LE DIESEL A UNE PART DE RESPONSABILITÉ DANS LES ÉMISSIONS DE PARTICULES ET D'OXYDES D'AZOTE

1. Les particules et les oxydes d'azote, des polluants nocifs pour la santé, dont les niveaux d'émissions sont réglementés au niveau européen

Les particules et les oxydes d'azote sont des **polluants primaires** de l'automobile, dont les niveaux d'émission sont réglementés au niveau de l'Union européenne.

Les particules fines PM₁₀ et PM_{2,5} sont définies comme l'ensemble des particules dont la taille est inférieure, respectivement, à 10 et 2,5 micromètres. En outre, il existe aussi des **particules ultrafines**, dont la taille est comprise entre 10 et 500 nanomètres (0,01 et 0,5 micromètres).

La **pollution de l'air par les particules fines est un enjeu sanitaire majeur**. Malgré la baisse des émissions primaires depuis les années 1970-1980, elle demeure un facteur de risque sanitaire important. Elle a notamment une **responsabilité dans le développement d'insuffisances respiratoires, de maladies cardio-vasculaires, de l'asthme ou de cancers**.

Plusieurs travaux ont à cet égard alerté sur la **dangerosité de ces polluants pour la santé** : un rapport de 2005 réalisé dans le cadre du programme CAFE² relevait ainsi que « *la santé humaine est sérieusement*

¹ Les niveaux absolus demeurent cependant modestes : la part des véhicules diesel y est de 4,5 % en 2013 contre 3,4 % en 2012.

² Clean Air for Europe.

menacée par l'exposition aux particules fines », avec une réduction de l'espérance de vie de 8,2 mois en France attribuable aux particules fines PM_{2,5} liées à l'activité humaine. En outre, une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) publiée en 2000 démontre que la pollution par les particules PM₁₀ est à l'origine de 19 200 à 44 400 morts prématurées¹ en France chaque année, soit 6 % des décès en moyenne, dont la moitié est attribuée aux émissions du trafic routier.

Par ailleurs, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a chiffré **le coût de cette pollution dans une fourchette comprise entre 20 et 30 milliards d'euros**, soit 400 à 500 euros par habitant pour l'année 2000.

Les oxydes d'azote, qui contribuent notamment aux phénomènes de dépôts acides et d'eutrophisation des sols et des eaux, comprennent le monoxyde d'azote (NO) et le dioxyde d'azote (NO₂). Cette dernière **substance est reconnue comme polluant nocif pour la santé humaine car elle pénètre profondément dans les poumons**. En effet, le NO₂ est un gaz irritant qui provoque une hyper réactivité bronchique chez les patients asthmatiques et un accroissement de la sensibilité des bronches aux infections microbiennes chez les enfants.

C'est la raison pour laquelle les directives européennes sur la qualité de l'air ont notamment fixé des niveaux maximum de particules admissibles dans l'air ambiant pour les PM₁₀, les PM_{2,5}² et les dioxydes d'azote.

Ainsi, la **directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** a fusionné l'ensemble des directives préexistantes sur la qualité de l'air. Elle concerne les particules (PM₁₀ et PM_{2,5}), les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, le benzène et le plomb.

Elle définit :

- les **modalités d'évaluation de la qualité de l'air** ambiant (système, critère, points de prélèvement et méthodes de référence) ;
- les **modalités de gestion de la qualité de l'air ambiant** (valeurs limites et seuils d'alerte, niveaux critiques, valeurs cibles, exigences dans les zones de dépassements, mesures, report des délais, plans relatifs à la qualité de l'air, plan d'action à court terme, pollution transfrontalière) ;
- les **modalités d'information** dans ce domaine (information du public, transmission des informations et des rapports).

¹ C'est-à-dire la baisse d'espérance de vie pour un adulte de plus de 30 ans, hors mort accidentelle ou violente.

² À noter que les niveaux de particules ultrafines dans l'air ambiant ne font pas l'objet de réglementations, les techniques actuelles ne permettant pas de mesurer leurs concentrations massiques en routine.

Dans ce cadre, les Etats membres doivent chaque année alimenter un système de « double reporting » qui concerne à la fois l'évaluation de la qualité de l'air et les plans et programmes mis en œuvre afin de respecter les valeurs limites et seuils d'alerte dans les zones de dépassement.

Les valeurs de particules et de dioxyde d'azote fixées par l'Union européenne sont les suivantes¹ :

Particules PM₁₀

(en microgramme par mètre cube)

Objectif de qualité	30 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	50 µg/m ³	En moyenne journalière à ne pas dépasser plus de 35 jours par an
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	40 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

Particules PM_{2,5}

(en microgramme par mètre cube)

Objectif de qualité	10 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur cible pour la protection de la santé humaine	20 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur limite 2011 pour la protection de la santé humaine²	28 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

¹ La législation en matière de seuil d'émissions de particules est plus ambitieuse hors de l'Union européenne. Par exemple, les États-Unis ont fixé une valeur limite de PM_{2,5} à 15 µg/m³ en moyenne annuelle. De même, l'OMS recommande une valeur de 10 µg/m³ en moyenne annuelle comme valeur guide. Au Canada, pour les PM₁₀, la valeur journalière ne doit pas dépasser 30 µg/m³ plus de sept jours dans l'année, contre 50 µg/m³ plus de 35 jours de l'année dans l'Union européenne.

² La valeur limite sera de 25 µg/m³ à compter de 2015, puis de 20 µg/m³ à compter de 2020.

Dioxyde d'azote

(en microgramme par mètre cube)

Valeur limite pour la protection de la santé humaine	200 µg/m ³	En moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 18 heures par an
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	40 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

Or, ces seuils sont très régulièrement dépassés dans les grandes zones urbaines françaises, notamment à proximité du trafic routier. La France est en conséquence assignée devant la Cour de Justice de l'Union européenne par la Commission européenne depuis le 18 mai 2011¹.

Les enjeux financiers associés à ce contentieux ne sont pas négligeables. En effet, dans sa réponse au référé précité de la Cour des comptes, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie indiquait que « la France ne respectant pas la limite réglementaire en vigueur au niveau de l'Union européenne depuis 2005 en matière de qualité de l'air, un contentieux communautaire pourrait prochainement aboutir à des sanctions pécuniaires de l'ordre de **100 millions d'euros par an à partir de janvier 2014**, en l'absence de mesures suffisantes et sous réserve que la réglementation européenne ne devienne pas plus contraignante en 2013 ».

La question des particulaires secondaires est plus délicate et moins connue. La formation des particules secondaires est un mécanisme atmosphérique très complexe mettant en jeu différents composés chimiques présents dans l'atmosphère qui, *via* des phénomènes de nucléation/croissance, peuvent donner naissance à des particules dites secondaires car non directement émises par la source de pollution.

Les données sont encore peu nombreuses et peu fiables en ce domaine. Toutefois, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a observé de tels phénomènes sur les émissions d'un véhicule à essence à injection indirecte, mais pas sur un véhicule diesel de type poids lourd.

2. Des sources plurielles

Les sources d'émissions de particules sont plurielles. Le domaine du transport routier dans son ensemble² est responsable de 14 % des

¹ Pour non-respect des valeurs limites de PM₁₀ dans 15 zones, dont 12 agglomérations de plus de 100 000 habitants.

² Poids-lourds, bus, véhicules utilitaires légers, véhicules particuliers essence et diesel.

émissions de particules fines de moins de 2,5 µm (PM_{2,5}) au niveau national, contre 41 % pour le secteur résidentiel tertiaire (chauffage urbain, feux de cheminée, cuisson des aliments...) et 31 % pour l'industrie manufacturière. Certes, en Île-de-France, la contribution du trafic routier atteint 27 %. **Ces émissions sont souvent concentrées dans les zones les plus urbanisées où vit 80 % de la population.**

Par ailleurs, il convient de relever que, loin du trafic, les deux tiers de la concentration annuelle en particules fines PM_{2,5} mesurées dans la capitale proviennent de **sources extérieures** (import) à la région parisienne (industrie, agriculture...).

À proximité des axes routiers, près de 50 % des particules proviendraient de la remise en suspension des poussières, de l'usure de certaines pièces mécaniques (pneu, frein...), de l'abrasion du revêtement routier ou de l'import.

Les véhicules diesel sont particulièrement responsables des particules primaires émises à l'échappement des véhicules. En juin 2012, l'OMS a classé les gaz d'échappement des moteurs diesel comme « **cancérogènes certains** » pour l'homme.

Toutefois, il convient de relever que **le niveau d'émissions varie fortement selon l'âge et la technologie du véhicule** (cf. *infra*). La pollution aux particules est ainsi particulièrement le fait des véhicules anciens, soit **7 millions de véhicules représentant 27 % du parc en circulation.**

De surcroît, **la pollution aux particules peut également provenir de certains véhicules à essence.** Ainsi, les moteurs à essence à injection directe de dernière génération émettent des particules. S'agissant du chauffage, on peut également relever qu'un foyer fermé « flamme verte » (chauffage au bois) classé comme étant le plus performant par l'ADEME du point de vue environnemental émet environ 3 kilogrammes de particules par an. **Ce seul foyer émet autant de particules qu'un véhicule diesel équipé d'un filtre à particules (0,2 mg/km) roulant pendant 15 000 000 de kilomètres.** Il produit donc annuellement autant de particules que 1 000 véhicules diesel récents¹.

De la même façon, un foyer fermé plus ancien datant du début des années 2000 émet quant à lui 91 kilogrammes de particules par an, ce qui représente l'équivalent de 1 820 000 de kilomètres d'un véhicule diesel Euro 3 (50 mg/km de particules), soit 121 véhicules diesel Euro 3 non filtrés parcourant 15 000 kilomètres par an. **Ce seul foyer ancien produit donc annuellement autant de particules que 30 000 véhicules diesel récents équipés d'un filtre à particules.**

S'agissant des oxydes d'azote (NO_x), le transport routier est la principale source d'émission au niveau national (55 %). Les poids-lourds

¹ Sur la base d'une hypothèse de kilométrage annuel de 15 000 kilomètre par an en moyenne.

diesel représentent 23 % du total, les véhicules particuliers diesel 17 %, les véhicules utilitaires diesel 7,7 %, le reste étant émis par les véhicules essence.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des sources d'émissions de particules primaires en 2011¹.

Répartition des sources d'émissions de particules

(en pourcentage)

Polluants	Transformation énergie	Industrie manufacturière	Résidentiel & tertiaire	Agriculture & sylviculture	Transport routier	Autres transports	Total
PM ₁₀	1,9%	30,8%	30,4%	20,4%	15,0%	2,2%	100,0%
PM _{2,5}	2,0%	23,7%	44,5%	9,2%	18,5%	2,3%	100,0%
NO _x	6,7%	13,8%	9,2%	9,6%	56,5%	4,4%	100,0%

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) – rapport SECTEN 2013

C. DES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES ET UNE ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE QUI ONT POUR CONSÉQUENCE DE RENDRE LES NOUVEAUX VÉHICULES DIESEL PLUS PERFORMANTS EN MATIÈRE D'ÉMISSIONS DE SUBSTANCES POLLUANTES

En raison de ses enjeux sanitaires, la qualité de l'air est une **préoccupation récurrente** des pouvoirs publics européens et nationaux.

Afin de réduire le niveau des émissions de substances polluantes, l'Union européenne, a imposé depuis 1992 aux véhicules particuliers neufs des limites d'émissions de polluants primaires réglementés sous forme de seuils à ne pas dépasser à l'échappement. **Les limites d'émission de polluants toujours plus contraignantes ont ainsi permis de réduire très significativement les émissions à l'échappement des moteurs diesel au cours des vingt dernières années**, entre la première norme entrée en vigueur en 1992 (Euro 1), et la norme Euro 6 applicable à partir de septembre 2014 : de 82 % à 96 % selon les polluants (hydrocarbures imbrûlés, monoxyde de carbone, oxydes d'azote et particules).

¹ Ces chiffres sont des moyennes nationales. Dans les zones où les valeurs limites pour la qualité de l'air sont dépassées, la part des émissions dues au transport est plus élevée et peut représenter jusqu'à 30 % des émissions en particules, voire 40 % des pics de pollution.

De même, alors qu'entre 1990 et 2010 le parc de véhicules en France a augmenté d'environ 30 % et que le nombre de véhicules particuliers diesel est passé de moins de 4 millions à plus de 17 millions, **la part des émissions attribuées au transport routier a diminué de moitié pour les particules fines PM_{2,5}.**

Depuis le 1^{er} janvier 2011, **la norme Euro 5 impose un seuil d'émissions de particules qui rend obligatoires les filtres à particules de dernière génération sur les véhicules diesel neufs légers.** Cette norme définit des limites identiques entre les deux motorisations (essence et diesel) pour ce qui concerne les seuils d'émissions de particules en masse (4,5 mg/km) et en nombre (6.10¹¹/km)¹. Actuellement, **le nombre de véhicules diesel équipés en filtres à particules est estimé à 4,5 millions d'unités, soit 23,8 % du parc de véhicules diesel en circulation, contre 14,5 millions sans filtres à particules, soit 76,2 %.** Le nombre de diesel anciens ne respectant pas la norme Euro 5 est donc encore largement **prédominant.** Par ailleurs, les véhicules utilitaires lourds, à la durée de vie supérieure, demeurent encore aujourd'hui très peu équipés de tels filtres, cet équipement ne leur ayant été imposé que depuis 2005 (norme Euro IV²). En revanche, ce type de véhicules a précocement été équipé de réservoirs d'urée visant à capter le dioxyde d'azote.

Une étude de l'ADEME conclut à l'efficacité des filtres à particules pour lutter contre les émissions de particules. L'agence estime ainsi que *« les filtres fermés³ généralisés depuis janvier 2011 permettent d'éliminer au moins 95 % en masse, et 99,7 % en nombre, des particules de plus de 23 nanomètres (0,023 micromètre, donc 100 fois plus petites que les particules PM_{2,5}) émises par les moteurs diesel (...) ce qui les ramène à un niveau équivalent à celui des moteurs à essence. Pour les particules de moins de 23 nanomètres, l'efficacité des filtres à particules reste mal connue, mais les premiers résultats tendraient à démontrer une filtration jusqu'à 7 nanomètres, soit 0,007 micromètre)⁴ ».*

En outre, la norme Euro 6, qui concernera tous les véhicules neufs mis en circulation à compter de septembre 2014, permettra de réduire la pollution liée aux oxydes d'azote (NOx), puisqu'elle impose aux moteurs diesel de ne pas dépasser un seuil d'émission de ces substances de 80 mg/km, contre 180 mg/km sous la norme Euro 5. À titre comparatif, au début des années 2000, en application de la norme Euro 3, l'écart entre les émissions d'oxydes d'azote d'un moteur diesel et celles d'un moteur à

¹ S'agissant des particules, l'industrie automobile est réglementée à la fois sur la masse et sur le nombre, cette dernière contrainte visant à prendre en compte les particules les plus fines (ultrafines) qui sont susceptibles de pénétrer profondément dans le système respiratoire.

² La norme Euro suivi d'un chiffre arabe concerne les véhicules légers, tandis que celle suivie d'un chiffre romain concerne les véhicules lourds.

³ Les filtres fermés correspondant à la norme Euro 5 sont plus efficaces que les filtres dits « ouverts » qui ne filtrent que 30 % à 50 % des émissions de particules.

⁴ Les avis de l'Ademe, « Émissions de particules des véhicules routiers » (novembre 2012).

essence était de 350 mg/km. **Avec la norme Euro 6, cet écart est ramené à 20 mg/km.**

Quelques exemples permettent de mesurer l'ampleur des progrès réalisés dans la réduction des émissions de substances polluantes au fil de normes Euro toujours plus exigeantes : un véhicule diesel léger moderne équipé d'un filtre à particules (Euro 5) émet une masse de particules 200 fois plus faibles qu'un véhicule Euro 3 (2000-2005). Cela signifie **qu'il faut 200 véhicules diesel répondant aux normes Euro 5 et 6 pour émettre autant de particules qu'un seul véhicule diesel Euro 3**. De la même façon, un véhicule diesel respectant les normes Euro 5 et 6 émet une masse de particules 600 fois plus faible qu'un véhicule Euro 1 (1992-1996), ce qui signifie **qu'il faut 600 véhicules diesel Euro 5 et 6 pour émettre autant de particules qu'un seul véhicule diesel Euro 1**.

En outre, s'il est vrai que certains filtres à particules fermés, dit « catalysés », sont à l'origine de surémissions de dioxyde d'azote, les constructeurs automobiles ont développé des filtres fermés dits « additivés », certes moins répandus, qui ne donnent pas lieu à ce phénomène.

Au total, on peut conclure que **le problème des émissions de particules et de dioxyde d'azote concerne les véhicules diesel anciens ne répondant pas aux normes Euro 5 et Euro 6**. Dans ce contexte, il apparaît que l'élimination des vieux véhicules diesel antérieurs à ces normes est la solution la plus efficace pour réduire les émissions de particules du parc roulant. **Il convient donc de favoriser le renouvellement du parc automobile.**

Les deux tableaux ci-dessous présentent la répartition des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers dans le parc automobile au 1^{er} janvier 2013, en fonction de leur motorisation et de la norme Euro qu'ils respectent.

Répartition du parc des voitures particulières (VP) au 1^{er} janvier 2013¹ :

Motorisation	Norme euro respectée	Nombre de véhicules	% du nombre total de VP
Diesel	Euro 1 et pré-euro 1	1 442 092	4,6 %
	Euro 2	2 459 023	7,8 %
	Euro 3	4 783 600	15,1 %
	Euro 4	9 020 949	28,6 %
	Euro 5	2 279 989	7,2 %
Sous-total diesel		19 985 653	63,3 %
Essence	Euro 1 et pré-euro 1	2 022 555	6,4 %
	Euro 2	2 510 275	7,9 %
	Euro 3	2 609 118	8,3 %
	Euro 4	3 500 641	11,1 %
	Euro 5	955 530	3,0 %
Sous-total essence		11 598 119	36,7 %
Total VP (hors électrique et GPL)		31 583 772	100,0 %

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)

¹ La répartition des véhicules selon les normes Euro respectées a été estimée en considérant les dates de mise en circulation des véhicules considérés.

Répartition du parc des véhicules utilitaires légers (VUL) au 1^{er} janvier 2013¹

Motorisation	Norme euro respectée	Nombre de véhicules	% du nombre total de VUL
Diesel	Euro 1 et pré-euro 1	444 912	7,6 %
	Euro 2	1 128 486	19,2 %
	Euro 3	1 864 996	31,7 %
	Euro 4	2 069 398	35,2 %
	Euro 5	199 344	3,4 %
Sous-total diesel		5 707 136	97,1 %
Essence	Euro 1 et pré-euro 1	44 142	0,8 %
	Euro 2	46 551	0,8 %
	Euro 3	39 297	0,7 %
	Euro 4	33 454	0,6 %
	Euro 5	4 209	0,1 %
Sous-total essence		167 653	2,9 %
Total VUL (hors électrique et GPL)		5 874 789	100,0 %

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)

Les chiffres relatifs au renouvellement du parc automobile sont préoccupants. On constate en effet que **le rythme de croissance annuel du parc automobile**, qui rend compte de l'achat de véhicules neufs, **s'infléchit depuis la crise de 2008**, désormais inférieur à plus de 1 %, contre plus de 2 % entre 1998 et 2002. Ce phénomène concerne la France comme d'autres pays européens.

¹ La répartition des véhicules selon les normes Euro respectées a été estimée en considérant les dates de mise en circulation des véhicules considérés.

II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE PARAÎT PAS SUSCEPTIBLE D'ATTEINDRE SON OBJECTIF DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE SUBSTANCES POLLUANTES LIÉES AU DIESEL

A. UNE TAXE DE 500 EUROS SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES DONT LE MOTEUR FONCTIONNE AU GAZOLE, QUI SERAIT REVALORISÉE DE 10 % CHAQUE ANNÉE

1. L'instauration d'une nouvelle taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation de tous les véhicules diesel

La présente proposition de loi contient un **article unique** visant à instaurer une taxe additionnelle de 500 euros à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dont le moteur fonctionne au gazole.

Le I procède à la création de cette taxe : le premier alinéa de la proposition de loi crée un **nouvel article 1010 ter** au sein du code général des impôts, divisé en deux parties (I, alinéa 2 et 3, et II, alinéa 4).

Aux termes du 2^e alinéa de la proposition de loi, « *il est institué une taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules dont le moteur fonctionne au gazole* ».

L'assiette de la taxe est très large et n'est pas précisément définie dans la rédaction proposée par la proposition de loi. En effet, cette dernière ne détermine pas quels véhicules sont concernés par la taxe. Autrement dit, elle traite de manière équivalente les différents types de véhicules (véhicules particuliers, véhicules utilitaires légers, poids lourds...) quel que soit leur tonnage, leur âge (véhicules neufs et véhicules d'occasion) ou leur usage (transport de marchandises, de voyageurs, véhicules utilisés par les activités artisanales, engins de chantiers, véhicules à usage agricole...).

En outre, dans l'esprit de son auteur¹, l'alinéa 3 de la proposition de loi visait à limiter l'application de la taxe à la première immatriculation des véhicules, donc aux **seuls véhicules neufs**, et à **exempter de cette taxe les véhicules d'occasion** soumis à l'article 1599 *sexdecies* du code général des impôts. Toutefois, **la rédaction proposée aboutit à taxer tous les véhicules fonctionnant au gazole, qu'ils soient neufs ou d'occasion**, puisqu'elle s'applique à toutes les délivrances de certificats d'immatriculation², **et non au seul premier certificat délivré.**

La rédaction proposée, bien que contraire à l'intention de son auteur, aboutit donc à inclure dans le champ de la taxe les véhicules qui émettent le plus de particules fines.

¹ Votre rapporteur a interrogé Mme Archimbaud sur ce point.

² Hormis les opérations secondaires telles que le changement d'adresse du titulaire.

En revanche, en s'attachant à l'immatriculation, **la taxe proposée ne traite pas le cas des véhicules immatriculés à l'étranger** et qui sont utilisés en France, y compris de manière permanente par le biais de modèles de financement tels que la location avec option d'achat (LOA) ou le crédit-bail.

2. Une taxe de 500 euros dont le montant serait revalorisé de 10 % chaque année

Le quatrième alinéa (II du nouvel article 1010 *ter* du code général des impôts) fixe le montant initial de la nouvelle taxe additionnelle à **500 euros**. En outre, il prévoit que **ce montant serait revalorisé chaque année de 10 %, ce qui aboutirait concrètement, au bout de dix ans, à une taxation de 1 296,90 euros et, au bout de vingt ans, à un montant de 3 363,75 euros**. De surcroît, le montant de la taxe est indépendant des émissions des véhicules, contrairement à ce que prévoit par exemple le malus automobile qui applique un tarif progressif en fonction de l'importance des émissions de CO₂. Il **frappe donc indistinctement les véhicules diesel anciens les plus polluants et les véhicules diesel respectant la norme Euro 6**. De même, le tarif est indifférencié qu'il s'agisse d'un véhicule léger ou d'un véhicule lourd.

Par ailleurs, la taxe serait **recouvrée comme un droit de timbre**, c'est-à-dire comme la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise) perçue au profit des régions¹.

Enfin, aux termes du II de cette proposition de loi (alinéa 5), le dispositif serait applicable dans un délai de **six mois après la promulgation de la loi**, soit au 1^{er} janvier 2015.

Le rendement attendu de cette taxe est estimé, par les auteurs de la présente proposition de loi, à **650 millions d'euros**. Ce chiffre suppose que la taxe proposée porterait uniquement sur les achats de véhicules particuliers neufs². S'agissant des seuls véhicules neufs, la direction de la législation fiscale retient un chiffre compris **entre 540 millions d'euros et 745 millions d'euros** en fonction des hypothèses retenues.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie aboutit à un chiffre de **2,58 milliards d'euros**³, sur la base des chiffres des ventes de l'année 2013, et d'un montant de 500 euros qui serait appliqué lors de la première année de mise en œuvre de la taxe. **Ce chiffre prend en compte les véhicules légers diesel neufs ainsi que les véhicules d'occasion.**

¹ Pour mémoire, les taxes additionnelles à la taxe sur les certificats d'immatriculation mentionnées aux articles 1010 bis et 1011 bis du code général des impôts sont recouvrées selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions que la taxe sur les certificats d'immatriculation.

² Soit 500 x 1 200 000, ce dernier chiffre correspondant au nombre de véhicules diesel particuliers neufs immatriculés en 2013.

³ A titre de comparaison, le rendement prévisionnel de la taxe sur les certificats d'immatriculation est de 2,051 milliards d'euros pour l'année 2014.

En l'absence de précision spécifique, le montant de la nouvelle taxe serait **affecté au budget général de l'Etat**.

B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI NE CIBLE PAS SPÉCIFIQUEMENT LES VÉHICULES DIESEL ANCIENS LES PLUS POLLUANTS ET QUI PARAÎT CONTRADICTOIRE AVEC LA LÉGISLATION ACTUELLE

1. Un dispositif qui ne cible pas spécifiquement les véhicules diesel anciens les plus polluants

Du point de vue de sa rédaction, la présente proposition de loi ne paraît pas en mesure d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de substances polluantes liées au trafic routier. En effet, elle taxerait indifféremment les véhicules neufs comme les véhicules d'occasion. Par conséquent, elle **ne cible pas spécifiquement les véhicules les plus anciens qui demeurent très présents dans le parc automobile, et qui sont très majoritairement responsables de la pollution atmosphérique**.

2. Un dispositif qui pourrait ralentir le renouvellement du parc automobile après avoir donné lieu à un effet d'aubaine

En outre, l'entrée en vigueur différée du dispositif six mois après sa promulgation pourrait créer un **effet d'aubaine**. On pourrait ainsi constater, paradoxalement et à l'inverse de ce que souhaitent les auteurs de cette proposition de loi, une hausse des ventes de véhicules diesel, certains acheteurs préférant anticiper leur achat plutôt que d'attendre de devoir payer une taxe supplémentaire.

En revanche, dès son application, **la taxe pourrait s'avérer contre-productive sur le plan environnemental et sanitaire**, en dissuadant les ménages qui roulent beaucoup - et donc pour qui le diesel reste le plus compétitif - de renouveler leur véhicule, afin d'échapper à la nouvelle taxe. Cette dernière aurait donc pour conséquence de **limiter la mise en circulation des véhicules respectant la norme Euro 6**, et d'accentuer encore le phénomène de stagnation de renouvellement du parc automobile.

Au-delà, l'application de la taxe aux véhicules diesel lors d'un changement de propriétaire est susceptible de poser un **problème d'acceptabilité** dans la mesure où ces véhicules, qui deviendraient en pratique très difficilement revendables, sont souvent **détenus par des ménages aux revenus modestes**.

3. Un dispositif contradictoire avec le bonus-malus automobile

En outre, le dispositif proposé pose un **problème de cohérence fiscale**. En effet, il est **contradictoire avec le bonus-malus** automobile qui favorise les véhicules émettant le moins de CO₂.

L'adoption de ce dispositif enverrait donc un **signal fiscal contradictoire aux automobilistes** puisque, d'un côté, le bonus-malus tend à favoriser les véhicules diesel du fait de leurs moindres émissions de CO₂ et, de l'autre, la nouvelle taxe les pénaliserait. La coexistence du bonus-malus et de cette taxe pourrait d'ailleurs aboutir à ce que certains modèles soient à la fois subventionnés et taxés.

À titre d'exemple, une Peugeot 208 1.4 e-HDi serait pénalisée de 500 euros par la nouvelle taxe, tout en bénéficiant de 150 euros de bonus (barème 2014) en raison d'un niveau de CO₂ de 87 grammes par kilomètre.

Le bonus-malus automobile

Mis en place fin 2007, le mécanisme du bonus/malus fait suite aux conclusions du Grenelle de l'environnement. Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO₂ ou par l'application d'un malus, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur certifications d'immatriculation, pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO₂. Certains véhicules se situent dans la zone neutre, c'est-à-dire que leurs acquéreurs ne seront ni éligibles au bonus, ni soumis au malus.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO₂ en gramme par kilomètre. Pour les véhicules dont le taux d'émission n'est pas mesuré, il est fait référence à la puissance fiscale (mesurée en chevaux-vapeur).

Source : commentaire de l'article 37 du projet de loi de finances pour 2014, rapport de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2014, n° 156, 2013-2014, tome II, fascicule I.

Plus généralement, **ce dispositif apparaît peu compatible avec les normes européennes et nationales actuelles** en matière de réduction des émissions de CO₂ dans le cadre de la lutte contre le changement climatique (cf. *infra*).

C. UNE PROPOSITION DE LOI QUI AURAIT DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES

1. Des conséquences économiques dommageables

a) Un dispositif qui ne permettrait pas aux constructeurs automobiles de rentabiliser leurs investissements

Les constructeurs automobiles ont consenti de lourds investissements pour se conformer aux normes Euro. Le groupe PSA Peugeot-Citroën a par exemple investi 1,6 milliard d'euros à ce titre.

L'adoption du dispositif proposé aurait pour conséquence un **revirement en matière de politique fiscale** : jusque-là, les pouvoirs publics ont fixé des cibles de réduction des émissions de CO₂, ce qui a incité les constructeurs à investir dans les technologies diesel, tout en innovant dans ce domaine pour se conformer aux normes Euro en matière d'émissions de substances polluantes.

La taxation de 500 euros sur chaque véhicule diesel ne permettrait pas aux constructeurs automobiles de rentabiliser les investissements consentis, dans un contexte déjà difficile pour eux.

b) Un dispositif qui affecterait également un certain nombre de professions

L'application de cette proposition de loi n'aboutirait pas pour autant, contrairement à ce qui est espéré par ses auteurs, à la « *quasi-extinction de la filière diesel d'ici 10 ans* ». En effet, si elle pourrait accélérer le rééquilibrage du parc automobile entre véhicules essence et véhicules diesel, le **diesel devrait conserver son attrait pour les véhicules les plus consommateurs en carburant ou qui réalisent des kilométrages importants**, tels que les poids lourds ou les véhicules utilitaires légers. S'agissant de ces derniers, votre rapporteur souligne qu'il n'existe pas ou peu de solutions alternatives à la motorisation diesel. **La taxe affecterait donc directement un certain nombre de professions.**

c) Un dispositif qui pèserait sur la compétitivité de l'industrie automobile française

L'application de la nouvelle taxe se traduirait également par des **coûts de reconversion¹ de l'outil industriel des constructeurs automobiles français** afin qu'ils soient en mesure de répondre à la **hausse non anticipée de la demande des véhicules à essence.**

Au surplus, cette reconversion ne pourrait être que progressive. Dans l'intervalle, cette offre pourrait être fournie par les constructeurs

¹ Ni la direction de la législation fiscale, ni les constructeurs n'ont pu fournir d'ordre de grandeur sur le coût associé à cette reconversion.

étrangers, alors que la compétition est particulièrement intense dans le secteur automobile.

La **fragilisation de la base de l'industrie automobile française**, qui est compétitive dans la technologie du diesel, aurait pour conséquence d'avantager ses concurrents, d'autant plus que les constructeurs français captent une part de marché importante des véhicules diesel immatriculés en France comme en Europe.

Ainsi, en 2011, sur les 2,2 millions de voitures diesel produites par les constructeurs français, 38 % ont été vendues en France, et 62 % ont été exportées. Sur le marché européen des véhicules diesel, **la part des constructeurs français s'est élevée à 25 % en 2011**. Près de 53 % des voitures neuves diesel achetées en France en 2011 étaient des voitures de constructeurs français.

Classement des principaux modèles de voitures neuves diesel achetées en France en 2011

Rang	Marque	Modèle	% du marché diesel
1	Renault	Mégane	8,6
2	Peugeot	206-207	7,7
3	Citroën	C4-Xsara	5,5
4	Renault	Clio	5,2
5	Citroën	C3	4,5
6	Peugeot	308	3,5
7	Peugeot	3008	3,2
8	Dacia	Duster	3,0
9	Ford	Focus	2,4
10	Volkswagen	Polo	2,2

Source : Comité français des constructeurs automobiles (CCFA)

L'adoption de ce dispositif se traduirait donc aussi à moyen terme par une perte de compétitivité de notre industrie automobile.

d) Un dispositif qui aurait des conséquences en termes d'emplois

Enfin, la fragilisation de la filière diesel aurait aussi des **conséquences en termes d'emplois**, dans un **contexte social déjà très difficile** dans le secteur automobile. Les auteurs de la proposition de loi estiment que cette filière compte environ 10 000 emplois, ordre de grandeur qui n'a pu être confirmé ni par la direction de la législation fiscale, ni par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

2. Des conséquences environnementales du point de vue des émissions de CO₂

Dans le cadre du paquet climat-énergie et de la lutte contre le changement climatique, les normes européennes imposent aux constructeurs automobiles un **objectif ambitieux de 95 grammes de CO₂ par kilomètre** à l'horizon 2020 pour les véhicules neufs.

Le diesel est une technologie primordiale pour atteindre ces objectifs. Or, si la présente proposition de loi, qui vise à une « *quasi extinction de la filière d'ici 10 ans* » était adoptée, elle aurait pour conséquence de **ralentir considérablement l'atteinte de ces objectifs**, puisque les véhicules à essence émettent plus de CO₂ que le diesel, même si les progrès permettent d'espérer réduire ce différentiel de consommation entre les deux types de motorisation. Mais cela ne peut se faire du jour au lendemain. Les constructeurs automobiles s'exposeraient donc à de **lourdes pénalités**, ce qui grèverait d'autant les financements qu'ils pourraient consacrer à des investissements en faveur des véhicules propres.

Au-delà, et de façon paradoxale, l'adoption de cette proposition de loi aurait sans doute pour **conséquence à moyen terme une hausse des émissions de CO₂ dans le secteur des transports routiers**, du fait de la forte réduction de la diésélisation du parc automobile, ce qui serait **contradictoire avec l'objectif environnemental de lutte contre le changement climatique**.

3. Quelles solutions alternatives ?

La meilleure manière d'améliorer rapidement la qualité de l'air en zone urbaine consisterait à prendre des mesures ciblées sur les véhicules anciens, telle que la prime à la casse, de façon à **accélérer le renouvellement du parc automobile**¹. En effet, il faut compter environ **huit ans pour renouveler 50 %** et **20 ans pour renouveler 90 % du parc**.

Toutefois, la fiscalité ne peut être qu'une réponse parmi d'autres au problème de la qualité de l'air. En la matière, une **évolution du bonus-malus automobile, de façon à introduire une composante liée aux émissions de substances polluantes** dans son barème, en s'inspirant de ce qui a été fait en loi de finances pour 2014 sur la taxe sur les véhicules de société, semble être une piste pertinente.

De même, **le débat relatif à l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence n'est pas clos**. La Commission européenne a ainsi, dans sa recommandation du 2 juin 2014 concernant le programme national de réformes de la France pour 2014, critiqué l'existence de taux d'accises

¹ Le Comité pour la fiscalité écologique réfléchit par exemple à l'instauration d'une prime à la conversion sur le fioul et les vieux véhicules polluants.

préférentiels pour le gazole, en tant que subventions néfastes pour l'environnement.

En tout état de cause, **toute évolution de la fiscalité dans le sens d'un renchérissement du diesel** - qu'elle passe par la fiscalité des carburants ou par l'application d'une taxe à l'achat - **devrait être suffisamment progressive** pour laisser le temps aux constructeurs et à l'ensemble de la filière de s'adapter sans menacer la rentabilité des investissements réalisés.

Ces différents sujets pourraient être abordés dans le cadre de l'examen du prochain collectif budgétaire comme dans celui du projet de loi de finances pour 2015.

Au-delà de la fiscalité, il convient de favoriser le développement des véhicules propres¹. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé dans cette voie, notamment dans le cadre des **trente-quatre plans industriels de reconquête**. La ministre de l'écologie a pour sa part déclaré vouloir accélérer la « *révolution de la voiture électrique*² » qui, selon elle, constitue la vraie réponse au problème du diesel³.

De surcroît, en tant qu'opérateur du programme des investissements d'avenir, l'ADEME gère un **budget de 950 millions d'euros dédié aux technologies et organisations innovantes et durables en matière de déplacements**. Depuis 2012, l'agence a notamment lancé plusieurs appels à manifestations d'intérêt (AMI) concernant le développement de technologies et de solutions innovantes et durables en matière de déplacements terrestres et maritimes (véhicules routiers faiblement émetteurs de CO₂ et solutions de mobilité décarbonée, ferroviaire, maritime et fluviale).

De même, les constructeurs automobiles consacrent actuellement une partie de leurs investissements dans l'innovation pour élaborer ce type de véhicules. Le groupe PSA Peugeot-Citroën a d'ailleurs mis au point un nouveau système hybride à air en cours d'expérimentation, qui permettrait d'atteindre une consommation très réduite de 2 litres aux 100 kilomètres.

Enfin, les **zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA)**⁴ ou *Low Emission Zones* ont démontré leur efficacité en Europe comme mesure de court terme pour réduire les niveaux de pollution. Elles doivent donc être encouragées.

¹ Voir à cet égard le rapport de nos collègues Fabienne Keller et Denis Baupin, réalisé pour l'OPECST : « Les nouvelles mobilités sereines et durables, concevoir et utiliser des véhicules écologiques », remis à la ministre le 14 mai 2014.

² La proposition de loi visant à faciliter le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public, adoptée en séance publique le 3 juin 2014 au Sénat, va dans ce sens.

³ Source : Bulletin quotidien du 12 mai 2014.

⁴ Les ZAPA visent à interdire la circulation des véhicules les plus polluants dans les agglomérations confrontées à des dépassements des seuils réglementaires d'émissions de substances polluantes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 11 juin 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Miquel, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 496 (2013-2014) de Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues relative à la nocivité du diesel pour la santé.

Mme Michèle André, présidente. – J'ai le plaisir d'accueillir parmi nous Aline Archimbaud, qui a demandé, en application de l'article 18 du règlement du Sénat, à être entendue par notre commission, ce à quoi nous avons agréé lors de notre réunion de mercredi dernier.

M. Gérard Miquel, rapporteur. – La proposition de loi qui nous est soumise vise à instaurer une taxe additionnelle de 500 euros à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dont le moteur fonctionne au gazole.

L'objectif de notre collègue Aline Archimbaud est de réduire les émissions de substances polluantes liées au diesel, dans un souci de santé publique, pour répondre au constat scientifiquement prouvé selon lequel les substances polluantes, et tout particulièrement les particules fines, très nocives pour la santé, sont à l'origine de milliers de décès prématurés. C'est d'ailleurs pourquoi des directives européennes fixent des niveaux maximum de particules admissibles dans l'air – régulièrement dépassés dans nos grandes agglomérations.

Les véhicules diesel, majoritaires au sein du parc automobile français, sont une des sources d'émission de particules. Relevons que le niveau d'émission varie beaucoup selon l'âge et la technologie du véhicule diesel. La pollution aux particules est particulièrement le fait des véhicules anciens, soit sept millions de véhicules représentant 27 % du parc en circulation.

Les progrès technologiques et l'évolution de la réglementation européenne ont rendu les nouveaux véhicules diesel légers beaucoup plus performants en matière d'émissions de substances polluantes. Depuis la norme Euro 5 de janvier 2011, les filtres à particules sont obligatoires sur les véhicules diesel et des seuils d'émissions de particules identiques, en masse et en nombre, sont fixées pour les moteurs diesel et essence. J'ajoute qu'avec l'application de la norme Euro 6 à tous les véhicules neufs mis en circulation à compter du mois de septembre 2014, l'écart de pollution liée aux oxydes

d'azote entre essence et diesel sera ramené à 20 mg/km, contre 350 mg/km environ au début des années 2000 dans le cadre de la norme Euro 3.

Un exemple concret permet de mesurer l'ampleur des progrès réalisés dans la réduction des émissions de substances polluantes au fil de normes Euro toujours plus exigeantes : un véhicule diesel léger respectant les normes Euro 5 et 6 émet une masse de particules 600 fois plus faible qu'un véhicule Euro 1, datant des années 1992-1996. Autrement dit, il faut 600 véhicules diesel Euro 5 et 6 pour émettre autant de particules qu'un seul véhicule diesel ancien. Le problème de la pollution liée au diesel concerne donc d'abord les véhicules les plus anciens.

Pour être complet, il me faut préciser que, contrairement aux véhicules légers, les véhicules lourds tels que camions, bus, engins de travaux publics ont été très tôt équipés de systèmes avec réservoirs d'urée captant le dioxyde d'azote. En revanche, ils émettent encore beaucoup de particules fines, car le filtre à particules ne leur a été imposé que depuis 2005. Il conviendrait de mettre en place un système de contrôle pour vérifier la fiabilité de ces équipements au cours du temps.

Le dispositif proposé par notre collègue Aline Archimbaud est une taxe additionnelle de 500 euros sur les cartes grises des véhicules diesel, dont le montant serait revalorisé chaque année de 10 %. Cette taxe atteindrait ainsi 1 297 euros au bout de dix ans, et 3 364 euros au bout de vingt ans.

Je comprends l'inspiration de ce dispositif qui répond à une préoccupation de santé publique ; il appelle toutefois un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, l'assiette de la taxe est très large et n'est pas définie avec suffisamment de précision. Elle ne détermine pas quels véhicules sont concernés et traite donc de manière équivalente les différents types de véhicules - véhicules particuliers, véhicules utilitaires légers, poids lourds - quel que soit leur tonnage, leur âge ou leur usage - transport de marchandises, de voyageurs, véhicules utilisés par les activités artisanales, engins de chantiers, véhicules à usage agricole - indépendamment de leur niveau d'émission de particules.

Ensuite, une ambiguïté demeure sur le champ d'application de la taxe : je crois comprendre que les auteurs de la proposition de loi souhaitaient en limiter l'application aux seuls véhicules neufs, et en exempter les véhicules d'occasion. Cependant, la rédaction proposée aboutit à taxer tous les véhicules fonctionnant au gazole, qu'ils soient neufs ou d'occasion, puisqu'elle s'applique à toutes les délivrances de certificats d'immatriculation et non au seul premier certificat délivré.

La taxe serait recouvrée comme un droit de timbre et s'appliquerait six mois après la promulgation de la loi, pour un rendement estimé à 650 millions d'euros par an. En l'absence d'information sur le marché des

véhicules diesel d'occasion, ce chiffrage suppose que la taxe proposée porterait uniquement sur les achats de véhicules particuliers neufs.

Troisièmement, la taxe pose un problème de cohérence fiscale. Elle est contradictoire avec le bonus-malus. La coexistence des deux dispositifs pourrait aboutir à ce que certains modèles soient à la fois subventionnés et taxés ! Par exemple, une Peugeot 208 1,4 litre e-HDi serait pénalisée de 500 euros par la nouvelle taxe, tout en bénéficiant de 150 euros de bonus (barème 2014) en raison d'un niveau de CO₂ de 87 grammes par kilomètre.

Il convient également de rappeler que le diesel n'est pas l'unique source d'émission de particules. Le domaine du transport dans son ensemble est responsable de 14 % des émissions de particules fines de moins de 2,5 micromètres (PM 2,5) au niveau national, contre 41 % pour le secteur résidentiel tertiaire et 31 % pour l'industrie manufacturière. On peut relever qu'un chauffage au bois très performant du point de vue environnemental selon le classement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) produit annuellement autant de particules que 1 000 véhicules diesel récents. Ajoutons que les moteurs à essence à injection directe de dernière génération émettent eux aussi des particules.

Enfin, du point de vue des émissions de CO₂, le diesel présente un avantage sur l'essence. Je rappelle à cet égard que les normes européennes portent à la fois sur les émissions de substances polluantes – ce sont les normes Euro – mais aussi sur les émissions de CO₂, dans le cadre d'un règlement qui impose des objectifs particulièrement stricts – 95 grammes de CO₂ par kilomètre à l'horizon 2020 pour les véhicules neufs – aux constructeurs automobiles, qui comptent sur le diesel pour les atteindre. C'est ainsi que l'on voit le parc automobile allemand, mais aussi américain, se diéséliser. Le diesel joue donc un rôle important dans la lutte contre le changement climatique, alors que le taux de CO₂ dans l'atmosphère atteint des sommets. Ainsi, l'Organisation météorologique mondiale vient de révéler que, pour la première fois, la concentration de CO₂ dans l'air que nous respirons a dépassé le seuil symbolique de 400 parties par million (ppm) dans l'ensemble de l'hémisphère nord.

Or, la taxation de 500 euros sur chaque véhicule diesel ne permettrait pas aux constructeurs automobiles de rentabiliser les investissements réalisés pour atteindre les normes européennes, dans un contexte déjà difficile pour eux. En outre, l'application de la taxe se traduirait par des coûts supplémentaires liés à la reconversion de leur outil industriel afin de le mettre en mesure de répondre à la hausse non anticipée de la demande de véhicules à essence.

Mais une telle reconversion prend du temps, et, dans l'intervalle, cette offre pourrait être fournie par les constructeurs étrangers, alors que la compétition est particulièrement intense. Cette mesure aurait donc pour conséquence de fragiliser notre industrie automobile.

Enfin, la taxe vise indifféremment les véhicules anciens et les véhicules neufs. Elle ne cible donc pas spécifiquement les véhicules les plus anciens qui demeurent très présents dans le parc automobile, tout en étant de loin le plus polluants. Sa conséquence probable étant de ralentir le renouvellement du parc automobile en dissuadant les automobilistes roulant beaucoup de changer de véhicule, elle ne permettrait pas de réduire significativement et durablement les effets nocifs du diesel sur la santé.

Pour conclure, je pense que la fiscalité ne peut être qu'un outil parmi d'autres pour répondre au problème de santé publique posé par le diesel. Il ne me paraît pas opportun de créer une taxe de plus dans le contexte actuel, d'autant plus que son efficacité n'est pas démontrée. Je relève en outre que cette proposition de loi, qui porte sur un dispositif fiscal, ne respecte pas le principe du monopole des lois de finances.

Je crois que la meilleure manière d'améliorer rapidement la qualité de l'air en zone urbaine consiste d'abord à prendre des mesures ciblées sur les véhicules anciens – telle que la prime à la casse – pour accélérer le renouvellement, sachant qu'il faut environ huit ans pour renouveler 50 % et 20 ans pour renouveler 90 % du parc automobile. Mais en avons-nous vraiment les moyens ? Il s'agit, ensuite, de creuser la piste d'une évolution du bonus-malus pour introduire dans son barème une composante liée aux émissions de substances polluantes. Je compte pour ma part déposer un amendement en ce sens dans le prochain collectif budgétaire ou en loi de finances pour 2015. Le bonus-malus, qui ne tient compte aujourd'hui que des émissions de CO₂, n'est pas complet : il faudrait lui ajouter un paramètre relatif à l'émission de particules fines.

Je remercie Aline Archimbaud de nous avoir permis de lancer ce débat. Toutefois, pour les raisons précédemment évoquées, je vous invite à ne pas adopter la présente proposition de loi. Je vous rappelle que si nous n'adoptons pas de texte, la discussion en séance porterait sur le texte de la proposition de loi tel que rédigée par ses auteurs.

Mme Aline Archimbaud, auteure de la proposition de loi. – Je remercie la commission des finances d'avoir bien voulu m'entendre, et le rapporteur pour son écoute et son attention à mes préoccupations. Nous avons en effet beaucoup discuté et échangé. L'objectif de ce texte est avant tout sanitaire. Il s'agit d'entendre enfin les alertes lancées par de nombreux médecins, et non des moindres. Jocelyne Just, chef du service de pneumologie de l'hôpital pour enfants Armand Trousseau, que j'ai rencontrée, dénonce ainsi le danger des particules fines, responsables, selon les chiffres les plus récents de l'Institut national de veille sanitaire, de 15 000 décès prématurés par an. Il est vrai que ces particules, ainsi que l'a rappelé Gérard Miquel, ne sont pas produites par les seuls moteurs diesel, mais il reste que la responsabilité du diesel est prépondérante. De multiples pathologies pulmonaires leur sont imputables, et une étude de

l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en date de juin 2012 les classe parmi les éléments cancérigènes certains.

Le rapporteur a évoqué les nouveaux filtres à particule diesel, mais le débat n'est pas clos : un certain nombre de tests - réalisés en laboratoire, et non dans des conditions réelles de circulation - indiquent que l'on ne trouve plus de particules à la sortie des filtres, mais d'autres études montrent qu'à un ou deux mètres de distance, elles se reconstituent. Les médecins estiment qu'il faudrait un recul de dix ans pour déterminer si ces filtres sont vraiment efficaces, étant entendu qu'ils émettent des nanoparticules qui, pénétrant plus profondément dans les voies respiratoires, peuvent être plus dangereuses encore pour la santé - provoquant asthme, bronchopneumopathies, voire risque d'accidents vasculaires cérébraux (AVC).

En déposant cette proposition de loi, nous entendons enclencher une dynamique vertueuse. Connaissant les limites de l'initiative parlementaire, je sais que ce texte ne saurait se suffire à lui-même : il doit être relayé par les autorités et par d'autres mesures qui le complètent. Nous ne pouvons ainsi prévoir la création d'un fond au bénéfice d'une nouvelle prime à la casse, car l'article 40 nous serait aussitôt opposé, mais c'est une voie qui mériterait d'être suivie. Le rapporteur a souligné que ce sont les véhicules anciens qui sont les plus polluants : il faudrait trouver le moyen d'encourager les propriétaires, souvent modestes, de tels véhicules, à en changer. Gérard Miquel a d'ailleurs eu raison de dire que la rédaction actuelle du texte pose problème : nous n'entendions instituer de taxe que sur les nouveaux véhicules, et non sur tous. Ceux qui ont, dans le temps, acheté un véhicule diesel parce qu'une fiscalité avantageuse les y poussait ne doivent pas être pénalisés.

Nous avons tous le souci des finances publiques. L'absence de convergence de la fiscalité sur le diesel et l'essence représente, chaque année, un manque à gagner de l'ordre de 7 milliards d'euros. En outre, dans une étude de juillet 2012, le Commissariat général au développement durable (CGDD) estime le coût pour la société des pathologies associées aux particules fines entre 20 et 30 milliards d'euros. Ce sont des sommes énormes, qui seraient mieux utilisées dans des démarches positives, depuis la prime à la casse, pour encourager les propriétaires de véhicules diesel, et notamment les plus modestes, à se débarrasser de véhicules anciens, jusqu'à l'encouragement des constructeurs dans la recherche et développement en faveur de véhicules propres.

Le rapporteur suggère d'introduire dans le bonus-malus un nouveau critère, pour prendre en compte l'émission de particules fines. Cette proposition a le mérite de se greffer sur un dispositif déjà existant. En attendant qu'avance le débat sur l'efficacité des filtres diesel de même que celui sur les moteurs essence à injection rapide, elle me paraît fort intéressante à étudier.

M. Philippe Dallier. – Je me pose les mêmes questions que le rapporteur. Il n'est pas de bonne méthode de traiter de la même manière tous les véhicules diesel, qu'ils soient neufs ou anciens. Pénaliser les véhicules anciens, ce serait pénaliser tous les Français qui ont choisi le diesel parce que, pour des raisons professionnelles ou vivant loin de tout, ils roulent beaucoup. La prime à la casse avait donné, il est vrai, de bons résultats. Cela ne sera pas facile par les temps qui courent, mais il faudrait trouver le moyen d'alimenter un fond pour la réactiver. Il me semble bien préférable d'inciter que de pénaliser en créant une taxe de plus.

Je remercie notre rapporteur pour les précisions qu'il nous a apportées quant aux normes nouvelles en matière de diesel. On comprend qu'une entreprise comme Peugeot paye aujourd'hui une stratégie largement orientée, par le passé, vers le diesel. Attention à ne pas trop charger la barque.

Pour toutes ces raisons, je ne pourrai voter ce texte.

Mme Nicole Bricq. – Je suis très attachée au monopole des lois de finances et j'estime que la fiscalité écologique mérite une approche globale.

J'ai lu attentivement votre exposé des motifs, et ressenti un certain embarras. Car votre proposition de loi touche à des enjeux économiques, de politique industrielle, fiscale, sociale, qui débordent largement son seul cadre. Je veux ici souligner que dès 1998, dans le premier rapport consacré à la fiscalité écologique, je préconisais un relèvement des accises sur le diesel, afin de nous faire entrer dans la moyenne européenne. La Commission européenne a d'ailleurs relevé, il y a quelques jours, dans son avis sur notre programme national de réforme pour 2014, le problème qui est le nôtre. J'ajoute que la spécificité de notre parc automobile nous oblige à importer du diesel. La carte des raffineries s'en est également trouvée modifiée, puisque certaines implantations ont été supprimées faute d'être rentables. Tout cela pèse lourd sur notre balance commerciale.

Cependant, on ne peut traiter comme vous le faites un problème aussi global. Outre que la question du parc ancien emporte une dimension sociale qui ne peut être négligée, du point de vue de notre politique industrielle, alors que notre économie est à plat et a besoin de relance, le moment me semble mal choisi pour mettre en place le dispositif que vous proposez. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a là un problème sanitaire majeur, qui finira par nous rattraper. Et c'est bien pourquoi je regrette que le mouvement lancé du temps du gouvernement Jospin pour faire entrer nos accises dans la moyenne européenne ait été interrompu : c'était une mesure sage, qui nous permettait de lisser l'effort. Et nous n'en serions pas là où nous en sommes aujourd'hui, avec certains parcs de bus dont la durée d'utilisation ne fait de surcroît qu'augmenter, par exemple en Île-de-France.

Si donc je reconnais que le problème que vous soulevez est réel, j'estime que la solution que vous proposez n'est pas la bonne, et je voterai contre ce texte.

Présidence de M. Philippe Marini, président.

M. Jean-Vincent Placé. – Je souscris évidemment à ce texte porté par les écologistes. Je ne conteste pas les arguments qu'a avancés Nicole Bricq, mais il existe toujours de bonnes raisons de ne rien faire. J'ai prédit, il y a quelques années, aux responsables de Renault et Peugeot en Seine-Saint-Denis, que si leur stratégie n'allait pas à une reconversion écologique, ils disparaîtraient. Or, elle est allée à l'inverse : Peugeot s'est orienté vers le diesel, allant même jusqu'à inventer cette curiosité bien française qu'est l'hybride diesel ! Et c'est ainsi que le défaut d'innovation stratégique va finir par faire d'un grand groupe français une société chinoise.

Prendre ses responsabilités, ce n'est pas dire les choses, mais les faire. À ne rien faire, on prend la voie qui a conduit aux drames de l'amiante et du sang contaminé, et j'assume mes propos. L'OMS classe les particules fines parmi les cancérigènes certains : 42 000 décès leur sont imputables, dont 14 000 directement liés au diesel. Et puisque le sujet francilien a tout à l'heure affleuré, je dirai que je me réjouis du souci de la maire de Paris d'éradiquer le diesel, comme l'a fait le Japon. Après les succès plus que mitigés du Concorde, du minitel, allons-nous continuer nos errements, et nous obstiner dans cet avantage donné au diesel, quand les Américains lui imputent un désavantage et assument une politique entièrement tournée vers l'essence ?

Nous avons voté la taxe carbone, la contribution climat-énergie : il faut poursuivre dans cette voie de la fiscalité écologique, et prendre des mesures sur les particules fines. La proposition d'Aline Archimbaud a le mérite d'évoquer tous les aspects du problème. Oui, Nicole Bricq, la question doit être envisagée globalement. Certes, elle comporte une dimension sociale, et il faut penser à tous ceux qui ont investi dans une voiture diesel sans même en avoir encore amorti le coût. Mais dans sa dimension industrielle, je demande que l'on y réfléchisse, car il est des orientations qui sont de moins en moins efficaces en termes de dynamique industrielle et de compétitivité à l'exportation. Quant à sa dimension environnementale, je n'y reviens pas.

Je note et je m'en félicite, pour en avoir discuté avec lui, l'idée pertinente du rapporteur d'améliorer le bonus-malus en intégrant un critère relatif aux particules fines dans son barème. Notre proposition de loi visait à replacer ce sujet important sur le devant de la scène, pour trouver ensemble des propositions. Les écologistes sont prêts à travailler de concert sur toute initiative.

M. Aymeri de Montesquiou. – Je remercie le néo-maire lotois pour sa sagesse. Nous avons tous le souci de réduire la pollution. Et les progrès

sur cette voie sont indéniables. Mais sortons, de grâce, du dogmatisme : pourquoi sanctionner les véhicules diesel si les modèles nouveaux ne sont pas polluants ? Outre que la taxation doit être proportionnelle à la pollution, on ne saurait sanctionner quelqu'un que pour avoir fait un mauvais choix. Or, alors que les tracteurs à essence ne sont plus que des pièces de musée, un agriculteur n'a d'autre choix que celui du tracteur diesel : il serait inique de le soumettre à une telle pénalité indifférenciée.

Mme Fabienne Keller. – Je salue le travail d'Aline Archimbaud. Sur le constat, il y a consensus. Les études relatives aux effets des particules fines sur la santé sont nombreuses et convergentes, et plusieurs contentieux européens sont en cours car toutes nos agglomérations ne respectent pas les seuils fixés par les directives, dont je rappelle qu'elles ne font que décliner les règles de l'OMS.

J'ai eu la chance de participer aux travaux du groupe de travail sur la fiscalité environnementale, qui a longuement débattu de ces questions et qui a conclu à la nécessité d'une convergence de la fiscalité sur le diesel et l'essence. Préconisation qui ne s'est pourtant pas retrouvée dans la loi de finances... Voilà qui témoigne, pour le moins, d'un manque de volonté de l'exécutif. C'est pourtant ce double mouvement qu'il faudrait enclencher : convergence fiscale et accompagnement de l'industrie, qui est prête à aller de l'avant, mais a besoin d'un processus planifié, et stabilisé, pour ne pas détruire d'emplois.

Je m'interroge donc sur ce texte, certes convaincant, mais dont l'efficacité me paraît limitée. Pour arrêter un dispositif d'ensemble efficace, il faut faire pression au sein de l'exécutif. Moyennant quoi votre texte d'initiative parlementaire, s'il est certes une belle opération de communication, met en relief l'absence de décision de l'exécutif dans le projet de loi de finances pour 2014, et sans doute pour 2015...

M. Philippe Marini, président. – Nous le déplorons d'autant plus que la fiscalité écologique devait être un moyen de financer le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). On n'en a pas vu le premier centime d'euro.

M. Jacques Chiron. – Je partage le sentiment du rapporteur. Je rappelle toutefois qu'un rattrapage de l'écart de fiscalité avait été entamé en 1998, à la suite du rapport de Nicole Bricq, dont Dominique Voynet avait mis en œuvre les préconisations. Puis le mouvement s'est arrêté à partir des années 2003-2004.

Une mise au point, enfin : si les familles modestes achètent des véhicules diesel, c'est qu'elles se fournissent bien souvent sur le marché de l'occasion, où ces voitures, qui, étant plus résistantes, ont une durée de vie plus longue, sont nombreuses. L'aspect social de ce dossier est donc fort.

M. Roger Karoutchi. – Il n'est jamais mauvais de rappeler que le diesel est dangereux pour la santé, mais je n'irais pas, comme Jean-Vincent Placé, jusqu'à évoquer le scandale du sang contaminé. J'observe, cependant,

que le Gouvernement n'est pas allé dans le sens de la convergence diesel-essence dans le projet de loi de finances pour 2014, et ne semble pas prêt à le faire dans celui de l'année à venir.

Mettre en cause les exécutifs des collectivités qui choisissent tel ou tel modèle de bus est absurde : on ne peut pas, après nous avoir poussés, au moment de passer commande, à choisir tel ou tel modèle, au motif qu'il préservait mieux la qualité de l'air, nous reprocher, quelques années après, d'avoir fait un choix scandaleux. Cessons de culpabiliser les élus, et essayons d'évoluer.

Parce que je vois mal l'intérêt et la portée de ce texte, je ne le voterai pas.

M. François Marc, rapporteur général. – Je réagis aux propos de Philippe Marini sur la fiscalité écologique, dont il nous dit que nous en aurions bien besoin pour financer le CICE. Je rappelle que la loi de finances pour 2014 a institué la contribution climat-énergie (CCE), qui doit monter en puissance d'ici 2016 pour atteindre un produit de plusieurs milliards d'euros. Là se trouve la composante écologique du financement du CICE.

S'agissant de la fiscalité sur le gazole, la loi de finances pour 2014 comporte deux dispositions. Son article 32, dans le cadre de la contribution climat-énergie, prévoit une augmentation de la taxation sur le gazole plus rapide que sur l'essence entre 2013 et 2016 : respectivement 9,7 % et 5 %. Son article 30, ensuite, introduit une composante air dans la taxe sur les véhicules de société, qui pénalise davantage les véhicules diesel que ceux à essence. Même si ces dispositions restent insuffisantes au regard des objectifs de cette proposition de loi, elles ont le mérite d'exister : la machine est en route.

M. Philippe Marini, président. – Le projet de loi de finances rectificative sera l'occasion d'échanger plus avant sur le sujet...

M. Gérard Miquel, rapporteur. – On ne peut pas accuser tel ou tel constructeur. Tous ont fait des efforts de recherche remarquables. Le groupe PSA a créé, avec un industriel japonais, le premier pot catalytique en céramique, qui casse les particules fines. Ces pots, certifiés par un organisme suisse indépendant, équipent la plupart des véhicules légers. Reste le problème des flottes de camions et engins de travaux publics, qui ont été très tôt équipés de filtres avec réservoirs à urée piégeant les oxydes d'azote - technologie aujourd'hui transférée sur les véhicules légers - mais qui, n'étant pas équipés de pots catalytiques, émettent des particules fines en quantité. Les véhicules utilitaires, nombreux à Paris, n'étaient pas équipés. Ils le sont à présent.

J'ai visité un centre de recherche à Vélizy-Villacoublay : un hybride essence à air comprimé verra bientôt le jour, qui consommera deux litres à deux litres et demi d'essence aux cent kilomètres. Mais cela ne vaut que pour les petits véhicules. Il est difficile, en revanche, de passer tout notre parc de gros véhicules à l'essence. Une Peugeot 5008 diesel - équipée d'un pot

catalytique - consomme neuf litres aux cent. À l'essence, elle en consommerait vingt. Imaginez les émissions de CO₂ à Paris !

C'est pourquoi la solution consistant à modifier le bonus-malus me semble préférable. A l'heure actuelle, un moteur diesel, ayant un taux d'émission de CO₂ inférieur au moteur à essence, ne paye pas de malus. Si l'on ajoute une composante particules fines, on rétablit l'équilibre. Cela ne résoudra pas le problème des camions venus d'Espagne ou d'ailleurs qui, ayant fait le plein avant la frontière, traversent la France jusqu'au Nord en empruntant nos routes départementales, et qui ne sont pas équipés de pots catalytiques. C'est pourquoi j'estime que ce sujet important appelle une réflexion d'ensemble, tout en s'orientant, pour l'heure, vers cette piste du bonus-malus.

M. Philippe Marini, président. - Nous serons très attentifs à cette initiative dès le projet de loi de finances rectificative. Nous allons maintenant passer au vote, et je remercie Mme Archimbaud, avant qu'elle ne se retire comme le veut l'article 18 du règlement, de son initiative. (*Mme Aline Archimbaud se retire*).

M. Jean-Vincent Placé. - Je ne participerai pas au vote puisque le rapporteur, qui a fait un travail très sérieux et que je remercie, nous a fait une proposition alternative qui nous permettra d'avancer dans le consensus, au service de l'intérêt général.

M. Philippe Marini, président. - Quelle habileté !

La commission a décidé de ne pas adopter de texte sur la proposition de loi relative à la nocivité du diesel pour la santé.

En conséquence et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.