

COUP DE FREIN SUR L'ÉLECTRIQUE

LE DÉCRET ET L'ARRÊTE DU 19 SEPTEMBRE 2023

I - LE DÉCRET

Le décret n° 2023-886 du 19 Septembre 2023 *"relatif au conditionnement de l'éligibilité au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques à l'atteinte d'un score environnemental minimal"*, modifie l'article D 251-1 du Code de l'énergie et y ajoute.

Désormais, le bonus écologique est accordé au véhicule dans les conditions suivantes :

- le véhicule *"n'a pas fait l'objet précédemment d'une première immatriculation en France ou à l'étranger"* ;
- il n'est pas cédé avant un an, ni avant d'avoir parcouru au moins 6.000 km ;
- il *"utilise l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux comme source exclusive d'énergie"* ;
- il n'est pas vendu à un prix supérieur à 47.000 euros ;
- il ne pèse pas plus de 2.400 kg en ordre de marche ;
- sa version¹ obtient un score environnemental supérieur au score minimal requis défini par arrêté ;
- ce score :
 - . est établi en tenant compte *"de la batterie de plus grande capacité, en kilowatt-heure, pouvant équiper cette version"* ;

¹ Par «version» à l'intérieur d'une variante, on entend les véhicules ayant en commun les caractéristiques suivantes: a) la masse en charge maximale techniquement admissible ; c) (...) la puissance nominale continue maximale (moteur électrique); e) le nombre maximal de places assises; f) le niveau sonore du véhicule en marche (passage); i) la consommation d'énergie électrique (pondérée, conditions mixtes) (règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 Mai 2018, article 1.3.1 de la partie B de l'annexe I).

. "est composé, pour au moins 70 % de sa valeur, de l'empreinte carbone de la version considérée, sur les étapes du cycle de vie d'un véhicule précédant son utilisation sur route" ;

. "peut tenir compte, pour 30 % maximum de sa valeur, d'éléments relatifs à l'incorporation de matériaux recyclés et biosourcés dans le véhicule, ainsi que la réparabilité de la batterie" ;

. précise la pondération entre les différents sites d'assemblage des véhicules ou de production des batteries.

La liste des versions ayant atteint le score environnemental minimal :

- est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de l'énergie, de l'écologie et des transports ;

- sur proposition de l'Ademe² ;

- après instruction d'un dossier déposé par le constructeur³, constitué en fonction des exigences de l'arrêté du 19 Septembre 2023 et comprenant les informations et les pièces justificatives nécessaires au calcul du score environnemental, pour chaque site d'assemblage des véhicules et de production des batteries.

S'agissant du délai de traitement des demandes, le Gouvernement a pris un nouveau décret le 7 Octobre 2023⁴, qui modifie le décret du 19 Septembre précédent et établit une règle nouvelle, aux termes de laquelle :

- l'Ademe doit transmettre au ministre une proposition de score dans les deux mois de la réception du dossier ;

- le ministre doit se prononcer par arrêté sur cette proposition dans le délai d'un mois, son silence au terme de ce délai valant décision implicite de rejet : le score minimal n'est pas atteint.

² Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de Energie.

³ «constructeur»: une personne physique ou morale qui est responsable de tous les aspects de la réception par type d'un véhicule, d'un système, d'un composant ou d'une entité technique distincte, de la réception individuelle d'un véhicule ou de la procédure d'autorisation pour les pièces et équipements, de la garantie de la conformité de la production et des aspects relatifs à la surveillance du marché concernant ce véhicule, ce système, ce composant, cette entité technique distincte, cette pièce et cet équipement, que cette personne soit ou non directement associée à toutes les étapes de la conception et de la construction du véhicule, du système, du composant ou de l'entité technique distincte concerné (règlement (UE) 2018/858, article 3, 40).

⁴ Décret n° 2023-929 du 7 octobre 2023 relatif à l'instruction des demandes d'inscription sur la liste des versions de véhicules éligibles au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques.

Le constructeur dont la version n'obtient pas le score environnemental minimal est autorisé à déposer un nouveau dossier :

- proposant des valeurs de référence appliquées aux différents paramètres intervenant dans le calcul des composantes du score environnemental, différentes de celles qui figuraient dans le dossier initial ;
- et apportant *"la preuve que le constructeur ne traite pas différemment l'empreinte carbone des véhicules qu'il destine au marché européen, consistant à leur allouer spécifiquement des pièces et composants automobiles bas carbone"*, cette dernière exigence paraissant assez confuse.

Le décret et l'arrêté entrent en vigueur dès le 10 Octobre 2023.

Lorsqu'elles sont plus avantageuses, les dispositions anciennes restent applicables aux véhicules :

- commandés jusqu'au 15 Décembre 2023 ;
- et livrés au plus tard le 15 Mars 2024.

II - L'ARRETE

L'arrêté du 19 septembre 2023 *"relatif à la méthodologie de calcul du score environnemental et à la valeur de score minimale à atteindre pour l'éligibilité au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques"*, définit tout à la fois le score environnemental minimal et les modalités de calcul du score de chaque véhicule.

Pour un véhicule d'au moins cinq places :

- le score est de 0, si son empreinte carbone est supérieure ou égale à 21.000 kilogrammes équivalent carbone (kg-eq CO₂) ;
- le score est de 80, si son empreinte carbone est inférieure ou égale à 12.000 kg-eq CO₂ ;
- le bonus écologique n'est accessible qu'au véhicule dont le score environnemental est supérieur à 60.

Pour connaître le score d'un véhicule (une *version* du véhicule), le premier calcul à entreprendre est celui de son empreinte carbone, exprimée en kg-eq CO₂.

L'empreinte carbone du véhicule est elle-même composée de l'addition des empreintes carbonées :

- de la production des **métaux ferreux** consommés pour la fabrication du véhicule ;
- de la production de l'**aluminium** consommé pour la fabrication du véhicule ;
- de la production des **autres matériaux** consommé pour la fabrication du véhicule ;
- de la production de la **batterie** ;
- de l'énergie nécessaire aux **transformations** et à l'**assemblage** du véhicule ;
- de l'**acheminement** du véhicule depuis son site d'assemblage, jusqu'à son site de distribution en France.

L'empreinte carbone de chaque intrant est le produit de la multiplication du poids de l'intrant considéré (par exemple, les métaux ferreux), par une "*Valeur de référence des facteurs d'émission carbone*" définie par le Gouvernement en fonction de l'origine de l'intrant.

La somme des différentes empreintes carbone des différents intrants, selon sa position dans la fourchette de 12.000 à 21.000 kg-eq CO₂, définit un score environnemental compris entre 0 et 80, les valeurs inférieures à 60 étant éliminatoires.

III - LES PROBLEMES

1) La rupture d'égalité

a) Le dispositif repose tout entier sur la définition des *Valeurs de référence*, que l'arrêté ne définit pas par site de production, mais selon les circonstances, par pays, par union de pays, voire par continent.

Ces valeurs ne sont donc que très grossièrement représentatives de l'empreinte carbone de tel ou tel intrant du véhicule :

- un site de production européen vétuste pourrait présenter une empreinte carbone beaucoup plus importante que celle d'un site de conception plus récente, établi dans un pays émergent ;
- un producteur vertueux pourrait ainsi être pénalisé par le fait que son concurrent, dans le même pays ou sur le même continent, n'a entrepris aucun effort de modernisation de son outil industriel.

En l'état, il n'est pas possible de vérifier que les valeurs de référence sont élaborées de manière cohérente selon les différents intrants et que le coût environnemental de tel élément n'est pas surestimé par rapport à celui de tel autre.

L'arrêté ne fournit aucune indication sur la source de ces valeurs de référence, ni la méthode adoptée pour leur définition et n'explique pas davantage comment peuvent être comparés, pour un même intrant, des valeurs par pays, par continent ou par union politique.

En tout état de cause, la méthode décrite par l'arrêté, qui mesure l'empreinte environnementale par référence aux performances attribuées à des collectivités territoriales, n'est pas cohérente avec le critère d'une empreinte par site, envisagée dans le décret et à cet égard, procède d'une erreur de droit.

Bref, les intéressés peuvent craindre une rupture d'égalité dans l'appréciation du score environnemental de leur production.

b) A cet égard, la contestation de la décision du ministre est compliquée par le fait qu'il n'est pas obligé de communiquer le score auquel ses services sont parvenus, pas davantage que la justification de ses calculs.

Le contentieux à venir nous éclairera peut-être sur la conformité de ce mécanisme avec les dispositions de l'article L 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration, selon lequel :

"Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui (...) Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (...)".

c) Le décret anticipe la critique en ouvrant la possibilité d'une nouvelle demande, qui permettrait au constructeur de revendiquer une approche dérogatoire, appuyée "sur des valeurs autres que les valeurs de référence".

Cette démarche soulève une première difficulté, qui réside dans le fait qu'elle ne peut être entreprise qu'à l'issue de l'instruction de la première demande et après l'édition de l'arrêté se prononçant sur l'atteinte du score environnemental minimal.

Le calendrier complet pourrait alors être le suivant :

- à compter de la réception du dossier, trois mois pour que le ministre se prononce sur l'atteinte du score minimal ;
- en cas de défaut d'atteinte du score minimal, le dépôt d'une demande dérogatoire ouvre au ministre un délai de sept mois pour se prononcer sur l'atteinte du score minimal.

Dans tous les cas, les délais sont suspendus par la demande de pièces ou d'informations complémentaires, probable en cas de demande dérogatoire.

En définitive, le délai supporté par un constructeur, que ses propres calculs ont pu convaincre d'emblée de l'impossibilité d'atteindre le score environnemental minimal par l'application des *valeurs de référence*, sera conduit à supporter un délai pouvant atteindre neuf mois, voire davantage.

Ainsi est-il pénalisé, alors même qu'il aurait matériellement pu procéder à un premier dépôt appuyé sur des valeurs objectives et justifiées, plutôt que sur des estimations dont la pertinence paraît immédiatement contestable (par exemple, une valeur de référence arrêtée à l'échelle d'un continent).

d) Ce traitement peut conduire à une discrimination des constructeurs, contrevenant au principe d'égalité qui gouverne l'action administrative et que rappelle l'article L 100-2 du Code des relations entre le public et l'administration :

"L'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité. (...) Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial".

Le constructeur qui est en mesure d'établir le caractère grossièrement erroné des valeurs de référence qui lui sont opposées, serait probablement fondé à engager un recours en annulation du décret et de l'arrêté devant le Conseil d'Etat.

Cette démarche pourrait être accompagnée d'une demande indemnitaire au titre du préjudice économique causé par le dispositif contesté.

2) Le risque de violation du secret des affaires

Le constructeur qui revendique une évaluation du score environnemental de son véhicule est notamment tenu de mettre à disposition de l'ADEME, outre les informations relatives à l'empreinte carbone des différents intrants visés dans l'arrêté, les informations et pièces justificatives suivantes :

- le nom et l'adresse de l'ensemble des sites de production du constructeur, mais aussi de l'ensemble de ses fournisseurs et partenaires, pour la fourniture de tous les matériaux visés par l'arrêté (métaux ferreux, aluminium, autres matériaux, batteries), mais aussi pour toutes les opérations de transformation et d'assemblage ;
- pour chacune de ces sites et de ces partenaires, les volumes produits et la date de leur livraison ;
- ainsi que la présentation du "*schéma logistique complet (...) mis en place au cours des deux dernières années et prévu pour les deux prochaines années pour l'acheminement du véhicule de référence avec les contrats mis en place avec chacun des transporteurs, et décrivant les implantations logistiques et les processus opérationnels mis en œuvre pour les différentes phases de transport et d'entreposage*".

Le constructeur est donc conduit à fournir à une agence gouvernementale, le détail de son écosystème productif, jusqu'à devoir même la renseigner sur le contenu de contrats passés avec ses partenaires.

Ces informations sont confidentielles et bénéficient de la protection réservée au secret des affaires.

A ce stade, il faut sans doute rappeler que l'Etat français est actionnaire direct de Renault à hauteur de 15 % et indirect de Stellantis, par l'intermédiaire de BPI France, à hauteur de 6 %.

Ses liens avec les constructeurs nationaux ne sont pas seulement capitalistiques, mais sont également fonctionnels, puisque le Gouvernement français a conclu un contrat de filière le 22 Mai 2018 avec la Plateforme de l'Automobile (PFA), qui compte parmi ses présidents le Directeur Général de Renault et le CEO de Stellantis.

En ce qu'il emporte la divulgation des secrets industriels des concurrents des constructeurs français, le dispositif mis en œuvre par le Gouvernement est de nature à susciter l'inquiétude.

3) L'insécurité juridique

Les délais d'entrée en vigueur du décret sont particulièrement courts, puisqu'il entre en vigueur trois semaines seulement après sa publication et que les véhicules achetés par les clients, qui ne seraient pas livrés avant le 15 Mars 2024, sont exclus du bénéfice des dispositions anciennes.

Ce qui signifie qu'un certain nombre de clients se sont engagés dans l'acquisition d'un véhicule, sur la base d'une aide à laquelle ils n'accéderont finalement pas, dès lors que le délai de livraison de ce véhicule excède six mois, ce qui est malheureusement fréquent.

4) Le flou sur l'intérêt général

a) Il est évidemment trop tôt pour apprécier précisément l'impact de ce dispositif sur l'offre de véhicules électriques.

Les observateurs seront certainement attentifs à vérifier que le bonus écologique profite à tous les constructeurs, dès lors qu'ils sont écologiquement vertueux, et n'est pas artificiellement orienté vers des constructeurs déterminés.

Dans une telle hypothèse, le dispositif du Gouvernement pourrait être critiqué sur le fondement de la prohibition des aides d'Etat (article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ou sur celui des mesures équivalentes à une restriction quantitative (article 34 TFUE).

b) Dans l'immédiat, il faut s'inquiéter d'une politique qui ferait passer l'intérêt du constructeur avant celui du consommateur.

Le communiqué de presse du Gouvernement du 20 Septembre 2023 a rappelé que "(...) *le bonus écologique est une aide à l'achat qui permet aux*

*Françaises et aux Français, en particulier les plus modestes d'entre eux, d'acquérir un véhicule électrique neuf (...)*⁵.

Il est à craindre cependant, que les *Françaises et les Français* soient au contraire privés des prix les plus accessibles du marché.

Impact estimé du score environnemental sur le prix des véhicules les moins chers (bonus 5.000 €)			
	Autonomie	2023	2024
Dacia Spring	230 km	20.800	25.800
Renault Twingo E-Tech	190 km	20.250	20.250
MG 4	520 km	24.990	29.990
MG ZS EV	440 km	28.990	33.990
Renault 5 Electrique	-	-	25.000
Peugeot e-208	400 km	29.250	29.250
Citroën ë-C 4	420 km	30.990	30.990
Renault Mégane E-Tech	470 km	33.000	33.000

Le prix moyen d'un véhicule neuf (toutes énergies confondues) a augmenté de 32 % en cinq ans.

Evolution du prix moyen des voitures neuves ⁶					
2018	2019	2020	2021	2022	2023
26.590	27.502	28.749	30.937	33.129	35.118

Par ailleurs, les pouvoirs publics semblent s'accommoder d'un changement de modèle économique des constructeurs, non seulement français mais européens, qui tend à l'instauration d'écosystèmes soustraits au jeu normal de la concurrence.

La confiscation des données et l'intégration de la distribution, permettent au constructeur de déplacer la source de ses profits de la production vers l'utilisation de la voiture, pour prélever une marge non plus seulement sur la vente, mais sur la location, le crédit, l'assurance, les services *OTA*, l'entretien, la réparation, le négoce des pièces toutes marques, le négoce des véhicules d'occasion, l'exploitation des données, etc...

Ces marges s'ajoutent à celles des opérateurs traditionnels de ces métiers, augmentent les prix des produits et prestations concernés et alimentant la

⁵ <https://presse.economie.gouv.fr/20092023-publication-du-decret-relatif-a-la-conditionnalite-environnementale-de-leligibilite-au-bonus-ecologique-et-de-larrete-relatif-a-la-methodologie-de-calcul-du-score-environnemental/>

⁶ Journal de l'Automobile, Janvier 2023, n° 1314, p. 40 ; Capital, 4 Août 2023, "Quel est le prix moyen d'une voiture neuve en France ?".

spirale inflationniste, compliquant chaque jour davantage l'accès des français à la mobilité.

Début 2023, Stellantis a promis à ses actionnaires des "marges à deux chiffres" jusqu'en 2030⁷, annoncé un bénéfice net de 16,8 milliards d'euros, qui l'a autorisée à distribuer 4,2 milliards d'euros de dividendes et engager un rachat d'actions pour 1,5 milliards d'euros⁸.

Renault, qui a engagé un programme de rachat d'action en 2022, a dégagé un bénéfice de 1,6 milliards d'euros, hors pertes induites par l'arrêt inopiné de l'activité en Russie⁹, tandis que sa direction affirmait que "(...) nous avons augmenté nos prix de 25 % en deux ans et demi. Renault est devenu une machine à faire du cash (...)"¹⁰.

C'est dans ce contexte, qu'il faut considérer la restriction de l'accès au bonus écologique et l'éviction du marché des modèles les plus abordables, qu'en dépit des espoirs placés dans la Renault 5, les constructeurs français paraissent peu enclins à fournir eux-mêmes depuis notre sol :

- "Avec l'évolution des normes, il n'est plus possible de réaliser des voitures à ce prix. Nous avons essayé de baisser l'investissement, avec la Spring, en nous basant sur notre écosystème en Chine. Il s'agit bien d'une optimisation industrielle pour baisser les coûts et proposer cette voiture à 20.000 euros" (entretien avec Denis Le Vot, DG Dacia)¹¹ ;
- "(...) il est très difficile de maintenir une fabrication dans des pays avec des structures de coûts très élevées qui sont la conséquence du modèle social que la France et l'Europe ont choisi. Ceux-ci sont de 7 euros en Slovaquie, 24 euros en Espagne, contre 40 euros en France. (...) le fait de demander de produire des petites voitures électriques abordables dans des pays où les coûts ne sont pas les plus bas crée des injonctions contradictoires" (entretien avec Carlos Tavares, CEO Stellantis)¹² ;

⁷ Stellantis Strategic Plan Dare Forward, 1^{er} Mars 2023.

⁸ Communiqué de presse Stellantis, 22 Février 2023, "Stellantis génère des résultats record pour l'année 2022" ; Communiqué de presse Stellantis, 22 Février 2023, "Stellantis approuve un programme de rachat d'actions" ; Les Echos, 22 Février 2023, "Stellantis se hisse au sommet de l'industrie automobile mondiale".

⁹ Communiqué de presse Renault Group, 16 Février 2023, "Renault Group continue sa forte progression : profitabilité doublée, free cash-flow record, retour du dividende et nouvelle amélioration de la performance pour 2023" ; Communiqué de presse Renault Group, 14 Novembre 2022, "Mise en œuvre d'un programme de rachat d'actions propres".

¹⁰ Les Echos, 16 Février 2023, "Luca de Meo : Renault est devenu une machine à faire du cash" ; Les Echos, 16 Février 2023, "Renault poursuit son redressement malgré les pertes liées à la Russie".

¹¹ Journal de l'Automobile, 19 Juin 2023, "Proposer un véhicule à moins de 20.000 euros nécessite d'être créatif".

¹² Auto Infos, 27 Juillet 2023, "Pour Carlos Tavares et Stellantis, le constructeur chinois est le bouc émissaire idéal".

- "Nous disposons [en Inde !] d'une base de production à des coûts compétitifs pour éventuellement exporter depuis l'Inde vers une Europe où la classe moyenne aura besoin d'une offre électrique abordable. (...) car si l'Europe ne décide pas de mieux se protéger des importations chinoises, il nous faudra disposer d'une offre compétitive"¹³.

c) Enfin, il faut encore relever que le bonus écologique est réservé à l'acquisition d'un véhicule, qui n'a pas fait l'objet d'une première immatriculation en France ou à l'étranger.

L'article D 251-1 du Code de l'énergie prévoit que :

"1.-Une aide, dite bonus écologique pour les voitures particulières neuves, est attribuée à toute personne physique majeure justifiant d'un domicile en France ou à toute personne morale justifiant d'un établissement en France et à toute administration de l'Etat qui acquiert ou qui prend en location, dans le cadre d'un contrat d'une durée supérieure ou égale à deux ans, un véhicule automobile terrestre à moteur qui, à la date de sa facturation ou à la date de versement du premier loyer prévu par le contrat de location du véhicule : (...)

2° N'a pas fait l'objet précédemment d'une première immatriculation en France ou à l'étranger ; (...)".

L'immatriculation est généralement nécessaire à l'acquisition d'un véhicule dans un autre pays européen et sa livraison au client, en France.

Ce dispositif a donc pour effet d'exclure les véhicules achetés en Europe, alors que les prix pratiqués dans les différents Etats membres peuvent présenter des écarts significatifs et justifier un achat à l'étranger.

Rappelons sur ce point la position exprimée :

- par la Cour de cassation : *"la seule immatriculation d'un véhicule ne suffit pas à lui conférer la qualité de véhicule d'occasion"*¹⁴ ;

- par la Cour de justice : *"c'est la mise en circulation et non pas l'immatriculation qui fait perdre à une voiture sa qualité de véhicule neuf. En outre, ainsi que la Commission l'a relevé, l'immatriculation préalable*

¹³ Automobile Propre, 23 Février 2023, "Stellantis est prêt à fabriquer des voitures électriques en Inde pour contrer MG et ses prix cassés" ; Les Echos, 31 Mars 2023, "La voiture électrique à 25.000 euros, le nouveau Graal de l'automobile".

¹⁴ Com., 15 Mars 2011, n° 10-11854.

*à l'importation facilite considérablement les opérations d'importations parallèles*¹⁵ ;

- et par la Commission européenne : *"La mise en œuvre du marché intérieur a permis aux consommateurs d'acheter des véhicules automobiles dans d'autres États membres et de tirer parti des écarts de prix existant entre eux, et la Commission considère la protection du commerce parallèle dans ce secteur comme un objectif important de sa politique de concurrence. La capacité du consommateur d'acheter des biens dans d'autres États membres est particulièrement importante dans le secteur des véhicules automobiles, étant donné la valeur élevée de ce type de bien et le bénéfice direct sous forme de prix réduit que tirent les consommateurs de l'achat de véhicules automobiles dans un autre pays de l'Union"*¹⁶.

A rebours de l'objectif annoncé, le consommateur pourrait donc être conduit à acheter son véhicule en France, sans pouvoir profiter d'un prix moindre en Europe.

A Paris, le 10 Octobre 2023.

¹⁵ CJCE, 16 Janvier 1992, C-373-90.

¹⁶ Lignes directrices supplémentaires, du 28 Mai 2010, § 48.