

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.7.2010  
SEC(2010) 828 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

**Document accompagnant la**

**Proposition de  
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL  
modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux  
moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité**

COM(2010)362 final  
SEC(2010)829

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

**Document accompagnant la**

**Proposition de  
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL  
modifiant la directive 97/68/CE en ce qui concerne les dispositions applicables aux  
moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité**

## 1. DEFINITION DU PROBLEME

La directive 97/68/CE relative aux engins mobiles non routiers<sup>1</sup> fixe le niveau maximal des émissions de monoxyde de carbone (CO), d'hydrocarbures (HC), d'oxydes d'azote (NOx) et de particules (PM) provenant des gaz d'échappement des moteurs Diesel installés sur les engins mobiles non routiers, y compris les engins de construction, agricoles et forestiers, les autorails et locomotives et les bateaux de la navigation intérieure, des moteurs à vitesse constante (principalement destinés aux groupes électrogènes et aux pompes, etc.) et des petits moteurs à essence utilisés sur différents types d'engin (y compris les équipements portatifs comme les tronçonneuses, etc.).

La phase fixant les valeurs limites d'émission actuellement applicables pour la réception par type de la majorité des moteurs Diesel est la phase III A. Elle sera remplacée par la phase III B, plus stricte, pour les moteurs qui seront mis sur le marché à compter de 2011, en fonction de la catégorie de puissance de moteur. Les modifications qu'il convient d'apporter à la configuration, à la taille ou au poids des moteurs ont des répercussions directes sur les constructeurs d'équipements. Les solutions techniques permettant aux moteurs de respecter les valeurs limites de la phase III B ne sont généralement pas encore finalisées. Comme les reconceptions des moteurs et des engins ne peuvent se faire que consécutivement, et non en parallèle, les constructeurs d'équipements ont besoin d'intensifier leurs activités de recherche et de développement technologique pour s'assurer que des engins conformes à la phase III B sont mis sur le marché. Outre la reconception de la carrosserie des engins, la chaîne de production des engins (espace supplémentaire, gestion et stockage des matières premières, coûts, etc.) doit également être adaptée. La situation des engins couverts par la directive est la suivante:

- Pour les engins de construction et agricoles, les constructeurs d'équipements n'ont pas encore trouvé de solutions techniques et doivent donc intensifier leurs activités de R&D.
- Les autorails présentent moins de difficultés pour les constructeurs d'équipements, car ils utilisent principalement des moteurs déjà conçus pour un usage routier, mais la reconception des véhicules pour pouvoir loger le moteur dans un espace étroit et les systèmes de post-traitement posent problème.
- C'est la mise en conformité des locomotives avec les nouvelles valeurs limites qui crée les plus grandes difficultés aux constructeurs d'équipements; ces derniers ne seront certainement pas prêts pour le 1.1.2012. L'adaptation des véhicules pour les rendre conformes à la phase III B n'a pas encore commencé.

Les coûts encourus par les constructeurs d'équipements en vue de se conformer aux nouvelles valeurs limites d'émissions sont importants. Depuis la fin 2008, la plupart des entreprises européennes construisant des engins mobiles non routiers ont été inopinément et gravement frappées par la crise financière et économique mondiale. En particulier, les ventes d'équipements de construction et d'engins agricoles, ont, en 2009, accusé de fortes baisses allant jusqu'à 60 %, en fonction du segment de marché, et, selon les dernières prévisions, aucune reprise n'est attendue jusqu'à la fin de 2010. Le secteur des autorails se heurte à des

---

<sup>1</sup> JO L 59 du 27.2.1998, p. 1.

difficultés, mais l'impact de la crise ne semble pas aussi grave que pour le secteur des équipements de construction et des engins agricoles. À cause de la chute des ventes, les constructeurs d'équipements n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour produire, en temps voulu, des engins qui respectent les nouvelles valeurs limites d'émission.

La proposition de la Commission visant à modifier la directive relative aux engins mobiles non routiers constitue une réponse aux conditions défavorables du marché décrites ci-avant.

## **2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE**

La proposition respecte le principe de subsidiarité vu que la directive harmonise déjà la procédure de réception par type pour la mise sur le marché des moteurs et que les États membres ne peuvent agir à titre individuel.

## **3. OBJECTIFS**

L'**objectif général** de la modification est d'atténuer, dans la plus grande mesure du possible, l'impact de la crise économique actuelle sur les constructeurs de moteurs et de certains types d'engins mobiles non routiers pour maintenir leur compétitivité et le niveau d'emploi, tout en limitant, autant que possible, les répercussions dues à l'environnement d'un remplacement ultérieur d'un nombre défini de moteurs existants qui ne sont pas encore conformes aux nouvelles valeurs limites d'émission plus strictes.

### **Objectifs spécifiques:**

Maintenir la compétitivité de l'industrie européenne des engins mobiles non routiers et atténuer les pressions immédiates exercées par la crise économique.

Permettre à l'industrie de continuer à financer les activités de R&D pour que la technologie puisse être mise au service de tous les types de produits au cours de la phase III B.

Limiter les émissions des engins mobiles non routiers en faisant en sorte que les anciens moteurs polluants et consommant beaucoup de carburant soient remplacés par des moteurs plus propres.

### **Objectifs opérationnels:**

Introduire, en temps opportun, une mesure peu coûteuse qui permet aux constructeurs de moteurs et d'engins de l'UE de maintenir leur compétitivité et de continuer à vendre leurs produits tout au long de la phase III B et d'atténuer ainsi les pressions immédiates exercées par la crise économique.

Maintenir l'intérêt à investir dans les activités de R&D et à mettre au point des moteurs plus propres et conformes aux futures phases de valeurs limites d'émission.

Donner à l'industrie la possibilité de faire face aux dépenses de R&D nécessaires à court terme pour mettre au point des engins conformes à la phase III B, en lui permettant de continuer à tirer des recettes de ses ventes.

## 4. OPTIONS STRATEGIQUES

Pour remédier au problème identifié, les options suivantes ont été relevées:

### 4.1. Pour les secteurs déjà couverts par le mécanisme de flexibilité

#### 4.1.1. *Aucune action = Option de base*

Les constructeurs d'équipements peuvent recourir au mécanisme de flexibilité prévu par la directive. En recourant à ce mécanisme, ils peuvent mettre sur le marché, pendant la période séparant deux phases successives de valeurs limites d'émissions, un nombre limité d'engins mobiles non routiers équipés de moteurs qui sont encore conformes aux valeurs limites d'émission de la phase antérieure. Le mécanisme de flexibilité s'applique aux engins de construction et forestières équipés de moteurs (Diesel) à allumage par compression, aux groupes électrogènes et forestiers utilisant des moteurs à vitesse constante, mais pas aux locomotives, aux autorails et aux bateaux de la navigation intérieure équipés de moteurs Diesel. Un constructeur d'équipements a la possibilité de mettre sur le marché soit, pour chaque catégorie de puissance de moteur, un nombre limité d'engins ne dépassant pas 20 % de ses ventes annuelles (définies comme étant la moyenne des cinq dernières années de ventes d'engins dans l'UE), soit, un nombre fixe d'engins, spécifié dans la directive.

#### 4.1.2. *Prêts pour l'achat de moteurs stockés construits pendant la période dite de liquidation*

La directive prévoit la possibilité, pour l'industrie, de produire, pendant la phase III A, des moteurs et engins et de les stocker sur le territoire de l'UE afin de maintenir les entreprises en activité et de répondre aux besoins d'autres pays qui n'ont pas de valeurs limites d'émission aussi strictes que celles de l'UE. Après le début de la mise en œuvre de la phase III B, ces moteurs et engins stockés peuvent être mis sur le marché pendant une période de deux ans. Cette option suggère l'octroi de prêts garantis par l'État aux constructeurs d'équipements pour qu'ils puissent acheter des moteurs conformes à la phase III A en vue de les stocker.

#### 4.1.3. *Mise en œuvre d'un système de mise à la ferraille au niveau national*

Le système de mise à la ferraille consisterait en une subvention octroyée à titre d'incitation aux utilisateurs pour qu'ils achètent de nouveaux engins équipés d'un moteur conforme à la phase III B. Cette option permet au propriétaire de restituer ses anciens engins polluants pour mise à la ferraille. Une administration publique nationale remettrait au propriétaire une somme forfaitaire en échange des engins mis à la ferraille. Le propriétaire recevra l'argent par la banque ou par l'autorité fiscale, lorsque l'achat d'un nouvel engin sera prouvé.

#### 4.1.4. *Autres types de dispositions au titre du mécanisme de flexibilité*

##### 4.1.4.1. Mise en œuvre d'un pourcentage échelonné dans le cadre du mécanisme de flexibilité

Cette option suggère la mise en œuvre d'un pourcentage de flexibilité différent pour chaque type d'engins, en fonction des problèmes spécifiques rencontrés lors de la transition entre la phase III A et la phase III B, ainsi qu'une approche similaire pour ce qui est des nombres fixes.

#### 4.1.4.2. Augmentation du pourcentage de flexibilité à 50 %

Cette option suggère de faire passer le pourcentage de flexibilité de 20 à 50 % pour tous les engins actuellement couverts par le mécanisme. Le nombre fixe maximal de moteurs serait modifié en conséquence.

#### 4.1.4.3. Recours conditionnel au mécanisme de flexibilité, assorti d'un régime de sanctions

Afin de continuer à encourager les constructeurs d'équipements à concevoir des engins conformes à la phase III B, un système pourrait être mis en place en vertu duquel une sanction serait infligée, après plusieurs années, pour toute flexibilité supplémentaire utilisée pendant la période de transition entre la phase III A et la phase III B. Les constructeurs d'équipements seraient ainsi encouragés à concevoir des engins dotés de moteurs conformes à la phase III B et à n'utiliser que la flexibilité supplémentaire minimale requise pour surmonter temporairement la crise économique.

#### 4.1.5. *Mise en œuvre d'un système d'échange*

Un système pourrait être établi en vertu duquel les entreprises qui n'utiliseraient pas toute leur flexibilité pourraient vendre leurs droits de flexibilité à celles qui ont besoin de flexibilité supplémentaire. Ce dispositif exigerait la mise en place d'un mécanisme permettant de vendre de la flexibilité (des permis de flexibilité) et d'un système chargé de surveiller le dispositif. Le prix de chaque permis de flexibilité serait déterminé par le marché.

### 4.2. **Pour le secteur des autorails, actuellement exclu du mécanisme de flexibilité**

Les mêmes options que celles décrites au point 4.1 ont été envisagées, ainsi que l'introduction d'un pourcentage de flexibilité de 20 %.

## 5. ANALYSE D'IMPACT

### 5.1. **Pour les secteurs déjà couverts par le mécanisme de flexibilité**

L'option consistant à **ne rien faire** ne permettrait pas d'atteindre les objectifs, puisque l'industrie resterait dans une situation où les constructeurs ne seraient plus en mesure de vendre des engins conformes. Certaines entreprises cesseraient donc leurs activités, provoquant ainsi une hausse du chômage.

L'option consistant à permettre aux **constructeurs d'équipements d'acheter des moteurs stockés** auprès d'un constructeur de moteurs pour continuer à vendre des engins conformes à la phase III A n'est pas réaliste. En raison de la crise économique, les liquidités sont limitées et les établissements bancaires privés n'octroient pas suffisamment de crédits. Une incitation à produire davantage de moteurs conformes à la phase III A conduira à une très forte augmentation du nombre de tels moteurs et non à la conception de moteurs conformes à la phase III B et plus écologiques.

Le recours à **un système de mise à la ferraille** n'aidera pas les constructeurs d'équipements à financer les activités de R&D nécessaires à l'obtention d'engins conformes à la phase III B. Des doutes subsistent quant à la question de savoir si la perspective d'un système de mise à la ferraille suffirait à inciter les banques à accorder des prêts supplémentaires aux constructeurs d'équipements pour le financement des activités de R&D. En outre, si les États membres

mettaient en œuvre le système de mise à la ferraille de différentes façons, cela pourrait conduire à une fragmentation du marché intérieur et fausser le jeu de la concurrence.

Un **système d'échange de flexibilité**, en vertu duquel les entreprises pourraient acheter de la flexibilité supplémentaire auprès de celles qui n'en ont pas besoin, inciterait fortement à se conformer le plus rapidement possible aux nouvelles valeurs limites d'émission. Néanmoins, la mise en place d'un tel système complexe à court terme serait disproportionnée par rapport aux résultats escomptés.

La **mise en œuvre de pourcentages de flexibilité échelonnés pour les différents types d'engins**, en fonction des problèmes rencontrés lors de la transition de la phase III A à la phase III B, n'est pas réaliste car il n'existe pas d'inventaire spécifique des engins de chaque type, ni de système pertinent pour contrôler le nombre de ventes.

Le **mécanisme de flexibilité assorti d'un régime de sanctions** limiterait les inquiétudes quant au risque qu'une flexibilité élargie ne fausse le jeu de la concurrence. Toutefois, le manque d'informations concernant la conformité des engins mobiles non routiers imposerait une charge considérable aux autorités nationales compétentes, ce qui rend cette option pratiquement irréalisable. De plus, la préparation et la mise en œuvre d'un tel mécanisme induiraient des coûts disproportionnés (notification et surveillance) par rapport aux avantages tirés de son application.

L'évaluation de l'impact de **l'option consistant à porter le pourcentage de flexibilité à 50 %** pour les engins déjà couverts doit tenir compte des incidences environnementales, sociales et économiques. Les incidences environnementales ont été déterminées sur la base des coûts externes des émissions calculées. Les émissions ont été calculées en tenant compte des stocks d'engins de moteurs, de l'utilisation moyenne des engins et de leur durée de vie. Les incidences économiques ont été déterminées en tenant compte de la réduction des coûts de mise en conformité, y compris les coûts de recherche et développement, les coûts de production variables des moteurs, les coûts de reconception des équipements, les coûts des dispositifs de post-traitement et les coûts de carburant. Les incidences socio-économiques ont été établies à partir des coûts de mise en conformité et des situations de marché spécifiques.

Les coûts environnementaux représentent le coût généré par les émissions supplémentaires des moteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité modifié à 50 %, par rapport au mécanisme de flexibilité actuel à 20 %. Selon la méthode fondée sur la valeur actuelle nette, par type de polluant, les coûts environnementaux résultant d'un pourcentage de flexibilité de 50 %, par rapport au pourcentage actuel de 20 %, sont de l'ordre de grandeur suivant:

Coûts environnementaux encourus entre 2008 et 2030:

| Polluant     | Flexibilité de 50 % (en millions d'euros) |
|--------------|---|
| PM           | - 200                                     |
| NOx          | - 350                                     |
| <b>Total</b> | <b>- 550</b>                              |

L'**incidence économique** se réfère aux coûts de mise en conformité en tenant principalement compte d'une réduction des pics au niveau des efforts et coûts de R&D, sur la base des



chiffres d'EUROSTAT pour 2005. La valeur actuelle nette des économies réalisées sur les coûts de mise en conformité grâce au recours à la flexibilité modifiée est la suivante:

Gains économiques d'une flexibilité de 50 % par rapport à une flexibilité de 20 % (en millions d'euros)

|   | Phase X          |               |  |
|---|------------------|---------------|--|
| Année   | % de gain en R&D | Gain monétisé | Gain actualisé   |
| 2010  | 0,1              | 496           | 458  |
| 2011  | 0,2              | 991           | 881  |
| 2012  | 0,3              | 1 487         | 1 271  |
| 2013  | 0,2              | 991           | Aucun gain en raison du chevauchement avec la phase suivante |
| Gain total actualisé sur la période                             |                  |               | 2 610  |
| Économies totales réalisées sur les coûts de mise en conformité |                  |               | 2 124  |

## 5.2. Pour les secteurs non encore couverts par le mécanisme de flexibilité (autorails)

À la suite de l'évaluation des options figurant au point 5.1, il est clairement apparu que certaines d'entre elles ne contribueront pas à atteindre les objectifs et ne sont donc pas envisageables. L'analyse se concentrera donc sur l'introduction d'une flexibilité de 20 % ou de 50 %.

L'**impact environnemental** de l'application du mécanisme de flexibilité aux autorails est calculé en partant de l'hypothèse que tous les moteurs destinés aux autorails couverts par la flexibilité de 20 % ou de 50 % seront mis sur le marché sur une période de trois ans après la mise en œuvre de la phase III B.

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Taux de flexibilité (%) | Coûts environnementaux (en euros) p.a. |
| 20 %                    | <b>3 400 000</b>                       |
| 50 %                    | <b>8 500 000</b>                       |

En ce qui concerne **l'incidence économique**, les calculs relatifs aux coûts de mise en conformité des moteurs mis sur le marché aux taux proposés dans le cadre du mécanisme de flexibilité sont les suivants:

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Taux de flexibilité (%) | Valeur actuelle nette des économies réalisées sur les coûts de mise en conformité (en euros) p.a. |
| 20 %                    | <b>4 900 000</b>  |
| 50 %                    | <b>12 500 000</b>   |

## 6. COMPARAISON DES OPTIONS

Une modification du mécanisme de flexibilité génère à la fois une incidence environnementale négative et un avantage économique se traduisant par des économies réalisées sur les coûts de mise en conformité, notamment une diminution des pics de coûts d'investissement en R&D, car ces coûts sont répartis sur une plus longue période.

Comparaison des options pour les secteurs déjà couverts par le mécanisme de flexibilité (valeur actuelle nette, tous les coûts en euros)

|   | POURCENTAGE DE FLEXIBILITÉ |               |
|---|----------------------------|---------------|
|   | 20 %                       | 50 %          |
| Coûts environnementaux                                  |                            | 550 000 000   |
| Économies réalisées sur les coûts de mise en conformité |                            | 2 124 000 000 |

Comparaison des options pour les autorails (valeur actuelle nette, tous les coûts en euros)

|                        | POURCENTAGE DE FLEXIBILITÉ |            |            |
|------------------------|----------------------------|------------|------------|
|                        | N.A.                       | 20 %       | 50 %       |
| Coûts environnementaux |                            | 10 200 000 | 25 500 000 |

|   |  |            |            |
|---|--|------------|------------|
|   |  |            |            |
| Économies réalisées sur les coûts de mise en conformité |  | 14 700 000 | 37 500 000 |

Bien que le pourcentage de flexibilité de 50 % pour les autorails permette de réaliser des économies plus importantes sur les coûts de mise en conformité, l'option favorite proposée pour ce secteur est un pourcentage de 20 %, car c'est la première fois qu'il est proposé aux constructeurs d'autorails de bénéficier du mécanisme de flexibilité. Pour les autorails, la technologie permettant de se conformer à la phase III B existe déjà et devrait être encouragée autant que possible. Les autorails sont principalement équipés de moteurs «empruntés» aux poids lourds (camions, bus, etc.) qui, d'après l'industrie, ont uniquement besoin d'être adaptés, dans une mesure plus ou moins grande, à la carrosserie de l'autorail. Il est donc moins impératif d'utiliser des moteurs conformes à la phase III A, puisque la technologie permettant de se conformer à la phase III B existe déjà et devrait être encouragée. Le mécanisme de flexibilité à 20 % proposé devrait établir une limite supérieure pour la mise sur le marché de moteurs conformes à la phase III A, dès lors qu'il existe un grand nombre de constructeurs d'autorails, mais devrait également donner à ces derniers l'occasion de maintenir leurs activités pour pouvoir financer la mise au point de moteurs conformes à la phase III B.

En conclusion, l'option choisie est celle qui consiste à porter à 50 % le pourcentage de flexibilité pour les secteurs qui sont déjà couverts par le mécanisme de flexibilité et à adapter en conséquence le nombre total de moteurs devant être mis sur le marché dans le cadre dudit mécanisme.

En outre, l'option consistant à inclure les autorails dans le mécanisme de flexibilité avec un pourcentage de flexibilité de 20 % a été considérée comme étant la meilleure option. Ces options permettent un juste équilibre entre la nécessité de maintenir la compétitivité de l'industrie concernée pendant la crise et la nécessité d'atténuer les effets sur l'environnement, sans qu'il soit nécessaire de modifier les objectifs généraux poursuivis par la directive, à savoir réduire les niveaux d'émission de polluants des engins mobiles non routiers.

## 7. SUIVI ET EVALUATION

Une évaluation de l'impact du cadre élargi du mécanisme de flexibilité, une fois mis en œuvre et achevé, sera réalisée sur la base d'informations fournies par l'industrie et par les États membres, au titre de l'article 4 et de l'annexe XIII de la directive.