

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/25/CE en ce qui concerne les dispositions pour les tracteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité»

COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD)

(2011/C 107/05)

Rapporteur unique: **RANOCCHIARI**

Le 10 novembre 2010, le Parlement européen et le 24 novembre 2010, le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/25/CE en ce qui concerne les dispositions pour les tracteurs mis sur le marché dans le cadre du mécanisme de flexibilité»

COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} février 2011.

Lors de sa 469^e session plénière des 16 et 17 février 2011 (séance du 16 février 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) est convaincu que la réduction des émissions nocives de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules émanant des moteurs installés sur les tracteurs agricoles et forestiers est indispensable afin de contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE en termes de qualité de l'air.

1.2 Le CESE est également certain, compte tenu en particulier de la crise globale actuelle dans le domaine financier, économique et de l'emploi, qu'il convient de garantir à l'industrie européenne qui produit les tracteurs agricoles et forestiers la flexibilité nécessaire pour pouvoir développer de nouveaux véhicules sans devoir faire face à des charges économiques excessives qui seraient insoutenables dans la conjoncture actuelle.

1.3 Par conséquent, le CESE soutient la proposition de la Commission visant à porter à 50 % le pourcentage de flexibilité initialement fixé à 20 %, et à augmenter de manière proportionnelle les quantités fixes définies spécifiquement pour les petites et moyennes entreprises.

1.4 Le CESE estime que l'impact sur l'environnement de l'augmentation de la flexibilité ne dépend pas de la durée du mécanisme, mais recommande toutefois de définir une échéance pour les phases qui n'en ont pas encore. C'est pourquoi il juge nécessaire de fixer pour toutes les catégories de moteur, pour la phase IIIB et les phases ultérieures, une durée commune égale à trois ans ou à la durée de la phase si celle-ci est inférieure à trois ans.

1.5 Le CESE juge que les dispositifs de mise en œuvre et la période de transition prévus entre les diverses phases sont particulièrement lourds et contraignants pour les PME, étant donné que les coûts requis pour repenser les tracteurs agricoles et forestiers, installer les nouveaux moteurs, et surtout financer la R&D et procéder à l'évaluation de la conformité seraient évidemment beaucoup plus élevés pour les petites entreprises que pour les grands complexes industriels.

1.6 Par conséquent, le CESE soutient la proposition d'accorder l'exemption pour un nombre fixe de moteurs seulement aux PME.

1.7 Le CESE estime qu'il est essentiel d'encourager les efforts consentis au niveau européen et international en vue d'élaborer des normes techniques claires acceptées par tous dans le but de favoriser les échanges mondiaux dans ce secteur et d'harmoniser de plus en plus les limites d'émissions en vigueur au sein de l'UE et celles qui sont appliquées ou prévues dans les pays tiers.

1.8 Le CESE considère que le cadre idéal pour mener cet effort d'harmonisation est la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, compte tenu en particulier de l'accord mondial de 1998 en matière d'harmonisation.

1.9 Le CESE souligne la nécessité de contrôler les émissions des tracteurs agricoles et forestiers dans les conditions d'utilisation réelles plutôt que sur une base purement théorique et invite la Commission européenne à présenter le plus tôt possible des propositions de plans de conformité en service (*in-service conformity*).

1.10 Le CESE juge que les systèmes électroniques jouent un rôle-clé dans le contrôle du bon fonctionnement des moteurs et des systèmes de post-traitement requis pour réaliser les objectifs environnementaux fixés.

1.11 Le CESE propose dès lors à la Commission européenne d'adopter des mesures interdisant la manipulation frauduleuse des logiciels de contrôle et imposant l'adoption de systèmes qui réduisent les performances des tracteurs agricoles si les systèmes de post-traitement ne sont pas gérés correctement.

2. Introduction

2.1 La directive 2000/25/CE concerne les moteurs à allumage par compression, d'une puissance comprise entre 18 kW et 560 kW, destinés à être installés sur les tracteurs agricoles et forestiers. Elle fixe les limites d'émission de gaz de monoxyde de carbone, d'hydrocarbures, d'oxydes d'azote et de particules. La directive prévoit des phases fixant des valeurs limites d'émission de plus en plus strictes, assorties de délais de mise en œuvre, pour les gaz d'échappement et les particules. Les prochaines phases déjà fixées sont dénommées IIIB (à compter du 1^{er} janvier 2011) et IV (à compter du 1^{er} janvier 2014). Aucune obligation n'a été fixée pour les moteurs de 37 à 56 kW pour la phase IV, tandis que pour tous les moteurs de puissance supérieure, aucune phase n'est encore prévue après la phase IV. Si l'on considère que la durée d'une phase est le temps qui s'écoule entre la date de mise en œuvre obligatoire de ses critères et le début de l'obligation de se conformer aux normes de la phase suivante, on peut estimer que certaines phases (par rapport à certaines catégories de moteur) sont illimitées.

2.2 Les normes d'émission relatives aux tracteurs agricoles et forestiers ont été modifiées en 2005. Cette modification a consisté en l'introduction de mécanismes de flexibilité qui ont permis d'adopter et de mettre en œuvre rapidement des limites d'émission très ambitieuses alignées sur celles en vigueur aux États-Unis, mais également en l'instauration, du moins de manière partielle et simplifiée, de mécanismes de flexibilité analogues à la législation visant à limiter la charge imposée aux producteurs en termes de ressources humaines et économiques. D'autres législations telles que celles qui sont appliquées dans ce secteur en Chine, en Inde et au Brésil ne prévoient pas ces mécanismes et définissent des calendriers d'application beaucoup moins stricts.

2.3 Le mécanisme adopté par l'UE permet aux constructeurs de tracteurs agricoles et forestiers, pendant une phase donnée, de se procurer auprès de leur fournisseur de moteurs un nombre limité de tracteurs équipés de moteurs conformes aux normes de la phase antérieure. Le nombre de moteurs est fixé une fois pour toutes au moment de la demande, sur la base de deux critères:

- un pourcentage des ventes (moyennes) de tracteurs au cours des cinq années précédentes;
- un nombre fixe limité, destiné aux PME.

Le nombre de moteurs défini dans le cadre du mécanisme de flexibilité ne dépend donc pas de la durée de ce mécanisme.

2.4 Enfin, la directive 2010/26/UE de la Commission du 31 mars 2010 portant modification de la directive 97/68/CE sur les émissions provenant des moteurs destinés aux engins mobiles non routiers a notamment permis d'assouplir la procédure administrative pour les demandes et contrôles dans le cadre du mécanisme de flexibilité, dans un esprit de simplification législative très opportun.

2.5 La proposition de la Commission européenne prend acte de la charge exceptionnelle qui incombe aux constructeurs dans le cadre de la phase IIIB, qui tout d'abord impose à tous l'adoption de systèmes de post-traitement des émissions de moteurs. Ces technologies, bien que déjà connues et appliquées dans le secteur des poids lourds, doivent être complètement repensées afin de tenir compte des conditions de fonctionnement très difficiles des tracteurs agricoles et forestiers. Ensuite, ce sont les tracteurs eux-mêmes qui doivent être entièrement revus pour permettre la mise en œuvre des systèmes de post-traitement.

2.6 Par ailleurs, depuis 2009, l'industrie européenne de production de tracteurs agricoles et forestiers subit de plein fouet les effets de la crise économique et financière mondiale. En dépit des premiers signes de reprise sur le plan statistique, cette crise a encore des retombées importantes sur le plan social et surtout en matière d'emploi.

2.7 La proposition visant à accroître la flexibilité se limite à la phase IIIB qui coïncide avec la période la plus difficile de la crise mondiale.

2.8 La proposition de la Commission définit une échéance unique pour les mécanismes de flexibilité de la phase IIIB, contrairement au principe d'introduction échelonnée des phases en fonction de la catégorie du moteur.

2.9 S'il est raisonnable de fixer une échéance pour les mécanismes de flexibilité à durée illimitée de certaines catégories de moteur (cf. paragraphe 2.1), il ne semble pas opportun de définir une durée variable allant de trois ans à un an seulement pour les autres catégories de cylindrée. Un tel choix se justifie normalement par la réduction de l'impact sur l'environnement. En réalité, le nombre total de moteurs autorisé dans le cadre d'un mécanisme de flexibilité est déterminé lors de la mise en place de ce mécanisme en fonction (pourcentage) de la moyenne des ventes du constructeur au cours des années précédant la demande de ce dernier, ou alors un nombre fixe est attribué pour toute la durée du mécanisme. Le constructeur demandera généralement ce nombre, ce qui permet d'évaluer l'impact sur l'environnement de cette mesure. La durée du mécanisme de flexibilité n'a donc aucun impact ultérieur sur l'environnement puisque le nombre de moteurs exemptés est établi à l'avance.

2.10 Afin d'éviter des disparités non justifiées entre les catégories de moteur, il convient d'uniformiser la durée des mécanismes de flexibilité pour toutes les catégories de moteur et, en modifiant la proposition de la Commission, d'appliquer cette approche à toutes les phases qui n'ont pas encore d'échéance fixe, comme la phase IV.

2.11 Dans l'optique de préserver tant l'industrie que l'environnement, il convient de prendre les mesures suivantes:

- maintenir la compétitivité de l'industrie européenne des tracteurs agricoles et forestiers et atténuer la pression immédiate exercée par la crise économique;
- au cours de la phase III B, permettre à l'industrie de continuer à financer les activités de R&D relatives à tous types de produits, en particulier aux produits de niche;
- limiter les émissions des véhicules en circulation, et donc favoriser le remplacement des tracteurs agricoles et forestiers obsolètes par des véhicules ayant un faible impact sur l'environnement et offrant un meilleur niveau de sécurité pour les opérateurs. L'option de dispositions de rattrapage en matière d'émissions ne présente que peu d'intérêt en termes de réduction des émissions nocives et n'est d'aucune utilité en termes d'amélioration de la sécurité.

3. La proposition portant modification de la directive

3.1 La proposition à l'examen prévoit d'apporter les modifications suivantes à la directive 2000/25/CE.

3.2 Au cours de la phase IIIB, une augmentation du nombre de moteurs destinés à être installés sur les tracteurs agricoles ou forestiers mis sur le marché est autorisée dans le cadre du mécanisme de flexibilité, pour chaque catégorie de puissance. Une augmentation des quantités admises par dérogation de 20 à 50 % des ventes annuelles de tracteurs réalisées, ou à titre de variante optionnelle, une adaptation proportionnelle du nombre fixe de moteurs pouvant être mis sur le marché, sont également prévues dans la cadre du régime de flexibilité.

La date d'expiration de ces mesures est fixée au 31 décembre 2013.

3.3 L'option proposée prévoit donc le renforcement du régime de flexibilité existant. Cette option est considérée comme la meilleure, dans la mesure où elle permet un juste équilibre entre l'impact sur l'environnement et l'avantage économique tiré d'une réduction des coûts nécessaires pour permettre au marché de se conformer aux nouvelles limites d'émissions. Il convient de rappeler qu'une augmentation de la flexibilité était par ailleurs déjà considérée comme une option par l'article 4, paragraphe 8 de la directive précitée 2000/25/CE.

4. Observations générales

4.1 Le CESE approuve l'orientation prise par la Commission qui entend conférer davantage de flexibilité à la réalisation des différentes phases de mise en œuvre des valeurs limites autorisées pour les moteurs destinés à être installés sur les tracteurs agricoles et forestiers, concernant les émissions de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures et de particules.

4.2 Le CESE partage les préoccupations de la Commission quant à la préservation du niveau de compétitivité et d'emploi de l'industrie européenne des tracteurs agricoles et forestiers compte tenu des conséquences de la crise financière et économique internationale, mais aussi la nécessité d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement et de bien-être des citoyens européens.

4.3 Le CESE souscrit donc à la proposition de la Commission qui entend porter à 50 % le pourcentage de flexibilité pour les secteurs déjà couverts par des mécanismes de flexibilité, prévus par la directive de l'an 2000 sur les émissions des gaz d'échappement provenant des tracteurs agricoles et forestiers et ses modifications ultérieures, pour la seule phase IIIB.

4.4 De manière plus générale, le CESE juge essentiel d'encourager les efforts conjoints déployés au niveau européen et international dans le but d'élaborer des normes techniques claires et généralement acceptées afin de promouvoir les échanges mondiaux visant à rapprocher de plus en plus les limites d'émissions en vigueur dans l'UE et celles appliquées ou prévues dans des pays tiers. A cette fin, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe à Genève apparaît comme l'enceinte idéale pour cette démarche.

4.5 Les PME du secteur méritent une attention particulière, pour lesquelles le CESE considère que les mécanismes flexibles d'ajustement, les délais de réalisation et ceux prévus pour le passage entre les différentes phases sont particulièrement coûteux, compte tenu des dépenses encourues pour rendre conformes les équipements et les moteurs, coûts qui s'avèrent bien entendu beaucoup plus lourds pour une entreprise de plus petite taille par rapport à ceux encourus par de grands complexes industriels. Dès lors, il s'avère nécessaire de réserver aux PME l'option relative au nombre fixe de moteurs dans le cadre du régime dérogatoire.

4.6 Le CESE observe qu'afin de pouvoir cibler les objectifs, il est non seulement nécessaire de fixer des valeurs limites strictes, mais également de définir des procédures d'essais qui contrôlent les émissions dans des conditions réelles d'utilisation, en ayant recours à des programmes de suivi des émissions des moteurs mis en œuvre par les constructeurs de moteurs ou par les autorités de surveillance, dans le cadre des systèmes de contrôle de la conformité en service (*in-service conformity*).

4.7 Le CESE est conscient du fait que les niveaux plus ambitieux de réduction des émissions exigent d'adopter des dispositifs de post-traitement et considère dès lors indispensable que ces systèmes ne puissent être falsifiés et que les opérateurs effectuent l'entretien qui s'impose afin d'en garantir l'efficacité pour toute la durée envisagée pour les tracteurs. Dans le cas contraire, les moteurs produiraient des émissions plus nuisibles que celles des moteurs conformes à des phases obsolètes. Actuellement, la directive prévoit des règles minimales pour

l'entretien mais aucune pour contrer la falsification des systèmes, notamment du logiciel d'exploitation. Le CESE recommande à la Commission européenne d'adopter dans les meilleurs délais des prescriptions interdisant l'exploitation des tracteurs agricoles et forestiers dès lors que les dispositifs de post-traitement ne font pas l'objet d'un entretien approprié, ainsi que l'accès par des tiers, qui ne soient pas expressément autorisés par les constructeurs, aux logiciels supervisant le fonctionnement correct et le contrôle des émissions.

Bruxelles, le 16 février 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
