



Bruxelles, le 23.5.2007
SEC(2007) 636

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

Résumé général

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (refonte)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché des services de transport par autocar et autobus (refonte)

{COM(2007) 263 final}
{COM(2007) 264 final}
{COM(2007) 265 final}
{SEC(2007) 635}

«La licence d'un transporteur est considérée comme constituant une possession au sens de l'article I du premier protocole annexé à la loi sur les droits de la personne humaine de 1998 (Human Rights Act 1998). Il s'agit d'un bien précieux lorsqu'il est détenu, sous la forme d'une licence standard, par un transporteur de marchandises ou un exploitant d'autobus ou d'autocars professionnel, dont l'activité consiste à transporter des marchandises ou des voyageurs pour compte d'autrui; en effet, sans cette licence, il ne peut réaliser d'opérations commerciales substantielles. Par conséquent, nous sommes en droit d'attendre des titulaires de ces précieuses licences qu'ils les utilisent avec la diligence et la prudence appropriées.»

Geoffrey Simms, Traffic Commissioner, Eastern Traffic Area.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	3
2	Questions de procédure	5
3	Objectifs	6
4	Options stratégiques	6
5	Comparaison entre les options et conclusions	8

1. CONTEXTE

Depuis la mise en œuvre du marché intérieur des transports routiers, le secteur routier a été remodelé en profondeur. Après la déréglementation des prix du transport international intervenue à la fin des années 1980, la directive concernant l'accès à la profession de transporteur par route¹ et les quatre règlements sur l'accès au marché du transport par route² adoptés par la Communauté quelques années plus tard ont servi de jalons sur la voie de ces changements.

La directive a introduit des exigences minimales relatives à l'honorabilité et à la capacité professionnelle et financière auxquelles doivent satisfaire les opérateurs qui souhaitent exercer la profession de transporteur par route. Les quatre règlements ont libéralisé le transport international par route en ce qui concerne les marchandises d'une part, et les voyageurs transportés dans le cadre de services occasionnels d'autre part. Ils ont établi une concurrence régulée pour autoriser l'exécution de services réguliers de transport de voyageurs et de certaines activités de transport de marchandises dans un État membre par des transporteurs non résidents («cabotage»).

Depuis lors, les services de transport par route ont étoffé et diversifié leur offre afin de répondre de manière plus fine aux besoins de services «juste à temps» de la clientèle. Dans certains cas, le prix du transport pour l'utilisateur final a même baissé. Les chargeurs et l'économie dans son ensemble y ont gagné. Le marché du transport routier de marchandises a connu une croissance moyenne de 3,4 % par an, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives d'activité.

Cependant, les transporteurs demeurent confrontés à des règles nationales disparates en ce qui concerne l'accès à la profession et au marché. Les autorités chargées de délivrer les autorisations ne contrôlent pas d'une manière uniforme l'honorabilité des entreprises de transport routier et la liste des infractions commises. La valeur du certificat de capacité professionnelle requis pour obtenir l'accès au marché varie d'un État membre à l'autre (le taux de réussite aux examens correspondants varie de 10 % à plus de 90 %). L'application et le contrôle de l'application des règles en matière de cabotage sont inégaux. Parallèlement, les entreprises de transport routier sont de plus en plus actives à l'extérieur de l'État membre où elles sont enregistrées. Le transport international augmente en moyenne de 4,2 % par an et le trafic tiers³ a même augmenté de plus de 40 % depuis 2004.

Dans ces circonstances, l'hétérogénéité des règles ne permet pas des conditions égales de concurrence et entraîne une propension des entreprises non résidentes à se conformer médiocrement aux règles de sécurité routière et en matière sociale. Cette hétérogénéité rend aussi le marché quelque peu opaque et se traduit par une certaine méfiance vis-à-vis des transporteurs provenant d'autres États membres. Les clients et l'économie en général ne récoltent donc pas tous les avantages qu'on pourrait attendre d'un marché des transports routiers véritablement transparent et intégré.

¹ Directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route.

² Règlements (CEE) n° 881/92, (CEE) n° 3118/93, (CEE) n° 684/92 et (CE) n° 12/98 concernant l'accès au marché du transport par route.

³ Transport entre un pays A et un pays B effectué par un transporteur établi dans un pays C.

Récemment, la Communauté a déjà renforcé les règles de base communes concernant le temps de travail⁴, les temps de conduite et de repos⁵. Ces mesures devraient contribuer à réduire les distorsions de concurrence et à améliorer la situation. Toutefois, le caractère incomplet et le manque de clarté des dispositions de la législation communautaire concernant l'accès à la profession et au marché, et les divergences qui en résultent dans leur application et le contrôle de leur application, continuent à créer des problèmes dans les domaines suivants:

1. Les entreprises de transport routier dépourvues d'un établissement véritable et stable (entreprises «boîtes aux lettres») peuvent échapper à une surveillance appropriée de la part des autorités chargées de délivrer les licences, et ne craignent pratiquement aucune sanction administrative telle que le retrait de licence. Tandis que certains États membres ont établi des exigences complètes pour s'assurer que les entreprises ont un établissement effectif, d'autres n'exigent qu'une inscription sommaire auprès d'une chambre de commerce. Cette attitude incite les entreprises à adopter des comportements négligents, voire délinquants, et favorise une concurrence déloyale au détriment de la grande majorité des acteurs du secteur.
2. Les exigences des règles nationales concernant la capacité professionnelle et financière conformément à la directive 96/26/CE sont souvent difficiles à comparer d'un État membre à l'autre. Cette disparité de règles à l'intérieur de l'Union européenne fausse aussi la concurrence. Les entreprises ayant un faible niveau de qualifications professionnelles et de capacité financière parviennent à se maintenir sur le marché malgré leur tendance à négliger et à mal respecter les règles de sécurité routière et en matière de temps de conduite. Les consommateurs sont privés de références comparables qui leur permettent de connaître d'avance la situation des entreprises auxquelles ils confient des missions de transport.
3. Les différences sont particulièrement marquantes en ce qui concerne les exigences minimales relatives à la capacité professionnelle. Plusieurs régimes dérogatoires permettent que le titulaire du certificat de capacité professionnelle (gestionnaire de transport) ne soit pas impliqué directement dans la direction des activités de transport proprement dites, et même qu'il travaille pour d'autres entreprises simultanément. Il se peut que ces régimes soient utilisés de manière excessive ou même abusive. Il n'existe donc pas de garantie d'un niveau de capacité professionnelle minimal uniforme. Les très petits transporteurs sont désarmés face à cette situation et deviennent souvent ce que l'on appelle des «faux travailleurs indépendants».
4. Le règlement (CE) n° 3118/93 permet à un transporteur de marchandises par route établi dans un État membre de fournir un service de transport de marchandises par route dans un autre État membre à condition que ce service soit effectué *à titre temporaire*. En pratique, il est difficile d'apprécier le caractère temporaire d'un service de transport, et donc de déterminer si ce service est légal ou non. La Commission a adopté une communication interprétative sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises⁶, en vue de clarifier cette notion en s'appuyant sur la définition du caractère «temporaire» donnée par la Cour de justice en rapport avec la prestation de services. Malgré cette clarification,

⁴ Directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier.

⁵ Règlement (CE) n° 561/2006.

⁶ Communication 2005/C 21/02 du 26 janvier 2005.

plusieurs États membres ont adopté leurs propres règles nationales en matière de cabotage routier, ce qui augmente le risque de divergence des règles, entraîne une hausse des coûts que les entreprises doivent consentir pour se mettre en conformité et une insécurité juridique accrue.

5. Pour les services réguliers internationaux de voyageurs, le règlement (CE) n° 684/92 a créé un régime selon lequel chaque nouveau service doit obtenir une autorisation individuelle de la part des autorités nationales. Pour chaque demande, les autorités nationales doivent obtenir l'accord des autres États membres concernés par le service, évaluer les conséquences de son introduction et communiquer au demandeur l'acceptation ou le rejet de sa demande. La procédure est perçue, surtout par le secteur d'activité, comme une source de formalités inutiles et d'obstacles élevés pour les nouveaux entrants.
6. Le manque d'uniformité de certains documents de contrôle tels que la copie certifiée de la licence communautaire et l'attestation de conducteur crée des problèmes lors des inspections et entraîne souvent des pertes de temps considérables pour les transporteurs.
7. Les procédures aboutissant à des sanctions administratives, comme le retrait de la licence d'une entreprise et la déchéance d'un gestionnaire de transport, sont appliquées de manière très inégale par les États membres et ne tiennent pratiquement pas compte du comportement de l'entreprise considérée à l'extérieur de l'État membre où elle est établie. Cela porte atteinte à la crédibilité générale et à l'efficacité de la surveillance que les États membres sont supposés exercer. C'est aussi une source d'insécurité juridique pour les entreprises.

2 QUESTIONS DE PROCEDURE

L'analyse d'impact s'est fondée sur différentes études menées en 2004, 2005 et 2006 et sur une consultation publique. Son champ d'application a été ajusté de manière à refléter aussi précisément que possible les observations des principales parties concernées. Conformément aux recommandations figurant dans les *lignes directrices concernant l'analyse d'impact*⁷, l'analyse a pris en compte le principe d'analyse proportionnée et s'est concentrée sur les formes d'impact et les effets distributifs les plus marquants. Dans la mesure du possible, des estimations quantifiées ont été fournies.

La consultation publique a été conforme aux normes de la Commission⁸ et s'est déroulée sous la forme d'une consultation ouverte par internet entre le 9 juin et le 9 août 2006. Le document de consultation, les contributions reçues et un résumé de celles-ci sont disponibles sur le site web «Your voice in Europe» et à l'adresse internet suivante:

http://ec.europa.eu/transport/road/consultations/road_market_en.htm.

La Commission a reçu 67 contributions qui peuvent être réparties selon les groupes suivants: autorités nationales: 16, associations internationales de transporteurs routiers, de salariés ou de groupes d'intérêts divers: 10, associations nationales: 36, entreprises ou indépendants: 5.

⁷ SEC(2005) 791.

⁸ COM(2002) 704.

Les services de la Commission ont débattu des principaux points traités dans cette consultation dans le cadre du dialogue social avec les partenaires sociaux le 5 septembre 2006. Le 7 novembre 2006, une réunion de consultation avec les parties concernées et le Commissaire Jacques Barrot a eu lieu à Bruxelles.

Les répondants se sont généralement déclarés partisans d'une simplification et d'une clarification du cadre réglementaire qui régit le marché des transports par route. Un aspect récurrent dans les contributions des répondants était la nécessité d'harmoniser les règles actuelles relatives à l'accès au marché et à la profession et de faire en sorte qu'un contrôle efficace de leur application soit possible.

3 OBJECTIFS

Les objectifs sont de simplifier et de clarifier les dispositions juridiques contenues dans l'actuelle directive relative à l'accès à la profession et les quatre règlements concernant l'accès au marché, en facilitant le contrôle de leur application, et en les complétant le cas échéant. Sur un plan plus opérationnel, les objectifs sont les suivants:

- contribuer à créer des conditions d'égalité et à limiter les distorsions de la concurrence;
- rehausser le niveau de qualifications professionnelles des gestionnaires de transport par route;
- réduire les charges administratives;
- renforcer le respect des règles sociales, techniques et en matière de sécurité;
- limiter l'impact environnemental des transports routiers, notamment en évitant les retours à vide de véhicules.

4 OPTIONS STRATEGIQUES

Il ressort de la consultation que, globalement, les parties concernées pensent qu'il faudrait réviser les règles, à tout le moins pour les simplifier, faciliter le contrôle de leur application et les rendre plus comparables. Afin de refléter de manière précise la diversité des points de vue exprimés lors de la consultation, cinq options stratégiques ont été envisagées.

Option 1

L'option «statu quo»: la législation actuelle relative au marché intérieur du transport par route, composée de quatre règlements et d'une directive, resterait inchangée.

Option 2

L'option «simplification technique et non réglementaire»: la directive relative à l'accès à la profession serait simplement codifiée et les quatre règlements concernant l'accès au marché fusionneraient en deux nouveaux règlements, l'un sur le transport de marchandises et l'autre sur le transport de voyageurs. Cette option inclurait, par voie de simplification technique, la normalisation des licences communautaires, de

leurs copies certifiées conformes, et des attestations de conducteur. Elle prévoit aussi d'éliminer progressivement les régimes dérogatoires pour les plus petits véhicules ainsi que les «droits acquis». Par ailleurs, la Commission:

- publierait des lignes directrices afin d'encourager les États membres à mettre en œuvre les dispositions relatives à la capacité financière d'une manière plus harmonisée;
- publierait une communication interprétative sur le cabotage, qui remplacerait celle déjà adoptée en 2005.

Option 3

L'option «harmonisation»: Cette option comprendrait la simplification technique proposée dans l'option 2, plus les modifications suivantes:

- des critères communs seraient élaborés pour garantir que les entreprises qui obtiennent l'accès à la profession disposent d'un établissement stable et effectif.
- L'harmonisation de la capacité professionnelle serait obtenue au moyen d'une formation reconnue dispensée par un centre accrédité. Les liens entre l'entreprise et le titulaire du certificat de capacité professionnelle seraient resserrés. Les exigences en matière de capacité financière seraient harmonisées au moyen d'indicateurs standard ou d'une garantie bancaire optionnelle.
- Trois opérations de cabotage consécutives à une opération de transport international de marchandises seraient autorisées sur une période de sept jours, ce qui serait facile à contrôler au moyen des lettres de transport existantes. La procédure visant à autoriser les services internationaux réguliers de transport de voyageurs par autocar serait simplifiée.
- Les preuves d'infractions graves à l'encontre des règles communautaires en matière de transport par route feraient l'objet d'une reconnaissance mutuelle entre Etats Membres. Des règles prévoiraient une approche commune pour contrôler l'honorabilité des transporteurs et imposer des sanctions administratives telles que le retrait d'autorisation ou la déchéance des gestionnaires de transport.

Option 4

L'option «normes de qualité supérieures», qui inclurait toutes les mesures de l'option 3 («harmonisation»), sauf que:

- les exigences en matière de capacité financière seraient de 50 % plus élevées et une exigence supplémentaire de formation périodique régulière serait ajoutée;
- des dispositions plus strictes seraient ajoutées pour que la personne titulaire du certificat de capacité professionnelle soit effectivement employée à temps plein par l'entreprise.

Option 5

L'option «libéralisation», qui inclurait toutes les mesures de l'option 3, sauf que:

- les opérations de cabotage consécutives à une opération de transport international seraient illimitées et le véhicule qui les effectue ne devrait quitter l'État membre où ces opérations ont lieu qu'après un mois;
- les autorisations pour les services réguliers de transport de voyageurs seraient totalement abolies.

5 COMPARAISON ENTRE LES OPTIONS ET CONCLUSIONS

L'analyse d'impact a porté sur l'impact économique, l'impact sur la sécurité routière, l'impact social et l'impact environnemental. Les principales conclusions sont résumées ci-après:

Option 1

Avec l'option «*statu quo*», les problèmes décrits au point 1 persisteraient et s'aggravaient même, étant donné la forte croissance des transports internationaux.

Option 2

L'option «simplification technique et non réglementaire» serait facile à mettre en œuvre et réduirait légèrement les coûts administratifs. Cette option clarifierait les textes législatifs et faciliterait le contrôle de leur application dans une certaine mesure, mais il est improbable qu'elle réduise les écarts entre les réglementations nationales. Elle pourrait même contribuer à une divergence accrue des règles nationales, étant donné que les États membres seraient autorisés à développer leur propre politique, par exemple en limitant le cabotage de manière plus stricte. Le principal problème mis en évidence au début du présent document persisterait.

Option 3

L'option «harmonisation» rendrait les règles concernant l'accès à la profession et les règles concernant l'accès au marché plus compatibles, plus cohérentes et plus faciles à faire appliquer. Même si, à court terme, dans certains pays, elle ferait augmenter légèrement les coûts de mise en conformité et les coûts d'entrée sur le marché pour les petites entreprises, elle contribuerait à rendre la concurrence plus loyale et à éléver le niveau moyen de qualification professionnelle sur le marché intérieur des transports routiers de l'UE. Cette option améliorerait le respect des règles sociales et de sécurité routière en décourageant les transporteurs négligents ou délinquants. Elle contribuerait à réduire l'impact environnemental des transports en favorisant une optimisation des chargements de véhicules pour les trajets internationaux réguliers. Après une phase initiale d'investissements pour installer des registres électroniques qui permettraient aux autorités de contrôle d'effectuer des vérifications ciblées au lieu de contrôler fréquemment toutes les entreprises, cette option donnerait aux États membres la possibilité de réduire la charge administrative de 190 millions d'euros par an.

Option 4

L'option «normes de qualité supérieures» serait plus efficace pour éléver le niveau moyen de qualification professionnelle des transporteurs routiers dans tous les États membres. Elle améliorerait aussi le respect des règles en matière de sécurité routière et en matière sociale. Elle réduirait la charge administrative dans la même mesure que l'option 3. À court terme, cette option entraînerait un plus grand respect des règles et une hausse des coûts d'entrée pour les entreprises, et pourrait rendre l'entrée sur le marché proportionnellement plus difficile pour les petites entreprises. À long terme, elle encouragerait les activités de transport routier présentant les plus grands avantages socioéconomiques, et pourrait rétablir la confiance des entreprises et des clients d'un État membre donné vis-à-vis des transporteurs routiers étrangers.

Option 5

L'option «libéralisation» introduirait, sur plusieurs marchés nationaux, une plus grande concurrence et réduirait les coûts du transport dans les pays concernés. Cependant, elle aurait pour effet d'accroître le volume du transport routier et éventuellement ses effets négatifs globaux sur l'environnement, et provoquerait un transfert d'emplois de ces pays vers les pays où le coût du travail est inférieur. La réduction de la charge administrative obtenue avec l'option 3 pourrait être compensée par une complexité juridique accrue en ce qui concerne les règles nationales applicables aux transporteurs qui se livrent au cabotage. Dans le cas de services d'autocars, des problèmes de sécurité routière pourraient se poser. En l'absence de normes de haute qualité effectivement appliquées (par la mise en œuvre de l'option 4), les incitations données aux comportements négligents ou délinquants augmenteraient au lieu de diminuer. Globalement, cette option aurait des incidences substantielles qui nécessiteraient une analyse plus approfondie, et elle sort donc du cadre de simplification dans lequel s'inscrit la présente proposition.

Compte tenu des inconvénients de l'option 4 pour les très petites entreprises, les propositions législatives ci-jointes sont fondées sur l'option 3 («harmonisation»). La mise en œuvre de ces propositions contribuera à l'application effective de normes professionnelles et de sécurité élevées, et réduira les distorsions de la concurrence dans le secteur du transport routier.