

Mars 2017

Accès à la profession de transporteur par route et au marché du transport international de marchandises par route

Révision des règlements (CE) [n° 1071/2009](#) et (CE) [n° 1072/2009](#)

Cette note d'information fait partie d'une série d'«évaluations de la mise en œuvre» portant sur l'application, dans la pratique, de la législation en vigueur de l'Union européenne. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union qui est susceptible d'être modifiée ou révisée, conformément au programme de travail annuel de la Commission européenne. Ces évaluations de la mise en œuvre ont pour objectif de présenter un bref aperçu des documents publics concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation de l'Union à ce jour, en s'appuyant sur les contributions existantes des institutions de l'Union et d'organisations extérieures. Ces textes aideront les commissions parlementaires dans leur travail d'examen des nouvelles propositions, une fois celles-ci déposées.

Commission du Parlement européen compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: commission des transports et du tourisme (TRAN).

Date d'adoption de la législation initiale en séance plénière: 23 avril 2009 pour le règlement (CE) [n° 1071/2009](#) et pour le règlement (CE) [n° 1072/2009](#).

Entrée en vigueur de la législation initiale: 10 novembre 2009 [article 30 du règlement (CE) n° 1071/2009 et article 19 du règlement (CE) n° 1072/2009].

Date de mise en application: 4 décembre 2011 (article 30) pour le règlement (CE) n° 1071/2009. Le règlement (CE) n° 1072/2009 est également applicable depuis cette date (article 19), à l'exception des articles 8 et 9, qui sont applicables depuis le 14 mai 2010.

Date prévue pour la révision de la législation: en vertu de l'article 26 du règlement (CE) n° 1071/2009, la Commission est tenue de soumettre aux colégislateurs un [rapport](#) «sur l'exercice de la profession de transporteur par route» tous les deux ans. L'article 17 du règlement (CE) n° 1072/2009 prévoit une obligation de communication d'informations spécifique pour les États membres et exige que la Commission établisse «[un rapport sur la situation du marché communautaire des transports routiers](#) avant la fin de 2013».

Calendrier pour la modification de la législation: une révision conjointe des règlements (CE) n° 1071/2009 et n° 1072/2009 est prévue à l'[annexe II](#) du [programme de travail de la Commission pour 2017](#) et fait suite à une évaluation réalisée en 2016.

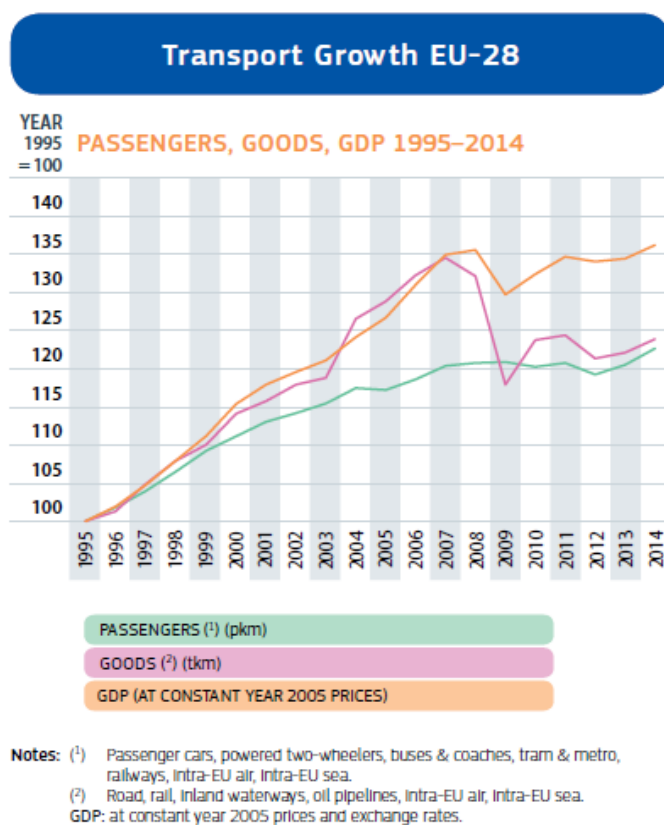
1. Contexte

Le principe d'une politique commune des transports a été établi dans les traités fondateurs de l'Union européenne, mais cette politique n'est devenue effective qu'en 1985, lorsque la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a statué dans l'affaire opposant le Parlement européen et le Conseil au motif de l'inaction

de ce dernier en la matière¹. L'arrêt de la Cour de mai 1985 a déclenché les premières étapes concrètes vers une politique commune par l'intermédiaire du livre blanc de la Commission européenne sur la promotion du marché intérieur, contenant des références spécifiques aux transports et formulant certains objectifs à atteindre pour 1992.

Cette politique répond aux principaux défis du secteur européen des transports, indépendamment du type de transport (routier, aérien, ferroviaire, maritime), en se penchant sur des questions technologiques, sociales, fiscales et environnementales. Elle vise à promouvoir des politiques de transport efficaces, sûres, sécurisées et durables, à encourager une industrie compétitive, à créer des emplois et à assurer la prospérité. Les principes et les objectifs de la politique commune des transports, de même que ses mesures concrètes et ses outils sont présentés en détail dans diverses orientations et dans plusieurs actes de la législation commune².

Le transport routier représente une part importante de la politique commune des transports et constitue l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie européenne et du marché intérieur. En 2014, le transport routier représentait 49 % de l'ensemble des activités de transport de marchandises, qui s'élèvent à 3 524 milliards de tonnes par kilomètre (tkm) (quantité estimée pour l'UE-28).



Source: EU Transport in figures, 2016³.

La présente note d'information met en évidence l'évolution d'un secteur spécifique du transport routier, à savoir le marché du fret, et est axée sur la révision de deux règlements européens: le règlement (CE) n° 1071/2009 sur l'accès à la profession de transporteur par route et le règlement (CE) n° 1072/2009 concernant l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

¹ Arrêt de la Cour du 22 mai 1985, *Parlement européen c. Conseil des Communautés européennes*, politique commune des transports, obligations du Conseil, affaire 13/83.

² Pour de plus amples informations sur les éléments essentiels de la politique des transports de l'Union, voir aussi [Comprendre les politiques de l'Union européenne: Transports](#), Commission européenne, direction générale de la communication, novembre 2014.

³ [EU Transport in figures. Statistical Pocketbook](#) (Transports de l'Union en chiffres, livre de poche statistique), 2016, p. 21.

Le règlement (CE) n° 1071/2009 sur l'accès à la profession de transporteur par route établit des règles communes relatives à l'accès à l'activité de transporteur par route et abroge la [directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996](#). Il s'applique au transport de marchandises et de voyageurs par route ainsi qu'à toutes les entreprises établies au sein de l'Union actives (ou en passe de l'être) dans le transport de marchandises et de personnes. Les principaux éléments couverts par ce règlement sont les suivants:

- les exigences que les entreprises doivent respecter (être établies de façon stable et effective dans un État membre, être honorables, avoir la capacité financière appropriée et la capacité professionnelle requise; article 3 du règlement);
- la définition de certains termes-clés, tels que: gestionnaire de transport, transporteur par route, autorité compétente, registre électronique national;
- la coopération renforcée entre les États membres (notamment par l'interconnexion des registres nationaux des entreprises de transport par route ([le registre européen des entreprises de transport routier](#))).

En 2014, la Commission européenne a présenté un [rapport](#) au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre par les États membres de certaines dispositions du règlement entre le 4 décembre 2011 et le 31 décembre 2012. Ce premier rapport a mis en évidence des difficultés de collecter des données auprès des États membres, des différences concernant la cohérence des données nationales communiquées, des problèmes de délais de communication, ainsi que l'impossibilité de mettre en place un système de coopération administrative entre États membres.

Cabotage: «les transports nationaux de marchandises pour compte d'autrui assurés à titre temporaire par des transporteurs non résidents dans un État membre d'accueil».

Règlement (CE) n° 1072/2009

Dans le [rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne](#)⁴, la Commission a indiqué que même si les changements introduits par le règlement (CE) n° 1071/2009 «ont contribué à une harmonisation accrue [...], [i] reste cependant des progrès à faire pour finaliser l'application de ce règlement»⁵.

Le règlement (CE) n° 1072/2009 sur l'accès au marché du transport international de marchandises par route établit des règles communes pour l'accès au transport international de marchandises par route au sein de l'Union européenne. Ce règlement est axé sur deux questions différentes: d'une part, un marché européen libéralisé des opérations de transport international par route et, d'autre part, le marché du cabotage, qui fait toujours l'objet de restrictions.

Le texte aborde plusieurs aspects concernant l'accès au marché du transport européen de marchandises par route. Plus particulièrement, le règlement:

- précise le champ d'application (les transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui pour les trajets effectués sur le territoire de l'Union; les transports nationaux de marchandises par route assurés à titre temporaire par un transporteur non résident; la partie du trajet effectuée sur le territoire de tout pays de l'Union traversé en transit, dans le cas d'un transport entre un pays de l'Union et un pays tiers);
- définit les critères obligatoires auxquels les transporteurs doivent se conformer pour effectuer des transports internationaux (être titulaire d'une licence communautaire et d'une attestation de conducteur pour les conducteurs ressortissants d'un pays tiers);
- précise certains termes-clés (licence communautaire; attestation de conducteur);

⁴ COM(2014) 222 final.

⁵ Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne, p. 17.

- impose des règles strictes en matière de transports de cabotage, définit leur portée et dresse la liste des règles nationales auxquelles ils sont soumis dans les pays d'accueil de l'Union;
- définit quelles sont les autorités compétentes en cas d'infraction à la législation européenne commune relative aux transports routiers par un transporteur.

Dans son [rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne](#) d'avril 2014, la Commission a souligné, en ce qui concerne le règlement (CE) n° 1072/2009, que «[m]algré des efforts pour clarifier les termes du règlement (CE) n° 1072/2009, il subsiste des divergences dans l'application de certaines dispositions» et que «certains États membres ont manifesté une tendance à restreindre, par des moyens réglementaires et des pratiques de contrôle, les conditions auxquelles les transporteurs peuvent effectuer des transports internationaux et des transports de cabotage»⁶.

La Commission a indiqué dans son rapport que les deux règlements «sont compris, interprétés et appliqués différemment selon les États membres. En conséquence, les opérateurs sont confrontés à un patchwork coûteux et confus, que le paquet législatif de 2009 était initialement censé éviter»⁷.

C'est la raison pour laquelle la Commission a annoncé, en 2015, son intention de revoir le fonctionnement des deux règlements dans le cadre de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) et devrait soumettre une proposition visant à réviser et à simplifier les règles existantes au cours du premier semestre 2017.

«Le transport routier est vital pour l'économie de l'Union: il fait circuler plus de marchandises et plus de passagers que tous les autres modes de transport combinés, et emploie 10,6 millions de personnes. Nous avons toutefois décelé des moyens permettant de rendre le transport routier plus efficace, plus juste et plus propre.»

Portail sur la stratégie en matière de transport routier

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union européenne

Commission européenne

D'après le portail sur la [stratégie en matière de transport routier](#), la vision de la Commission est axée sur la clarification des règles et sur l'amélioration de leur application uniforme, ainsi que sur la création d'un réseau de transport routier plus rentable. Trois domaines-clés sont mis en évidence:

- l'accès à la profession et l'accès au marché du transport de marchandises;
- l'utilisation de véhicules de location dans le transport routier;
- l'accès au marché du transport par autocars et autobus.

La Commission européenne a lancé une procédure d'évaluation de chacun de ces domaines⁸. Pour le premier domaine, la consultation des parties intéressées a eu lieu en 2016 (plus de détails au point 4 de la présente note d'information).

[Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne](#) (2014)

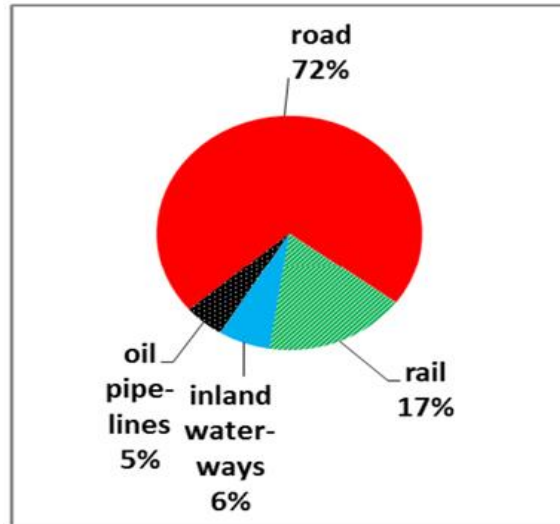
En vertu du règlement (CE) n° 1072/2009, la Commission était tenue de présenter aux colégislateurs un rapport sur la situation du marché communautaire des transports routiers avant la fin de 2013 (article 17, paragraphe 3).

⁶ Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne, p. 18.

⁷ Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne, p. 19.

⁸ Au moment de la rédaction de la présente note d'information, chaque évaluation avait atteint différents stades de la procédure.

Répartition des modes de transport terrestre de marchandises dans l'UE-27 (2012)



Source: Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne.

Le rapport présente un aperçu de l'évolution du transport routier de marchandises (données jusqu'en 2012), qui «représente plus de 70 % de l'ensemble des activités de transport terrestre». Il a confirmé la capacité du secteur à s'adapter aux changements, décrit les avantages d'un marché européen libéralisé et intégré ainsi que les principales différences entre les États membres, et mis en évidence plusieurs défis à relever dans un avenir proche. L'analyse portait sur:

- la situation générale du marché du transport de marchandises par route;
- la structure des entreprises et l'emploi;
- l'évolution de la productivité;
- l'évolution des structures de coûts dans le secteur du transport de marchandises par route;
- l'accès au marché du transport de marchandises par route;
- la dimension sociale;
- les autres évolutions réglementaires.

Le rapport indiquait que les répercussions des deux règlements étaient mitigées: «[l']adoption du paquet routier de 2009 a contribué à fournir aux transporteurs et aux autorités de contrôle des normes et des critères communs pour l'accès à la profession et au marché du transport international de marchandises par route. Cependant, certaines dispositions du règlement (CE) n° 1072/2009 sont difficiles à appliquer, en particulier celles qui ont trait à l'établissement stable des entreprises de transport de marchandises par route et au cabotage. De plus, le patchwork de législations nationales que la refonte de 2009 visait à éviter refait surface, avec des conséquences préjudiciables pour le marché intérieur du transport routier»⁹.

D'après le rapport, plusieurs obstacles devront être éliminés à l'avenir: élaborer des dispositions plus claires pour garantir l'application uniforme des règles d'accès au marché; réviser (assouplir) les restrictions relatives aux conditions à remplir pour effectuer des transports de cabotage; restaurer l'attractivité de la profession et améliorer l'environnement de travail des chauffeurs.

[Évaluation ex-post du règlement \(CE\) n° 1071/2009 et du règlement \(CE\) n° 1072/2009 \(Rapport final\) \(2014\).](#)

L'évaluation examine tous les aspects traités par les deux règlements, à savoir les questions sociales, économiques et environnementales. L'évaluation couvre cinq éléments principaux:

- L'efficacité: les incidences des deux règlements ont été négligeables et aucun des objectifs n'a été pleinement atteint (amélioration du niveau de sécurité routière et des conditions sociales; garantie de conditions équitables entre transporteurs résidents et non résidents; amélioration de l'efficience

⁹ Rapport sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne, p. 28.

du marché du transport en réduisant les déplacements à vide; réduction de la charge administrative; atteinte d'un niveau plus élevé de qualification professionnelle; meilleure définition de la nature temporaire du cabotage; amélioration du respect des dispositions relatives au cabotage). Trois facteurs éventuels sont proposés pour expliquer cet échec: l'existence de sociétés boîtes aux lettres; des interprétations différentes des règles de cabotage au sein de l'Union; et l'absence de contrôle efficace de l'application.

- L'efficience: les avantages en termes d'efficience sont plutôt limités et le rapport coûts-avantages est inférieur au chiffre initialement escompté. Il est souligné qu'à l'époque de l'évaluation ex-post, le système ERRU n'était pas entièrement fonctionnel et que, par conséquent, tous les avantages attendus n'ont pas pu être réalisés. Par ailleurs, le rapport insiste sur une possible solution concernant les avantages en matière d'efficience, fondée sur les exemples de meilleures pratiques aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ceux-ci indiquent qu'une utilisation accrue du système de notation du risque pour cibler les contrôles pourrait donner lieu à un meilleur rapport coût-efficacité – les systèmes de notation du risque de ces deux pays vont plus loin que les exigences minimales de la réglementation et incluent d'autres facteurs que l'honorabilité¹⁰.
- La pertinence: les règlements sont considérés comme des outils appropriés pour réaliser les objectifs. Les problèmes sont principalement liés à des questions d'interprétation et/ou de contrôle de l'application des dispositions réglementaires.
- La cohérence: d'après l'évaluation, l'approche adoptée par l'Union européenne dans les deux règlements pourrait comporter quelques incohérences avec d'autres dispositions juridiques de l'Union, en particulier:
 - le règlement (CE) n° 561/2006 et la directive 2002/15/CE sur le temps de conduite, de repos et de travail des transporteurs routiers [le règlement (CE) n° 1071/2009 ne fait aucune référence aux deux autres actes législatifs européens en ce qui concerne les infractions et les deux règlements ne prévoient aucune disposition en matière de coresponsabilité];
 - la directive 2006/22/CE (différences dans les listes d'infractions et en ce qui concerne les exigences en matière d'honorabilité et de temps de conduite et de repos);
 - le règlement (UE) n° 165/2014 (contradiction avec l'exemption établie dans ce règlement);
 - la directive 92/106/CEE (disparités possibles entre les exigences de documentation concernant le transport de cabotage et le transport combiné);
 - la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs (difficulté à vérifier si les conducteurs qui pratiquent le cabotage bénéficient des conditions minimales des travailleurs dans le pays dans lequel ils pratiquent le cabotage et pour la partie du trajet pour laquelle ils pratiquent ce cabotage).
- La valeur ajoutée de l'Union: l'évaluation considère que la valeur ajoutée européenne est incontestable en ce qui concerne les deux règlements. Les règlements «se sont traduits par des effets positifs par rapport à la situation précédant leur entrée en vigueur»; ce type d'outil législatif (règlement) semble constituer l'outil le plus «approprié, efficace et pertinent» pour réaliser les objectifs.

Quatre recommandations pour l'avenir sont formulées dans l'évaluation:

- des mesures de lutte contre les sociétés boîtes aux lettres;
- la clarification des règles de cabotage;
- des orientations et le partage de bonnes pratiques;
- des considérations à plus long terme.

¹⁰ Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 (Évaluation ex-post du règlement (CE) n° 1071/2009 et du règlement (CE) n° 1072/2009) (Rapport final), 2014, p. 200.

[Programme pour une réglementation affûtée et performante \(REFIT\).](#)

Dans l'[annexe](#) à la communication REFIT de 2013, la Commission a évoqué la nécessité de simplifier les règles en matière de cabotage dans le transport routier.

Dans le nouveau programme REFIT (2015), la Commission a indiqué son intention de présenter une proposition législative concernant les règles d'accès au marché du transport de fret par route, modifiant les règlements (CE) n° 1071/2009 et n° 1072/2009 existants.

D'après la Commission, les objectifs de cette proposition seraient d'alléger la charge administrative pour les autorités publiques et les opérateurs privés. Une meilleure utilisation des outils de contrôle existants permettrait de réduire la durée des contrôles et d'accroître les niveaux de détection¹¹. Par ailleurs, la prévisibilité des opérations serait renforcée grâce à l'application de dispositions uniformes en matière de contrôle dans toute l'Union¹².

[Analyse d'impact initiale](#) (2016).

L'analyse a passé en revue les principaux problèmes soulignés dans d'autres études et consultations publiques (voir ci-dessus). Elle visait à informer les parties intéressées sur les travaux de la Commission afin de leur permettre de donner leur avis sur l'initiative visée. L'analyse a relevé deux principaux facteurs sous-jacents aux problèmes: un contrôle incohérent et inefficace de l'application des règles existantes; et des différences dans l'interprétation et dans la mise en œuvre des règles de la part des États membres.

L'[évaluation ex-post REFIT](#) (2016)¹³ a conclu que le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 n'ont pas atteint leurs objectifs et que les problèmes décelés dans l'évaluation constituent un obstacle à la réalisation d'un espace européen unique des transports routiers. L'évaluation portait sur cinq critères: l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'Union.

L'analyse a conclu qu'au-delà des échecs et des limites dans la pratique, les résultats globaux des deux règlements étaient positifs. Néanmoins, en ce qui concerne les cinq critères, l'évaluation a conclu que les objectifs n'avaient été que partiellement atteints et que «l'intervention à l'échelle de l'Union se justifiait par le fait qu'il serait impossible pour les États membres d'agir seuls pour résoudre les problèmes relevés de manière satisfaisante».

Dans son rapport, la Commission a indiqué qu'«en l'absence d'une révision appropriée des règles, les problèmes relatifs à l'incohérence dans le contrôle de l'application des règlements, au respect inégal, aux règles de concurrence inéquitables et aux coûts administratifs élevés devraient persister, voire s'aggraver, étant donné que le cabotage est ouvert à tous les États membres»¹⁴.

«La proposition vise à clarifier et à simplifier certaines dispositions des règlements (CE) n° 1071/2009 et n° 1072/2009. Les modifications correspondantes permettraient de faciliter leur mise en œuvre par les États membres et de garantir leur application plus uniforme au sein de l'Union».

Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives (tableau de bord REFIT), 2015

Parlement européen

En 2013, le département thématique du Parlement européen a mené une étude intitulée [«Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE» à la demande de la commission des transports et du tourisme](#)¹⁵. L'étude présentait une analyse des services européens de transport de marchandises par

¹¹ REFIT, 2015, p. 45.

¹² REFIT, 2015, p. 45.

¹³ Cette évaluation ne couvre pas les dispositions du règlement (CE) n° 1071/2009 sur le transport de passagers, ni la législation liée au marché international des services de transport par autobus et autocars.

¹⁴ Évaluation ex-post REFIT, p. 5.

¹⁵ Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2013.

cabotage dans l'Union et traitait des principaux changements survenus ces dernières années concernant la réglementation de ce marché.

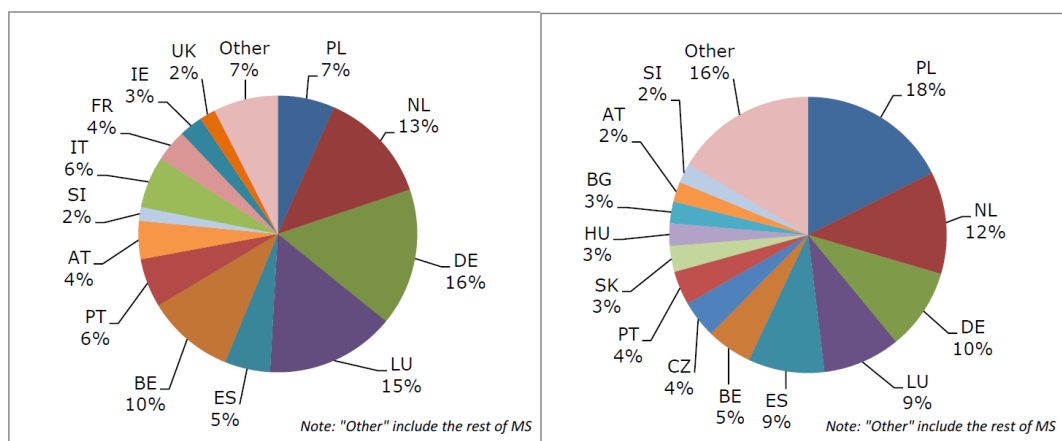
En ce qui concerne la mise en œuvre des règles de cabotage par les États membres, l'étude a indiqué que l'existence de plusieurs organismes nationaux chargés de surveiller les infractions a engendré une fragmentation des opérations de contrôle (coordination et surveillance) des transports de cabotage. Parallèlement, différents avantages résultant des différences significatives entre les sanctions nationales liées aux infractions peuvent être relevés dans plusieurs États membres.

L'étude a mis en évidence une participation accrue des transporteurs des nouveaux États membres dans les activités de cabotage. «Dans l'ensemble, la proportion des transports de cabotage effectués par des véhicules immatriculés dans un État membre de l'UE-12 est passée de 12 % en 2007 à près de 40 % en 2011»¹⁶.

«L'adoption du règlement (CE) n° 1072/2009 a mis fin aux interprétations nationales des règles précédentes et a donc accru le degré de certitude dans le secteur. Le nouveau règlement a clarifié la nature temporaire du cabotage en introduisant des critères quantitatifs (la règle des «3 transports en 7 jours») pour définir la portée de ce type de transport, ce qui devrait simplifier le suivi et le contrôle des règles de cabotage. Une autre mesure de simplification a consisté à relier le cabotage aux transports internationaux (ce qui n'était pas le cas dans la réglementation précédente). Enfin, il a harmonisé les exigences en matière de documentation, qui étaient précédemment très diversifiées dans l'UE et pouvaient représenter un important obstacle à l'entrée des transporteurs provenant d'autres EM.»

Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE

Origin of most active cabotage operators in the EU in 2007 (left) and 2011 (right) (based on data in tonne-km)



Source: Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE, étude réalisée pour le Parlement européen, p. 13.

L'évolution du cabotage a eu des incidences variables, d'un point de vue social et économique, dans les différents États membres. Si tous les transports routiers de marchandises ont été touchés par la crise économique, l'étude a observé deux «tendances»: d'une part, les entreprises des États membres de l'UE-15 «ont intensifié la pratique du transfert de pavillon en vue d'exploiter les différences favorables en termes de coûts salariaux et de recouvrer leur compétitivité» et, d'autre part, «les sociétés de l'UE-12 recourent

¹⁶ Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2013, p. 12.

davantage aux possibilités de cabotage qui offrent des solutions alternatives moins chères aux destinataires européens cherchant à réduire leurs coûts»¹⁷.

Dans ses conclusions, l'étude révèle que l'élargissement de l'Union a été le premier moteur des principaux changements de la structure du marché du cabotage. Le règlement (CE) n° 1072/2009 a eu des répercussions positives sur les transports de cabotage, principalement sur le plan de la clarification et de l'harmonisation, mais des améliorations peuvent encore être apportées. Le département thématique a mené une deuxième [étude](#) pour la commission des transports et du tourisme du Parlement européen en 2013¹⁸, portant sur les conditions sociales et de travail des conducteurs professionnels travaillant dans le secteur du transport routier de marchandises. Cette étude indique que le contrôle de l'application du règlement (CE) n° 1071/2009 et du règlement (CE) n° 1072/2009 contribuerait à améliorer les conditions sociales et de travail des conducteurs professionnels.

«Le **cabotage lié** serait considéré comme une opération internationale et aurait pour seul objectif de réduire les retours à vide dans le cadre de cette opération».
«Le **cabotage non lié** pourrait se faire après un déplacement international simple ou après un déplacement international associé à un cabotage lié ou totalement indépendamment de ces deux types d'opérations».

Rapport du groupe de haut niveau sur le développement du marché européen des transports de marchandises par route.

Autres rapports

Un groupe de haut niveau (GHN), désigné par le vice-président de la Commission européenne de l'époque Siim Kallas, a présenté un [rapport](#) sur le développement du marché européen des transports de marchandises par route. En juin 2012, le GHN a présenté une analyse approfondie de la situation du marché au titre du règlement (CE) n° 1072/2009. Le groupe avait pour mission de vérifier «dans quelle mesure les conditions-cadres nécessaires à l'ouverture et à l'intégration totales du marché de l'Union ont été réalisées et, le cas échéant, quels étaient les obstacles qui devaient encore être éliminés»¹⁹. Les conclusions et les recommandations du groupe étaient fondées sur l'analyse du marché ainsi que sur les avis et les préoccupations des parties intéressées.

Selon le rapport, la création d'un espace européen unique des transports pourrait avoir des répercussions positives sur le marché dans tous les États membres. Les auteurs du rapport ont détecté quatre obstacles principaux à la création d'un espace européen unique des transports: la pénurie de chauffeurs, les pratiques de contrôle de l'application de la législation, les pratiques de cabotage et le manque d'innovation et la non-application des bonnes pratiques.

Le GHN a formulé les recommandations suivantes:

- Pénurie de chauffeurs: il convient de renforcer l'attractivité de la profession, d'encourager l'évolution de carrière, et de faciliter l'accès à la profession.
- Pratiques de contrôle de l'application de la législation: les différentes pratiques adoptées par les États membres ont entraîné des distorsions de la concurrence entre les transporteurs et une discrimination dans la réalisation des contrôles. La Commission devrait donc encourager une interprétation uniforme des règles en matière d'infractions graves et de sanctions, ainsi qu'étendre les définitions communes des infractions et des sanctions concernant le temps de travail et de conduite à d'autres domaines réglementaires.

¹⁷ Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2013, p. 13.

¹⁸ Développement et mise en œuvre du cabotage routier dans l'UE, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2013.

¹⁹ Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market (Rapport du groupe de haut niveau sur le développement du marché européen des transports de marchandises par route), 2012, p. 3.

- Pratiques de cabotage: le cabotage constitue un important moyen de concrétiser l'espace européen unique des transports, mais il n'est pas approprié pour atteindre cet objectif dans sa forme actuelle. Il est recommandé d'établir une distinction entre le «cabotage lié» et le «cabotage non lié».
- Manque d'innovation et non-application des bonnes pratiques: l'innovation pourrait conduire à d'importantes améliorations de l'efficacité dans ce secteur tant par suite de l'évolution technique que du fait de l'évolution liée aux procédés, mais la volonté d'innover dans le secteur est limitée.

Le GHN recommande une ouverture progressive et flexible du marché du cabotage routier, accompagnée d'une harmonisation plus poussée de la législation sociale et des procédures de contrôle de l'application.

3. Position du Parlement européen/Questions des députés

3.1 Résolutions du Parlement européen

Dans une [résolution](#) du 17 décembre 2014, le Parlement européen a demandé à la Commission de dresser une nouvelle liste des infractions aux règles de l'Union en matière de transport routier pouvant porter préjudice à l'honorabilité des transporteurs par route. En mars 2015, dans la [suite donnée à la résolution du Parlement](#), la Commission européenne a répondu qu'elle accorderait la plus grande attention aux préoccupations du Parlement européen «même si certaines exigences contenues dans la résolution [...] ne peuvent être acceptées», comme la demande d'une prise de mesures à l'égard des infractions aux législations nationales applicables aux opérations de cabotage, étant donné que le règlement proposé ne porte que sur l'acquis de l'Union en la matière.

3.2 Questions écrites des députés au Parlement européen

Plusieurs députés européens ont demandé à la Commission de donner des précisions quant à l'état de la situation et à ses intentions dans le domaine du transport routier. Certaines questions portent sur des situations particulières dans divers États membres et d'autres abordent le sujet d'un point de vue plus général²⁰.

[Question écrite](#) posée par Franck Proust (PPE, France), 30 octobre 2015

Il est demandé à la Commission d'augmenter les contrôles pour endiguer le cabotage illégal et de mettre en place un système pour contrôler le détachement des travailleurs et réduire ainsi le dumping social.

[Réponse](#) de la Commission européenne, 7 janvier 2016

La Commission a déjà entamé une procédure d'évaluation des différents actes juridiques de l'UE qui régissent le secteur du transport routier. Sur la base des résultats de cette procédure, la Commission se prononcera sur les options et les mesures les plus pertinentes à proposer à l'avenir.

[Question écrite](#) posée par Claude Rolin (PPE, Belgique), 30 septembre 2015

Il est demandé à la Commission de prendre des mesures pour lutter contre l'invocation abusive des libertés fondamentales pour ne pas appliquer les règles européennes en vigueur ainsi que contre l'émergence de sociétés écrans et contre les pratiques commerciales déloyales en Europe dans le secteur des transports routiers.

[Réponse](#) de la Commission européenne, 24 novembre 2016

La Commission européenne cherche des solutions couvrant des aspects sociaux et du marché intérieur concernant le transport de marchandises et de passagers. Sur la base des résultats de l'évaluation ex-post de la Commission, le problème des sociétés boîtes aux lettres sera examiné avec d'autres initiatives dans le domaine du transport routier.

[Question écrite](#) posée par Claudia Țapardel (S&D, Roumanie), 14 juillet 2016

Il est demandé à la Commission d'indiquer quelles sont les mesures qu'elle a prises pour répondre aux trois demandes formulées dans la résolution du Parlement du 17 décembre 2014 (voir point 3.1 ci-dessus)

²⁰ La liste des questions écrites présentées dans la présente note d'information n'est pas exhaustive. D'autres questions écrites concernent directement le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009: E-000568-2017, [E-006048-2016](#), [P-005218-16](#), [E-002790-16](#), [E-013992-15](#), [E-009909-14](#), [E-005323-16](#), [E-004739-16](#), [E-004093-16](#), [E-004090-16](#), [P-013406-15](#), [E-006268-15](#), [E-005552-15](#).

concernant: la classification des infractions graves dans le secteur du transport par route; l'application uniforme de règles communes concernant l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route; et la suppression des obstacles juridiques et techniques à l'accès au marché des transports routiers.

Réponse de la Commission européenne, 5 octobre 2016

La Commission européenne a établi une classification commune des infractions graves et très graves aux règles de l'Union en matière de transport routier dans le [règlement \(UE\) 2016/403](#), adopté en mars 2016. Les États membres sont tenus d'appliquer cette classification commune à compter du 1^{er} janvier 2017.

Fin 2014, la Commission a également lancé une révision des règles sociales et des règles relatives au marché intérieur dans le domaine du transport routier.

Pour garantir l'application uniforme de la législation européenne, la Commission a entamé des analyses d'impact et lancé des consultations publiques (15 juin-15 septembre 2016) sur les règlements portant sur le marché intérieur des transports routiers. Une consultation publique sur la législation sociale dans le secteur des transports routiers suivra.

La révision de la législation en matière de transport routier figure également parmi les futurs projets de la Commission européenne.

Question écrite posée par Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni), 31 janvier 2017

Il est demandé à la Commission européenne d'indiquer quelle est l'incidence des disparités entre les États membres en ce qui concerne le contrôle et le respect des règles en matière d'emploi, quels sont ses plans pour introduire de nouveaux outils européens de collecte et d'analyse des données dans ce domaine, comment gérer efficacement les questions en matière d'emploi et quelles sont les priorités dans le domaine du transport routier, en l'absence d'une agence européenne du transport routier.

Question écrite posée par Hannu Takkula (ADLE, Finlande), 29 février 2016

La Commission est interrogée sur sa volonté de garantir des règles de cabotage cohérentes dans le marché intérieur et d'éviter le dumping social et les sous-marchés inéquitables.

Réponse de la Commission européenne, 22 avril 2016

Les transports de cabotage licites sont régis par l'article 8 du règlement (CE) n° 1072/2009. La Commission européenne a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui vont plus loin que les dispositions de cet article et créent de l'incertitude pour les transporteurs ainsi que des distorsions sur le marché intérieur.

La Commission européenne a procédé à plusieurs évaluations du règlement (CE) n° 1071/2009 et du règlement (CE) n° 1072/2009. Sur la base des résultats de ces évaluations, la Commission introduira des modifications. Les questions soulevées dans cette question écrite seront prises en considération dans ce contexte.

4. Consultations, pétitions, demandes d'informations des citoyens

Consultation publique ouverte

Entre juin et septembre 2016, la Commission européenne a tenu une [consultation publique ouverte](#) portant sur la révision du règlement (CE) n° 1071/2009 et du règlement (CE) n° 1072/2009.

La Commission a reçu 175 [réponses](#) de la part de transporteurs (40), de représentants de l'industrie de la logistique (17), d'associations représentant les travailleurs et les travailleurs isolés dans le transport routier(33), de transporteurs routiers et d'associations de transporteurs routiers (49), d'autorités nationales et d'associations concernées (49) et d'autres acteurs (18), issus de 22 États membres. Les réponses illustrent les différents points de vue des participants sur les questions soulevées dans la consultation, étant donné qu'ils étaient libres d'adapter leur réponse à chaque question afin de refléter leur propre avis. La Commission a analysé chaque réponse séparément.

Pétitions

Entre 2007 et 2013, le Parlement européen a reçu sept pétitions portant sur les règlements (CE) n° 1071/2009 et n° 1072/2009. Six d'entre elles ont été déclarées recevables et ont reçu une réponse de la part du Parlement européen (une) ou de la Commission européenne (cinq). Ces sept pétitions sont désormais clôturées. Les pétitions qui ont été déclarées recevables concernaient: les restrictions imposées par le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil et le règlement (CE) n° 1072/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route; la législation polonaise en matière de transport routier et sa non-conformité présumée avec les règles de l'Union sur le transport de passagers par route; la liberté d'établissement et la libre circulation des services; l'harmonisation des règles relatives aux services de transport routier spéciaux; l'interprétation de certaines dispositions du règlement (CE) n° 1071/2009; l'évolution du transport de marchandises par route en Europe; ainsi que les licenciements dans le secteur du transport de marchandises par route.

Demandes d'informations des citoyens

Depuis 2015, l'unité «Demandes d'informations des citoyens» ([Ask EP](#)) a reçu treize questions de la part de citoyens concernant le transport routier dans l'Union européenne et ses États membres. Les questions couvraient plusieurs thèmes liés au transport routier, par exemple: la sécurité routière; le transport de marchandises; les transports publics urbains; les conditions de travail; les différences de limitations de vitesse entre les États membres; la longueur maximale des remorques pour le transport d'automobiles; la législation applicable; les transports routier propres.

5. Comité économique et social européen

En 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a présenté un avis intitulé [«Le marché intérieur du transport routier international de marchandises: dumping social et cabotage»](#).

Dans ce document, le CESE a exprimé son soutien en faveur des initiatives de la Commission visant à simplifier et clarifier les règlements européens en la matière, à définir des critères pour éviter l'usage abusif de sociétés «boîtes aux lettres», et à «lutter contre le dumping social, la fraude et les abus en matière de détachement de travailleurs et d'accès aux prestations sociales.»

Parallèlement, le CESE a demandé à la Commission européenne et aux États membres d'accorder la priorité aux éléments suivants:

- «garantir une coopération pleine et entière entre les autorités de surveillance du travail et des transports par route dans les États membres de l'UE;»
- «consolider les données des registres électroniques nationaux des entreprises de transport par route;»
- «mettre [...] en œuvre l'interconnexion des registres nationaux, à l'aide du registre européen des entreprises de transport routier (ERRU);»
- «mettre pleinement en œuvre, dans le secteur du transport routier, les minima obligatoires imposés par le [règlement \(CE\) n° 593/2008 \(règlement Rome I\)](#)».

Le CESE a également estimé que la simplification des règles relatives à l'accès au marché du transport pourrait aller de pair avec des mesures de prévention du dumping social. Il pourrait être envisagé «d'aligner les règles en matière de transport routier de marchandises sur celles qui sont applicables à la prestation temporaire de services en général», aux fins d'une «culture accrue du respect des règles».

Dumping social: «les pratiques visant à contourner les réglementations sociales ou relatives à l'accès au marché (entreprises «boîtes aux lettres»), ou les pratiques en violation avec celles-ci, afin d'acquies un avantage concurrentiel.»

CESE, Le marché intérieur du transport routier international de marchandises: dumping social et cabotage»

6. Conclusions

Le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 établissent un cadre juridique commun pour accéder à la profession de transporteur routier et au marché du transport de marchandises par route. Les diverses analyses et études menées à l'échelle européenne indiquent que les deux règlements ont eu des répercussions positives sur le marché intérieur (telles que l'harmonisation, l'introduction de critères quantitatifs, la clarification des termes, la liaison des transports internationaux par cabotage aux transports internationaux) et constituent un outil approprié pour traiter cette question.

Néanmoins, elles ont décelé plusieurs lacunes qui limitent considérablement l'efficacité de ces deux actes législatifs. Il convient donc de les améliorer, notamment en ce qui concerne les prestations de cabotage, le contrôle de l'application des règles, la clarification des termes problématiques, les sociétés boîtes aux lettres, ainsi que les infractions. Par ailleurs, l'harmonisation des questions qui font l'objet d'interprétations différentes par les États membres profiterait à l'ensemble du marché. Les situations expérimentées par les parties intéressées et les bonnes pratiques pourraient apporter une contribution utile aux futures approches dans ce domaine.

Outre la clarification et/ou l'amélioration de dispositions spécifiques et de questions particulières, les évaluations existantes indiquent que l'approche la plus appropriée pour l'avenir consisterait à ouvrir progressivement le marché du transport de marchandises et à renforcer l'harmonisation aux niveaux économique, juridique et social dans toute l'Union européenne.

7. Autres sources de référence

Eurostat, [Road freight statistics](#) (statistiques sur le transport routier de marchandises), décembre 2015.

Commission européenne, [Final stakeholder hearing](#). (Dernière audition des parties prenantes.) [Review of Regulations \(EC\) No 1071/2009 and 1072/2009 on access to the road haulage market. \[Révision des règlements \(CE\) n° 1071/2009 et n° 1072/2009 concernant l'accès au marché du transport de marchandises par route.\] Discussion paper](#) (Document de réflexion), janvier 2013.

Commission européenne, [EU Semantic Interoperability Catalogue, European Register of Road Transport Undertaking](#) (Catalogue de l'Union dans le domaine de l'interopérabilité sémantique, registre européen des entreprises de transport routier).

Commission européenne, [Road Freight Transport Vademecum](#) (Vadémécum sur le transport routier de marchandises) [2010 Report](#) (Rapport 2010).

Pour contacter l'Unité Cycle politique, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en mars 2017. Bruxelles © Union européenne, 2017.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/home.html#> (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)