

**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

**TRANSPORT ET TOURISME**

# **DÉVELOPPEMENT ET MISE EN ŒUVRE DU CABOTAGE ROUTIER DANS L'UE**

## **SYNTHÈSE**

### **Résumé**

L'étude présente une analyse des services européens de transport de marchandises par cabotage routier dans l'UE et traite des principaux changements survenus ces dernières années concernant la réglementation de ce marché. L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1072/2009 ainsi que l'ouverture progressive du marché aux États membres ont constitué les principaux moteurs du changement au cours de la dernière décennie. L'étude analyse les modifications apportées au règlement et examine les dispositions de mise en œuvre au sein des États membres. L'étude fournit des données statistiques mises à jour en matière de cabotage si elles sont disponibles. Elle comporte également une évaluation des incidences socio-économiques dans les États membres pendant la durée de la mise en œuvre du règlement précédent et du règlement actuel qui explique dans quelle mesure ces changements découlent du règlement (CE) n° 1072/2009 ou d'autres facteurs.

Ce document a été demandé par la commission du transport et du tourisme du Parlement européen.

## **AUTEURS**

*Steer Davies Gleave* - Roberta Frisoni, Francesco Dionori, Christoph Vollath,  
Karol Tyszka, Lorenzo Casullo, Clemence Routaboul  
Andrius Jarzemskis  
Katalin Tanczos

## **ADMINISTRATRICE RESPONSABLE**

Piero Soave  
Parlement européen  
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **ASSISTANCE RÉDACTIONNELLE**

Nóra Révész

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Originale: EN.  
Traductions: DE, FR.

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Pour contacter le département thématique ou pour vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Rédaction achevée en mars 2013.  
© Union européenne, 2013.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur 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.

## **SYNTHÈSE**

Cette étude vise à informer le débat parlementaire quant à une libéralisation accrue du secteur du transport de marchandises par route, en examinant comment le cabotage a gagné en importance en Europe au cours des dernières années, en comprenant dans quelle mesure les changements résultent de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1072/2009 ou d'autres causes, et en examinant les incidences socio-économiques de ces changements. Une description du cabotage et de son fonctionnement figure au chapitre 1.

L'étude se compose de plusieurs sections présentées au chapitre 1 et s'appuie sur des données réunies à partir d'un certain nombre d'études de cas et annexées à la présente étude. L'analyse est étayée, lorsque cela est possible, par des données quantitatives, même si nous avons constaté que le nombre de données quantitatives recueillies par les États membres était souvent limité et variait en général d'un État membre à l'autre.

## **LE RÈGLEMENT**

Le règlement (CE) n° 1072/2009, adopté afin d'harmoniser les règles en matière de cabotage à travers l'Union, a été adopté alors que le marché international du transport de marchandises par route connaissait de nombreux changements, la plupart résultant de l'élargissement de 2004, qui a ouvert la porte aux transporteurs routiers des nouveaux États membres, quoique avec certaines restrictions. Ces restrictions ont été levées en 2009 (en 2012 pour la Roumanie et la Bulgarie). La législation de l'Union, avant ce règlement (sous la forme du règlement (CEE) n° 3118/93), comportait déjà des dispositions concernant le cabotage, même si certains points n'étaient pas définis de façon suffisamment détaillée. Ainsi, ce que l'on entendait par cabotage devait être temporaire, ce qui a conduit à des interprétations différentes au niveau national, en créant des obstacles à l'entrée des entreprises étrangères de cabotage.

Le règlement (CE) n° 1072/2009 a tenté de remédier à ces problèmes par un certain nombre de dispositions, les deux principales consistant dans l'introduction de la règle selon laquelle un maximum de trois transports de cabotage peuvent être menés dans un délai de sept jours à la suite d'un transport international, et dans l'harmonisation des documents dont il faut se munir pendant un trajet de cabotage afin de justifier la légitimité de l'opération de cabotage.

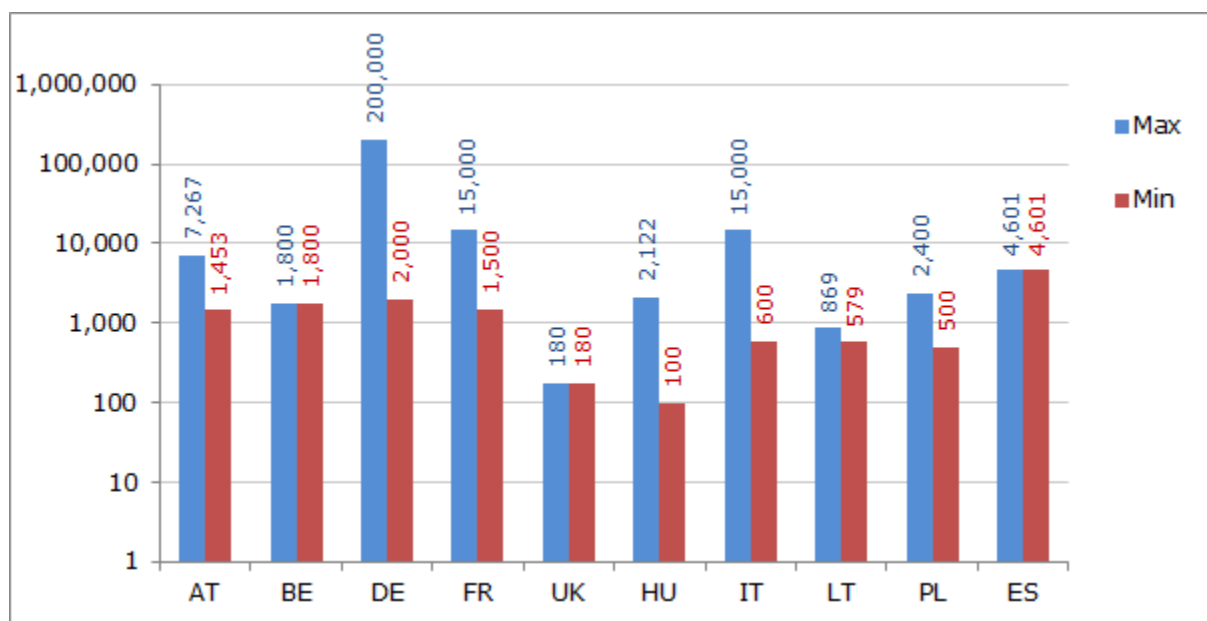
À la suite de l'entrée en vigueur du règlement en mai 2010, la Commission a publié un certain nombre de clarifications afin de faciliter l'interprétation du règlement. Certaines inquiétudes demeurent toutefois concernant, notamment, les livraisons partielles et les sanctions. Ces questions sont examinées plus en détail au chapitre 2.

## **CONTRÔLE D'APPLICATION**

Cette étude a étudié en détail le contrôle et la mise en œuvre des dispositions en matière de cabotage dans plusieurs États membres et a abouti à la conclusion selon laquelle un certain nombre de facteurs ont un impact direct sur la façon dont ces dispositions sont contrôlées et mises en œuvre. Tout d'abord, dans certains États membres, de multiples organes sont chargés de contrôler les infractions concernant la législation en matière de transport routier (y compris le cabotage), et cette fragmentation a soulevé des problèmes de coordination qui ont rendu difficile un contrôle efficace des transports de cabotage. Ensuite, s'agissant du premier point, la coordination est limitée au-delà des frontières nationales, ce qui rend la mise en œuvre de la législation au sein du marché national

encore plus malaisée. Troisièmement, un certain nombre d'organes d'exécution ne disposent pas de ressources suffisantes leur permettant de contrôler efficacement les transports de cabotage. Enfin, les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions en matière de cabotage varient considérablement à travers l'Union, ce qui crée différentes incitations dans différents États membres (comme le montre la figure ci-dessous).

### Sanctions applicables au cabotage dans certains états membres (€)



\*En outre, en France, les transporteurs encourent une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement (ce qui concerne uniquement les transporteurs en provenance de pays qui ne sont pas autorisés à effectuer de transport de cabotage en France).

**Source:** études de cas SDG, législations nationales et entretiens avec le ministre des transports de certains États membres.

Bien que les données sur les infractions soient difficiles à obtenir, nous avons pu constater que, dans ces études de cas, les pays où des informations détaillées étaient disponibles (l'Allemagne et le Royaume-Uni), les infractions représentaient entre 0,2 % et 0,45 % du total des inspections.

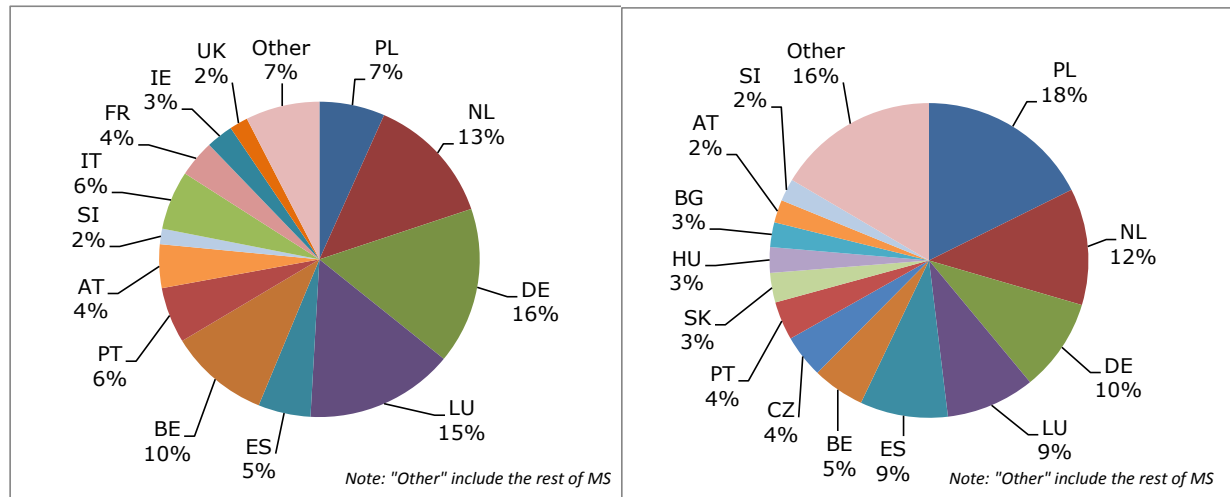
L'analyse présentée au chapitre 3 permet également de recenser un certain nombre de bonnes pratiques en matière d'application, parmi lesquelles les efforts de coordination en la matière qui ont été consentis en Italie et dans le cadre des OCRS développés au Royaume-Uni. Ces bonnes pratiques devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi et être appliquées dans d'autres États membres lorsque cela est possible.

## EXAMEN DU MARCHÉ

L'analyse des données relatives au marché montre qu'un changement essentiel s'est produit sur le marché européen du cabotage, étant donné que des transporteurs issus des États membres de l'UE-12 jouent un rôle de plus en plus important dans le transport de cabotage. Dans l'ensemble, la proportion de transports de cabotage effectués par des véhicules enregistrés dans les États membres de l'UE-12 a augmenté pour passer de 12 % en 2007 à près de 40 % en 2011. Les transporteurs polonais figurent parmi les plus actifs. En 2011, ce sont eux qui ont effectué la plupart des transports de cabotage de l'Union,

dépassant les volumes des transporteurs allemands et néerlandais. Par contraste, les pays de destination sont restés les mêmes: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni. La figure ci-dessous illustre le changement d'origine des principaux transporteurs de cabotage entre 2007 et 2011.

### Origine des principaux transporteurs de cabotage dans l'UE en 2007 (à gauche) et en 2011 (à droite) (sur la base de données exprimées en tonne-km)



Source: SDG analysis of Eurostat (2012).

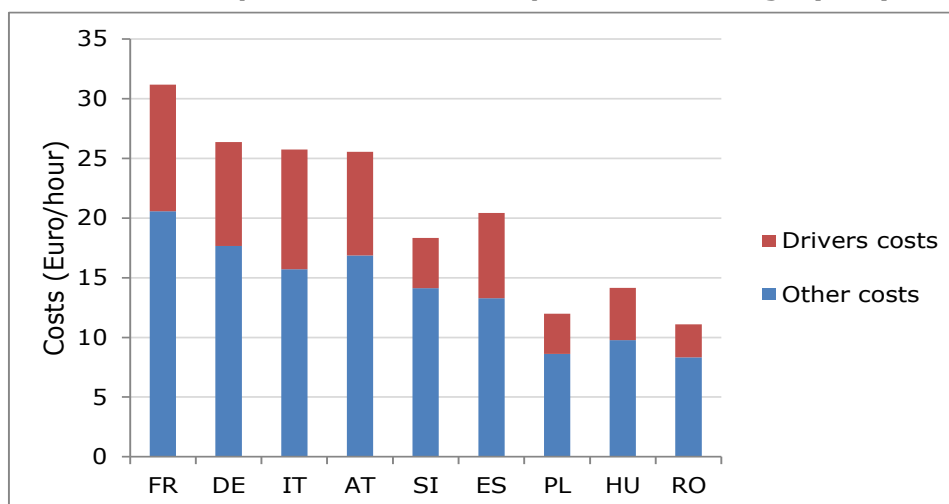
Comme on peut le voir sur cette figure, la Pologne a pris la tête des transports de cabotage et représente 18 % de tous les chiffres relatifs au cabotage. Le chapitre 4 de la présente étude offre un panorama complet du marché et fournit des informations plus détaillées sur les activités de cabotage à travers l'Union.

## INCIDENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES DU CABOTAGE

L'évolution du cabotage a eu des incidences variables, d'un point de vue social et économique, dans les différents États membres. Un aspect est demeuré constant pour tous les États membres, à savoir la récession, qui a eu des conséquences sur l'ensemble du secteur des transports routiers de marchandises, comme le montrent les données produites au chapitre 4. Bien que les volumes de transport routier de marchandises souffrent encore de la crise économique qui a commencé en 2008, deux tendances principales se dessinent. Tout d'abord, les entreprises des États membres de l'UE-15 ont intensifié la pratique du "transfert de pavillon" afin de tirer parti des différences en matière de coûts du travail qui leur sont favorables et de regagner en compétitivité. Ensuite, les entreprises issues des États membres de l'UE-12 ont eu davantage recours aux possibilités de cabotage qui offraient des solutions moins chères aux destinataires européens désireux de réduire leurs coûts.

L'augmentation des activités des transporteurs de l'UE-12 au cours des dernières années s'explique en partie par le fait qu'ils peuvent proposer des prix plus bas grâce à un coût du travail moindre par rapport aux entreprises de l'UE-15. Il est possible d'attribuer cet avantage concernant les coûts à des niveaux de salaire différents (qui devraient s'aplanir à long terme) mais également à des systèmes de protection sociale différents qui imposent des coûts du travail différents aux entreprises des nouveaux et des anciens États membres. La figure ci-dessous en offre une bonne illustration.

### Coûts d'exploitation des transports de cabotage (€/h)



Source: SDG elaboration on HLG Report (2012) et Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

À long terme, l'augmentation des salaires dans les États membres de l'UE-12 et la stagnation de ceux des États membres de l'UE-15 pourraient conduire à une convergence des coûts du travail, même si les avis sont partagés sur ce point, comme le montre le chapitre 5. Bien que les coûts du travail soient également affectés par d'autres législations, en particulier par les dispositions en matière de sécurité sociale au sein des États membres, qui peuvent avoir une incidence considérable sur les coûts, certains États membres (Autriche et France) ont introduit des dispositions visant à limiter la concurrence déloyale due à des dispositions différentes en matière de sécurité sociale.

Il existe déjà des cas de libéralisation complète du cabotage au sein de l'Union. La région du Bénélux offre un exemple d'ouverture de marché réussie au sein d'un environnement socio-économique harmonisé. Les gouvernements nationaux ont prolongé cet accord à plusieurs reprises du fait des avantages liés à son efficacité, parmi lesquels figurent des revenus plus élevés par camion, une intégration économique accrue des entreprises nationales et une réduction des déplacements à vide, même s'il s'agit là d'un dispositif établi dans l'environnement de trois pays ayant un niveau d'activité économique similaire. Cependant, la Belgique, tout comme la France, l'Italie, l'Autriche et le Danemark, est réticente face à une libéralisation accrue du cabotage dans l'Union, du moins tant que de "graves irrégularités de marché" conduisant à un dumping social n'auront pas été réglées. Les cinq pays ont exprimé leur avis dans une déclaration commune lors du Conseil "Transports" qui s'est tenu à Bruxelles le 11 mars.

L'efficacité économique dépend elle-même de l'efficacité de l'environnement. La réduction des déplacements à vide (qui représentent, à l'échelle de l'Union, environ 22% de tous les véhicules/km) aurait un effet très positif sur les émissions de CO<sub>2</sub>. Les gouvernements nationaux doivent cependant s'assurer que toute augmentation de l'activité économique et des transports de cabotage n'aura aucune incidence négative pour la sécurité routière, source de préoccupation évoquée par un certain nombre de parties intéressées lors de la réalisation de cette étude.

D'après l'analyse menée, il semblerait que la nécessité d'une ouverture accrue du marché se justifie par: la nécessité de réduire les déplacements à vide et l'objectif fondamental de créer un espace européen unique des transports, où les transporteurs routiers des différents États membres seront libres d'exercer le métier de transporteur dans différents

pays et d'entreprendre des opérations de transport à travers l'Union. Toute révision des règles existantes en matière de cabotage tirerait avantage de l'introduction d'une distinction entre les deux objectifs susmentionnés, ce qui contribuerait à établir quelles modifications doivent être apportées aux dispositions législatives actuelles.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

L'étude montre que des deux principaux moteurs de la libéralisation, à savoir la modification des règles existantes afin d'accroître la clarté et l'élargissement à l'Union, c'est ce dernier qui a entraîné le plus de modifications dans la structure du marché du cabotage.

L'étude indique les zones dans lesquelles les conditions-cadres pour les transports de cabotage varient d'un État membre à l'autre, ce qui nuit au bon fonctionnement de ce marché. Par exemple, la mesure dans laquelle les clients des transports de marchandises par route sont co-responsables des éventuelles infractions commises par les entreprises de cabotage ou bien les obligations en matière d'assurances imposées aux véhicules circulant dans les réseaux nationaux. Ces deux points donnent lieu à des interprétations différentes selon l'État membre et une harmonisation de ces questions serait bénéfique à l'ensemble du marché.

La coexistence de conditions aussi diverses dans l'Union a eu des conséquences socio-économiques différentes selon les pays. L'analyse menée dans cette étude montre que, d'une façon générale, le cabotage a exercé une pression à la baisse sur les coûts des transports dans plusieurs États membres de l'UE-15 et a créé de nouvelles possibilités de travail pour les transporteurs de l'UE-12. Cela a toutefois eu pour conséquence une moindre rentabilité pour les transporteurs de l'UE-15, des inquiétudes en matière de sécurité et une pénurie potentielle de chauffeurs toujours plus importantes. Tous ces facteurs sont susceptibles de s'amplifier à court terme si le marché poursuit son ouverture, à moins que la libéralisation ne s'effectue de manière progressive et ne s'accompagne de systèmes nationaux de contrôle du respect de la législation plus forts.

Dans la perspective de la future de la libéralisation du secteur, il serait utile de clarifier les objectifs que sous-tend l'ouverture du marché du transport routier de marchandises. Comme dit plus haut, l'étude fait état de deux facteurs essentiels présidant au débat sur une libéralisation accrue: la nécessité de réduire le nombre de déplacements à vide et la création d'un espace européen unique des transports. Selon les auteurs du présent rapport, ces deux facteurs doivent être abordés séparément si l'on veut garantir que l'objectif principal d'accroître l'efficacité du marché des transports routiers sera atteint. La proposition présentée par le groupe de haut niveau, qui opère une distinction entre transports de cabotage liés et non liés, va dans cette direction.

Afin de garantir l'efficacité et de réduire les déplacements à vide, une approche différente de la règle des "3 en 7" pourrait être envisagée en supprimant le nombre maximal de cabotages (trois) autorisés par période de 7 jours et/ou en révisant la disposition exigeant le déchargement complet de tout transport international avant tout transport de cabotage.

Dans le même temps, le respect de la législation serait facilité si le cabotage était lié au franchissement de frontières plutôt qu'au déchargement, et si d'autres dispositions complémentaires étaient introduites, comme celles établies au chapitre 6 de l'étude. En particulier, une coopération et des échanges d'informations accrus entre les organes nationaux et internationaux pourraient améliorer le respect de la législation.

S'agissant de l'objectif consistant à créer un espace européen des transports pleinement intégré, une évaluation d'impact approfondie concernant les effets économiques des différentes options devrait être réalisée. Une telle évaluation est nécessaire en raison des déséquilibres considérables existant encore entre les différentes conditions-cadres (en particulier en matière de travail) au sein des différents États membres. Outre les aspects liés au respect de la législation, une décision doit être prise en vue d'une harmonisation accrue du droit du travail dans le secteur du cabotage, ainsi qu'en matière de co-responsabilité des clients, et ce avant la libéralisation totale du marché.