

2009

Forum International des Transports 2009

DES TRANSPORTS POUR UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE

Nouveaux défis et perspectives

1

DOCUMENTS DU FORUM



Forum
International
des Transports

ETAT DE LA CONSTRUCTION ET DU
FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DES TRANSPORTS
ROUTIERS DE MARCHANDISES EN EUROPE

Professor Maurice BERNADET

Laboratoire d'Economie des Transports, France



**Etat de la construction et du fonctionnement
du marché des transports routiers de marchandises en Europe**

La Communauté économique européenne et la CEMT se sont proposées à partir des années 70 de favoriser la construction d'un marché européen du transport routier. Un marché, c'est-à-dire un espace concurrentiel où les transporteurs des différents pays puissent développer leur activité dans un contexte général de libéralisation des échanges.

Il n'est sans doute pas nécessaire de développer l'argumentation qui justifie cet objectif. On peut simplement rappeler que les fondements scientifiques d'une telle politique remontent à Ricardo et citer le rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok¹ qui souligne que la stratégie de Lisbonne vise notamment à «éliminer les entraves à la libre circulation des services dans l'Union» et sous le titre «Un espace sans frontières intérieures» affirme :

«Faciliter la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans un espace sans frontières intérieures est un mécanisme essentiel qui entraîne une croissance économique. Le marché intérieur permet aux entreprises et secteurs qui possèdent des atouts concurrentiels de tirer parti des avantages que leur procure leur spécialisation et de se développer. Cela se transforme en une tendance qui se renforce d'elle-même. Les ressources sont exploitées par ceux qui en sont le plus capables, lesquels peuvent, à leur tour, réaliser des économies d'échelle, ce qui a pour effet de réduire les coûts et les prix. Il en résulte une augmentation générale des revenus réels, des bénéfices et de l'innovation. Une croissance économique durable est toujours allée de pair avec une ouverture des marchés et avec une forte croissance des échanges.»

et il conclut :

«Il est donc fondamental, dans l'intérêt des perspectives de croissance de l'Europe, de continuer à ouvrir les marchés européens des biens et des services, et, inversement, de résister aux pressions protectionnistes.»

Cette conclusion souligne qu'il existe en effet des pressions protectionnistes qui s'opposent à ce mouvement de libéralisation des échanges, même si, il y a encore quelques années, la libéralisation paraissait à tous inéluctable.

Le transport participait à ce mouvement général. La libéralisation du transport international est en effet le complément logique de la libéralisation des échanges dont elle est l'un des instruments. Mais elle trouve également en elle-même ses propres justifications : la concurrence oblige les entreprises de transport en place à améliorer leur qualité de service et à réduire leurs coûts au bénéfice de leurs clients.

1. Relever le défi - La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004, 61 pages,
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf

Mais la libéralisation des transports a dû, elle aussi, faire face à des oppositions, car le modèle concurrentiel, s'il génère des effets positifs à long terme, se traduit, à plus court terme, par l'apparition de «perdants». Le milieu du transport routier y était d'autant plus sensible que les entreprises de transport routier sont souvent de petite taille, mais qu'elles représentent un nombre d'emplois important. La défense de l'emploi, celle du pavillon national, étaient et sont encore des arguments invoqués par les organisations professionnelles des pays «riches» pour freiner la libéralisation.

Les conséquences défavorables de la mondialisation et ceux de la libéralisation des marchés dans le cadre de l'Europe sont plus fortement ressentis en période de crise, et on peut craindre, compte tenu de la situation économique présente, que le retour au protectionnisme ne devienne la règle. Le transport, et plus particulièrement le transport routier compte tenu de son importance, parce qu'il est un des instruments de la libéralisation des échanges, peut devenir une cible privilégiée des tentations protectionnistes et être utilisé comme un moyen pour, indirectement, combattre la libéralisation des échanges.

1. La libéralisation du transport routier international

1.1 Une libéralisation tardive

Au lendemain de la seconde Guerre Mondiale, le transport international était fortement bridé par des dispositions contraignantes. Un transporteur n'était autorisé à exécuter un transport entre deux pays que s'il détenait une autorisation bilatérale, dont le nombre, résultat de négociations entre les deux pays, était fortement limité.

La libéralisation en Europe a son origine dans la création de la Communauté Economique Européenne, et plus précisément le traité de Rome qui prévoyait explicitement, dans son titre V, article 71 la liberté de prestation de service en matière de transport international pour les transports terrestres (route, chemin de fer et voie d'eau) ainsi que l'obligation de fixer les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre, c'est-à-dire des règles devant régir le cabotage. Mais la réalisation de cet objectif a pris beaucoup plus de temps qu'il n'était prévu. Normalement la libéralisation aurait dû être accomplie à la fin de la période transitoire qu'instituait le traité de Rome, soit en décembre 1969. C'est bien en 1969 que le Conseil a approuvé la création, proposée par la Commission, d'autorisations multilatérales ayant vocation à se substituer progressivement aux autorisations bilatérales. Mais le Conseil s'est montré très réticent lorsqu'il s'est agi d'augmenter le nombre de ces autorisations. Aussi a-t-il fallu un arrêt de la Cour de justice européenne du 22 mai 1985, condamnant le Conseil des Ministres pour carence, et la

signature de l'Acte Unique fixant au 1^{er} janvier 1993 l'achèvement du marché intérieur pour que le nombre des licences communautaires soit fortement accru dans les années qui ont suivi, avant que leur contingentement ne soit abandonné au 1^{er} janvier 1993², et pour que le cabotage soit autorisé, sous le régime d'autorisations de cabotage contingentées d'abord, puis sous le couvert de la licence communautaire sans restriction quantitative ensuite, à partir du 1^{er} juillet 1998³.

L'espace européen hors communauté économique européenne s'est engagé dans la voie de la libéralisation en 1970 par décision du Conseil des Ministres de la CEMT, avec la création d'autorisations bilatérales contingentées entrées en vigueur en 1973.

Mais l'espace de l'Union européenne et celui de la CEMT se sont progressivement élargis et notamment ont adhéré à la CEMT les PECO - dont plusieurs sont depuis devenus membres de l'Union européenne - et certains pays de la CEI. L'élargissement de l'Union a eu pour conséquence de réduire le champ d'application des autorisations CEMT aux relations entre les pays de l'Union et les pays non-membres d'une part, entre ces derniers d'autre part, relations qui ne représentent qu'un faible pourcentage des échanges routiers entre les pays de l'Union.

Pour autant, on ne peut pas considérer que la libéralisation est aujourd'hui achevée et plus encore qu'il existe un marché européen unique des transports routiers de marchandises.

1.2 Une libéralisation inachevée voire en recul

On admettra qu'entre les pays de l'Union les transports internationaux sont totalement libéralisés ; la question du cabotage est plus délicate à trancher ; enfin dans l'espace hors Union européenne, la libéralisation reste limitée.

1.2.1 Le transport international dans l'Union européenne

Entre les pays de l'Union européenne, la simple possession d'une licence communautaire dont la délivrance relève du pays d'établissement suffit à autoriser son titulaire à effectuer des transports entre deux pays quelconques : l'accès au marché est donc libre. Cette liberté est largement utilisée, et les statistiques relatives aux parts de marchés des différents pavillons sur les transports internationaux montrent que la mise en concurrence des transporteurs est effective, car ces parts ont considérablement évolué.

-
2. Règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres.
 3. Règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre.

Cela ne signifie cependant pas qu'en pratique il n'existe pas des obstacles destinés à protéger les marchés nationaux des pavillons étrangers. Aucune étude sérieuse - il est vrai qu'elle serait difficile - n'a recensé ces obstacles, et il faut se contenter des discours des transporteurs et des organisations professionnelles qui sont enclins à généraliser et à ériger en constat avéré de simples anecdotes dont le fondement est parfois discutable. Ce qui est généralement mis en cause dans ces discours, ce sont les pratiques des agents du contrôle dont l'attitude serait clairement discriminatoire à l'égard des véhicules étrangers, soit que les contrôles soient proportionnellement plus nombreux envers les étrangers qu'envers les nationaux, soit que le degré d'indulgence soit plus faible envers les étrangers... La crainte d'être victime de ces pratiques conduit, dit-on, des transporteurs à renoncer à des déplacements dans tel ou tel pays.

Il est difficile de dire quelle est la part de vérité dans ces affirmations. Le fait que dans tous les pays le même discours soit tenu ne constitue ni une preuve de leur fondement, ni un démenti : les transporteurs du pays A se disent victimes de discrimination dans le pays B ; les transporteurs du pays B disent la même chose à l'égard du pays A et ces deux affirmations peuvent être exactes ou erronées.

1.2.2 Le cabotage dans l'Union européenne

La situation en matière de cabotage dans l'espace de l'Union Européenne est plus complexe. Depuis le 1^{er} juillet 1998, le cabotage est autorisé sur la base de la licence communautaire. Toutefois, lors de l'élargissement de l'Union à de nouveaux pays en 2004, des dispositions transitoires ont été adoptées différant de quelques années, de façon réciproque, la possibilité du cabotage pour les nouveaux entrants, à l'exception de la Slovaquie, de Malte et de Chypre. La période pendant laquelle ces pays restent fermés au cabotage (et réciproquement leurs entreprises ne peuvent caboter dans les autres pays de l'Union) prendra fin au 1^{er} mai 2009 et donc dans quelques semaines le cabotage sera autorisé dans tout l'espace de l'Union européenne, à l'exception de deux pays, la Bulgarie et la Roumanie, ayant adhéré en 2007, qui resteront fermés au cabotage au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2010 et vraisemblablement jusqu'au 1^{er} janvier 2012.

Cela signifie-t-il que la libéralisation du cabotage sera alors achevée ?

Le texte de 1993 soumet le cabotage à certaines conditions puisque le caboteur est soumis à la législation du pays caboté dans les domaines suivants :

- les prix et les conditions régissant le contrat de transport ;
- les normes relatives aux poids et aux dimensions ;
- les prescriptions relatives au transport de certaines marchandises ;
- le temps de conduite et de repos des chauffeurs ;

- la TVA sur les services de transport.

Mais le règlement ne fait aucune référence à une condition supplémentaire liant le cabotage à la réalisation d'un transport international. Or, avant l'adoption de ce règlement un débat très vif avait opposé les partisans du cabotage dit «consécutif» (le cabotage doit suivre la réalisation d'un transport international) et le cabotage «général». Le règlement de 1993 ne lie pas le cabotage à la réalisation préalable d'un transport international : c'est bien la formule du cabotage «général» qui a été adoptée.

Si ce choix «libéral» a soulevé, dans plusieurs pays européens, de vives critiques, la portée de ces critiques restait faible tant que le cabotage ne représentait qu'une part infime du transport national, même dans les Etats les plus cabotés. Mais l'augmentation rapide de cette part a redonné du crédit aux adversaires du cabotage général et a conduit à la mise en place de nouvelles mesures restrictives.

Le débat a alors été centré sur la disposition de l'article 1^{er} du règlement (CEE) No 3118/93 spécifiait que «Tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est titulaire de la licence communautaire ... est admis, aux conditions fixées dans le présent règlement, à effectuer, à titre temporaire, des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre...». Que fallait-il entendre par «à titre temporaire» ? Cette expression signifie clairement que le législateur européen n'entendait pas dispenser les transporteurs de l'obligation d'avoir en principe un établissement dans le pays où s'exerce de façon régulière leur activité, ce que confirme clairement la Commission dans la Communication interprétative qu'elle a consacrée en 2005, à la demande des Etats membres, à cette question⁴ : «Il est évident qu'il faut clairement distinguer une activité qui relève de la libre prestation de service, parce qu'elle est exercée à titre temporaire, d'une activité qui relève du droit d'établissement lorsqu'elle est exercée à titre permanent».

Mais la dite Communication n'apporte pas une définition précise de ce qui est temporaire et de ce qui ne l'est pas et se borne, en se fondant sur l'analyse d'un certain nombre d'arrêts de la Cour de Justice, à indiquer quels sont les critères, au nombre de quatre, qui peuvent être pris en compte pour définir le caractère temporaire d'une prestation de service de cabotage : la durée, la fréquence, la périodicité et la continuité. Elle ajoute que ces critères ne peuvent pas faire l'objet d'une mise en œuvre automatique et que «en tout état de cause, un examen individuel de chaque situation concrète devra être établi...» par référence à ces critères, et indique que ne

4. 52005XC0126(01) Communication interprétative de la Commission sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises - Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, Journal officiel n° C 021 du 26/01/2005 p. 0002 – 0007.

peut être considérée comme temporaire «l'activité d'un transporteur non établi dans l'Etat d'accueil sur le territoire de cet Etat :

- qui est permanente, exercée continuellement ou d'une manière régulière; ou
- qui est effectuée systématiquement et non seulement selon les circonstances ; ou
- qui entraîne que le véhicule du transporteur non établi ne quitte jamais le territoire de l'état d'accueil.»

Sans attendre cette communication de la Commission, un certain nombre d'Etats, sous la pression de leurs transporteurs, avaient pris des mesures restrictives. Dans sa Communication interprétative, la Commission cite quatre cas, ceux de la Grèce, du Royaume-Uni, de l'Italie et de la France.

Dès 1998, la Grèce a imposé une limite de temps pour les opérations de cabotage : deux mois par an au maximum. Mais sous la pression de la Commission elle a abandonné cette disposition. Le Royaume-Uni en 2002 a imposé que le véhicule du transporteur quitte le pays au moins une fois par mois. L'Italie, en 2004, a limité les transports de cabotage à une durée de 15 jours par mois et à cinq jours consécutifs au maximum et instauré un livret de comptes rendus des transports de cabotage qui doit être à bord du véhicule.

Quant à la France - principal pays caboté en Europe - elle a cherché à plusieurs reprises à restreindre le cabotage. En 2002 une circulaire⁵ limite la durée de présence du véhicule étranger à une semaine ; mais le Conseil d'Etat a suspendu cette disposition, la Commission est intervenue pour dénoncer cette limitation qu'elle considérait comme abusive, et en définitive le Conseil d'Etat a annulé la circulaire. En 2004, un décret⁶ définit le cabotage comme les transports «qui ne donnent pas lieu à la présence sur le territoire national d'un même véhicule durant plus de 10 jours consécutifs, ni plus de 15 jours sur une période de 60 jours», disposition également sanctionnée par le Conseil d'Etat qui a estimé, comme pour la circulaire de 2002, que le ministre des Transports n'a pas compétence pour ajouter de nouvelles règles à celles qui découlent d'un règlement communautaire.

En 2005 enfin, c'est par une loi⁷ que le gouvernement français fait une nouvelle tentative pour restreindre le cabotage en abordant le problème sous deux angles différents. D'abord, comme dans les précédentes tentatives, en essayant de préciser ce que signifie l'expression «à titre

5. Circulaire du 22 janvier 2002. Une circulaire est une instruction donnée par le Ministre aux fonctionnaires qui dépendent de son autorité. Cette circulaire invitait les contrôleurs du transport routier à considérer qu'un transporteur étranger dont le véhicule était resté pendant plus d'une semaine sur le territoire national était en infraction, et plus précisément était coupable «d'un exercice illégal de la profession de transporteur public routier».

6. Décret n° 2004-1080 du 11 octobre 2004 relatif aux transports de cabotage routier de marchandises.

7. Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

temporaire» L'article 93 prévoit qu'«un véhicule utilisé par une entreprise de transport de marchandises non résidente [...] pour effectuer sur le territoire français des prestations de cabotage [...] ne peut demeurer sur ce territoire plus de trente jours consécutifs, ni plus de quarante-cinq jours sur une période de douze mois.»

Mais la même loi aborde le problème sous un autre angle, celui des règles relatives au détachement transnational des travailleurs. Considérant que le développement du cabotage en France s'explique fondamentalement par le différentiel de coût de la main d'œuvre entre les conducteurs français et les conducteurs étrangers, le Parlement décide d'appliquer au cabotage les dispositions que cette loi définit en matière de détachement transnational des travailleurs. Le nouvel article 342-3 du code du travail que cette loi introduit précise : «Les employeurs [établis hors de France] sont soumis aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France, en matière de législation du travail», et suit une liste des domaines où la législation nationale s'applique. Le même article précise : «Ces dispositions s'appliquent aux salariés des entreprises de transport établies hors de France qui, à la demande de leur employeur, exécutent leur travail pendant une durée limitée sur le sol français dans le cadre d'opérations de cabotage réalisées dans les conditions fixées par les règlements (CEE) n° 3921/91 du Conseil, du 16 décembre 1991...».

Ce qui revient à dire que les conducteurs d'entreprises effectuant du cabotage en France sont soumis aux mêmes règles, en matière salariale, qu'il s'agisse des dispositions légales ou des dispositions conventionnelles, et en matière de sécurité sociale que les conducteurs des entreprises françaises.

La Commission avait été consultée sur la compatibilité de ces dispositions avec la réglementation européenne et celle-ci n'avaient pas émis d'objection. Or il est parfaitement évident que leur application interdirait purement et simplement le cabotage en France. Mais, comme pour la loi précédemment citée, le gouvernement français n'a pas pris de décret d'application.

Les tentatives avortées de la France de restreindre le cabotage peuvent être interprétées en disant qu'elles avaient principalement pour but de répondre aux pressions des organisations professionnelles du transport routier, mais de façon essentiellement symbolique, puisque les gouvernements n'ont pas été jusqu'au bout de leur démarche en renonçant à publier les décrets d'application nécessaires à une mise en œuvre effective des dispositions restrictives adoptées. Mais elles témoignent aussi d'une vraie préoccupation liée à la montée en puissance rapide du cabotage.

Cette préoccupation n'est pas propre à la France, même si le nombre de pays ayant adopté des règles nationales pour le contrôler est limité à trois. C'est bien sous la pression des Etats membres et des organisations professionnelles du transport que la Commission a fait réaliser une étude⁸ publiée en mars 2006 qui fait le point sur la situation en matière de cabotage. Cette étude souligne la demande d'une définition plus précise (c'est-à-dire de l'introduction de nouvelles conditions réglementaires) du cabotage et pose le problème des règles sociales applicables aux conducteurs dans la ligne de la directive «détachement transnational des travailleurs». Elle est à l'origine de la proposition contenue dans le «paquet routier» en cours de discussion.

Cette proposition date de mai 2007⁹ et comportait trois modifications essentielles par rapport à la législation en vigueur :

- Le cabotage ne peut avoir lieu qu'à la suite d'un transport international vers le pays d'accueil du cabotage ;
- La dernière opération de cabotage, avant que le véhicule ne quitte le pays caboté, doit avoir lieu dans un délai de sept jours suivant le dernier déchargement du transport international ;
- Le transporteur non résident doit pouvoir «produire des preuves attestant clairement le transport international au cours duquel il est arrivé dans l'État membre d'accueil ainsi que chaque opération de cabotage qu'il y a effectuée par la suite».

Cette proposition a fait l'objet d'une position commune du Conseil en date du 6 janvier 2009 intégrant certaines propositions de modification du Parlement, mais en refusant d'autres. Certaines de ces modifications vont dans le sens d'une plus grande libéralisation. Ainsi le cabotage pourra être autorisé dans les pays de transit : une opération par État membre traversé, dans un délai de trois jours suivant l'entrée à vide sur le territoire de cet État membre, le nombre total d'opérations autorisées restant limité à trois, dans un délai de sept jours. D'autres vont dans le sens d'une réticence envers une libéralisation plus forte : le Conseil a refusé la proposition du Parlement de libéraliser totalement le cabotage en janvier 2014, mais oblige la Commission à produire avant la fin de 2013 un rapport permettant d'évaluer «si les progrès accomplis en ce qui concerne l'harmonisation de certaines règles (par exemple, le contrôle de l'application et les redevances pour l'utilisation des infrastructures routières) permettent de poursuivre à l'avenir l'ouverture des marchés nationaux des transports, y compris de cabotage.» Elle prévoit

8. http://ec.europa.eu/transport/road/studies/road_en.htm : Study on Road Cabotage in the freight transport market.

9. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres {SEC(2007)635} {SEC(2007)636} / COM/2007/0265 final - COD 2007/0099 */.

également la possibilité pour les Etats de faire intervenir une clause de sauvegarde en cas de perturbation grave du marché due au cabotage.

L'avis de la Commission sur cette position commune est que celle-ci «est compatible avec les principaux objectifs de sa proposition et qu'elle peut donc la soutenir».

En mars et avril, le Parlement devrait examiner la position commune en première et éventuellement deuxième lecture ; il semble probable que le texte approuvé par le Conseil des Ministres le sera également par le Parlement.

Le nouveau règlement devrait donc mettre un terme aux incertitudes engendrées par la rédaction du règlement de 1993 ; il abandonne la notion de cabotage général pour adopter la formule du cabotage consécutif et en ce sens il constitue incontestablement, du point de vue de la libéralisation des marchés, un recul.

Notons pour terminer que certains Etats (l'Allemagne et l'Espagne) ont anticipé l'adoption de ce règlement et adopté, dans leur propre législation, la règle limitant le cabotage à trois opérations dans un délai de sept jours. La France s'apprête à faire de même puisque le 17 février le gouvernement a proposé au Sénat un amendement (largement inspiré par une organisation professionnelle) au projet de loi «relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports» adoptant cette même règle.

1.2.3. Le transport international dans l'espace des autorisations CEMT

La décision du Conseil des Ministres de la CEMT de s'engager dans «une libération progressive des transports routiers¹⁰ date de 1973 avec effet au 1^{er} janvier 1974 et témoigne d'une volonté d'ouvrir le marché du transport international dans un espace plus large que celui de la Communauté européenne, au moyen de licences multilatérales contingentées mais ne permettant pas le cabotage.

En 2009, le contingent de base des autorisations CEMT porte sur 6 090 licences attribuées aux Etats membres qui déterminent le nombre des autorisations en fonction du type de véhicules et de leur durée. La répartition par type de véhicules au regard des normes environnementales est de 49 % pour les camions Euro III, 40 % pour les camions Euro IV et 11 % pour les camions Euro V ; les autorisations annuelles représentent 97 % du contingent total et les autorisations mensuelles (ou plus exactement mensualisées) les 3 % restants.

10. Résolution n° 22 du Conseil des Ministres de la CEMT, Florence, 11 juin 1973.

Ce système d'autorisation a été progressivement modifié (notamment avec la prise en compte de la norme, au regard de l'environnement, des véhicules bénéficiaires) et le nombre des autorisations augmenté, mais assez faiblement au cours des dernières années¹¹. Mais la modification principale, du point de vue quantitatif, est indirecte : elle résulte de l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux pays. En effet, les autorisations CEMT n'ont aucun intérêt pour les transports entre les pays membres de l'Union Européenne. Leur champ d'application est donc réduit aux transports entre les pays de l'Union européenne, anciens ou nouveaux d'une part et les pays non membres d'autre part, et les pays non membres de l'Union, entre eux¹².

Une répartition des autorisations non conforme aux besoins des différents pays

On pourrait penser que la réduction du champ d'application de ces autorisations a permis, sans relever le contingent, de répondre aux besoins de l'espace dans lequel elles conservaient leur intérêt. Or ce n'est pas le cas. En effet les autorisations n'ont été que partiellement redistribuées et les pays membres de l'Union n'ont pas accepté de réduire le nombre des autorisations au niveau de leurs besoins. Ainsi les contingents dont bénéficient les grands pays de l'Europe occidentale, aux premiers rangs desquels l'Allemagne, la France et les Pays-Bas sont-ils excédentaires et toutes leurs autorisations ne sont pas utilisées, alors que les pays non-membres réclament une augmentation de leur quota. La répartition des autorisations répond donc mal au principe, pourtant arrêté par le Conseil des Ministres de la CEMT, selon lequel les autorisations doivent être distribuées sur la base des besoins réels et d'une utilisation efficace. Il en résulte qu'une part importante et sans doute majoritaire (bien que difficile à quantifier) des échanges dans l'Est de l'Europe continue d'être fondée sur des accords bilatéraux.

La mauvaise répartition des autorisations, très généralement reconnue, est une conséquence indirecte de l'élargissement de l'Union européenne et de la libéralisation qu'elle entraîne. Celle-ci met en concurrence les transporteurs des pays occidentaux anciennement membres de l'Union avec les transporteurs de nouveaux adhérents dont le niveau de vie, et donc le niveau des

11. Le quota qui était habituellement négocié chaque année a été fixé en 2005 pour une période de trois ans (2006-2009).

12. La mesure du poids que représentent les transports réalisés sous couvert des autorisations CEMT est difficile à apprécier compte tenu de la disponibilité et de la qualité des statistiques existantes. Le rapport de ProgTrans («Report on European Road Freight Transport Markets and ECMT Multilateral Quota Perspectives») écrit pour le Forum International des Transports en ce début d'année fournit les informations suivantes dont les ordres de grandeur paraissent peu contestables (en pourcentages du tonnage kilométrique) :

- importance des transports sous couvert des autorisations CEMT dans les transports internationaux entre pays membres de la CEMT : 5 % au maximum ;
- importance des transports réalisés sous couvert des autorisations CEMT par les pays non membres de l'Union européenne dans les transports entre pays membres de l'Union : 0,33 % ;
- importance des transports réalisés sous couvert des autorisations CEMT par les pays membres de l'Union européenne dans les transports entre pays non membres de l'Union : 0,9 %.

rémunérations est beaucoup plus faible. Malgré les atouts dont les anciens pays continuent de bénéficier, le différentiel de coût salarial constitue un avantage pour les pays de l'Est de l'Europe qui se manifeste par la croissance rapide de leur part de marché dans les échanges bilatéraux, voire dans le cabotage. Sous l'influence des organisations professionnelles de transporteurs qui dénoncent le «dumping social» dont ils sont les victimes¹³, certains gouvernements ont adopté, à l'égard du système des autorisations multilatérales de la CEMT une attitude clairement protectionniste les conduisant à ne pas accepter une augmentation du contingent, à refuser sa redistribution entre les pays et enfin à demander une réglementation plus stricte des conditions d'utilisation de ces autorisations.

Une restriction à l'usage des autorisations

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006, les autorisations CEMT ne permettent de réaliser des transports qu'à la suite d'un voyage en charge entre le pays d'immatriculation et un autre pays membre de la CEMT ; le véhicule ne peut effectuer que trois voyages en charge et doit ensuite rejoindre son pays d'immatriculation, en charge ou à vide¹⁴. On comprend bien les raisons de cette réglementation restrictive, qui vise à interdire qu'un véhicule parcoure l'Europe en exploitant le marché du transport international et détourne, en faisant du «cabotage»¹⁵ intra-européen, la vocation initiale des autorisations CEMT. D'autres solutions ont été, dans le même esprit, envisagées et d'ailleurs mises en œuvre temporairement, comme l'obligation pour le véhicule de faire retour dans son pays d'immatriculation au terme d'un délai de 6 semaines.

Il ne semble pas possible de mesurer précisément les effets de cette restriction à l'utilisation des autorisations CEMT. Mais il est évident qu'elle ne peut qu'entraîner une augmentation des voyages à vide¹⁶.

Mais la stagnation, voire le recul de la libéralisation ne se situent pas seulement sur le plan de la réglementation relatif à l'utilisation des autorisations. D'autres difficultés doivent être signalées.

Les difficultés de franchissement des frontières

13. L'expression «dumping social» ne semble d'ailleurs pas adaptée pour qualifier cette situation, puisque le dumping consiste en la vente d'un bien ou d'un service à un prix inférieur à son coût.
14. La solution retenue s'apparente donc à celle vers laquelle s'oriente l'Union européenne pour réglementer le cabotage : le titulaire d'une autorisation CEMT ne peut l'utiliser entre des pays autres que son pays d'immatriculation qu'à la suite d'un transport international en charge (cf. le cabotage dit consécutif) et le nombre des opérations qu'il peut réaliser en dehors de son pays est limité à 3.
15. Le mot n'est pas pris ici dans le sens qu'il a dans la réglementation de l'Union européenne puisque nous ne parlons pas de transports nationaux effectués par un véhicule immatriculé dans un autre pays membre de l'Union (le cabotage, en ce sens du mot n'est pas autorisé par les autorisations CEMT) mais de transports internationaux entre pays membres de la CEMT autres que le pays d'immatriculation du véhicule.
16. *Note du Secrétariat* : Le suivi statistique de l'utilisation des autorisations CEMT au cours de la période 2004-2008 montre que la proportion des voyages à vide par rapport à l'ensemble des voyages est passée de 21.5 % à 28.8 % [cf. ITF/TMB/TR(2009)1].

Si le problème du franchissement des frontières a été résolu entre les pays membres de l'Union européenne, il n'en est pas de même aux frontières de l'Union ou entre les pays non-membres. L'IRU, qui enregistre en temps réels les temps d'attente aux principaux points de passage, a publié en février de cette année une synthèse sur la base des chiffres de 2008¹⁷. Des graphiques qui visualisent ces temps sont présentés. Compte tenu de la forte variabilité des délais d'attente, avec des périodes creuses et des pointes marquées, le calcul d'une moyenne n'aurait guère de sens ; mais l'intervalle dans lequel se situe habituellement le temps de passage est bien significatif. A certains points de franchissement la situation est franchement mauvaise, notamment aux frontières avec la Russie : entre l'Estonie (Narva) et la Fédération de Russie (Ivangorod), le temps de passage est rarement inférieur à 50 heures ; il atteint 130 heures lors des pics de fin avril et fin septembre ; entre la Lituanie (Kybartai) et la Fédération de Russie (Chernyshevko), le temps de passage se situe fréquemment entre 6 et 10 h et atteint, lors de quelques pointes, 20 heures ; la situation est à peu près la même entre Panemune (Lituanie) et Sovesk (Fédération de Russie) et entre la Lettonie (Terehovo) et la Fédération de Russie (Burachki). Mais d'autres points de franchissement, à d'autres frontières peuvent également être cités : par exemple, entre la Pologne (Kuznitsa Belostoksaya) et le Bélarus (Bruzgi), le temps de passage fluctue entre 2 et 30 heures, et le plus souvent entre 10 et 15 heures, entre la Finlande et la Fédération de Russie le temps d'attente représente environ 2 jours pour un temps total de transport de 6 jours (aller-retour Moscou)¹⁸.

Comme on le voit, ces problèmes se posent principalement aux frontières de la Fédération de Russie qui, en 2005, a approuvé un programme stratégique en matière de transport qui comportait, entre autres objectifs «Modernisation of road border crossing points, increasing efficiency of customs procedures and checks and harmonisation of these procedures with international practices»¹⁹.

Le rapport de l'IRU analyse les causes de cette situation et formule des recommandations pour réduire ces temps de passage : élargir les plages horaires pendant lesquelles les services de contrôle fonctionnent, renforcer ces services, mieux former les personnels et les sensibiliser à l'importance de leur responsabilité ; réduire le nombre de services de contrôle présents et mieux coordonner leurs actions de part et d'autre des frontières ; déplacer à l'intérieur des pays les points de contrôle douaniers ; etc.

17. Reduce Border Waiting Times !, IRU, février 2009.

18. Voir également : ITF/UNECE/WB, Séminaire sur la levée des obstacles au passage des frontières, 5-6 mars 2009, Paris, <http://www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/index.html>.

19. Background Paper, «Problems of international road haulage market development in the Russian Federation», CEMT/TMB/TR(2007)20, 13 septembre 2007

Le renforcement de la fiscalité pesant sur les transports internationaux

Le 26 janvier 2008, la Fédération de Russie notifiait au Forum International des Transports qu'à compter du 1^{er} février 2009, et conformément à un décret du 24 décembre 2008 pris en application d'une loi de novembre 2007, les véhicules de plus de 3.5 tonnes immatriculés à l'étranger et empruntant les routes de la Fédération de Russie devraient payer une taxe dont le montant varie en fonction de la durée de leur séjour sur le territoire de la Fédération de Russie, entre 385 roubles (environ 8,4 €) pour un jour, 5 000 roubles (108,6 €) pour un mois et 60 000 roubles (1 304 €) pour un an. La notification invoque la Directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 1999/62/CE «relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures» en faisant valoir que progressivement les Etats membres de l'Union Européenne introduisent de nouvelles charges pesant sur tous les transporteurs, y compris les transporteurs russes. La nouvelle taxe sur les véhicules étrangers est donc présentée comme une mesure de rééquilibrage, sinon de rétorsion. Mais on ne peut prétendre qu'elle constitue en quelque sorte une application à la Russie des principes de la Directive 2006/38/CE puisque, d'une part, celle-ci insiste sur la nécessité que la tarification de l'usage des infrastructures qu'elle autorise soit sans discrimination à l'égard des véhicules étrangers, ce qui n'est pas le cas de la taxe introduite par la Fédération de Russie et que, d'autre part, la Directive n'autorise la mise en place de péages ou de droits d'usage qu'aux véhicules ayant un poids total en charge autorisé maximal d'au moins 12 tonnes.

L'esprit de cette mesure est donc très différent. Pour autant, on peut prétendre que, malgré leur caractère non discriminatoire, les nouveaux péages autorisés par la Directive 2006/38/CE, à l'image de la LKW Maut et probablement de la future «éco-taxé» française, ont bien pour effet, sinon pour intention, de créer, par rapport à la situation antérieure, une gêne et un surcoût aux véhicules immatriculés à l'étranger et ainsi d'en limiter la concurrence dans le transport international et dans le cabotage.

Nous avons ainsi évoqué plusieurs événements récents qui montrent que les tentations protectionnistes sont à l'œuvre, tant dans l'espace de l'Union européenne que dans celui de la CEMT, et on peut craindre que, la crise se prolongeant voire s'approfondissant, elles ne fassent que se renforcer dans les mois qui viennent.

Nous avons également indiqué pour quelles raisons les professionnels du transport routier et, sous leur pression, les gouvernements, adoptaient des attitudes de plus en plus réticentes envers la libération du transport routier de marchandises. Mais il est d'autres raisons qui expliquent que l'objectif d'UN marché européen des transports routier ne semble pas se rapprocher : car la libéralisation ne fait pas (ou ne ferait) pas un marché unique des transports.

Le rapprochement des règles qui conditionnent son fonctionnement est également nécessaire, et ce défaut d'harmonisation est aussi une des raisons expliquant les réticences à l'égard de la libéralisation.

2. L'harmonisation des règles du marché

La politique des transports routiers de marchandises conduite dans le cadre de la Communauté Economique Européenne s'est longtemps articulée autour de la problématique : libéralisation - harmonisation. Ces deux objectifs étaient généralement reconnus comme nécessaires, mais la question se posait de savoir s'ils étaient ou non indépendants et donc s'ils devaient ou non être liés dans le temps. Les débats ont longuement opposé ceux qui estimaient que l'harmonisation était une condition préalable à l'harmonisation, ceux qui considéraient que l'harmonisation et la libéralisation devaient «aller de pair», et ceux enfin qui souhaitaient la mise en œuvre prioritaire de la libéralisation. L'histoire a tranché au bénéfice de la troisième pour différentes raisons.

Les partisans de la libéralisation préalable disposaient d'un excellent argument : s'il fallait attendre que l'harmonisation ait progressé pour libéraliser, compte tenu de la difficulté de rapprocher des systèmes fondés sur des principes différents et ancrés dans des histoires différentes, la libéralisation serait repoussée à des temps lointains. Ils tiraient aussi avantage d'un argument déterminant : le traité de Rome obligeait les Etats membres à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la liberté de prestation de services en matière de transport internationaux et à fixer les conditions de l'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans le territoire des Etats membres (cabotage) ; il ne fixait aucun objectif ni aucune exigence en matière d'harmonisation. Enfin ils faisaient valoir que la libéralisation entraînerait nécessairement, soit «spontanément», soit sous la contrainte de ses conséquences, l'harmonisation des règles de fonctionnement du marché.

Ce choix en faveur de la libéralisation sans harmonisation (ou avec une harmonisation minimum) a profondément marqué l'histoire de la politique commune et ses conséquences sont considérables. Car l'harmonisation ne s'est pas produite, ou pour être plus exact, ne s'est produite qu'à dose limitée, contrairement à ce que prétendaient ceux qui croyaient qu'elle suivrait la libéralisation. Elle était pourtant nécessaire.

2.1 De la nécessité de l'harmonisation

Si la nécessité de l'harmonisation des conditions de concurrence est fréquemment justifiée par des raisons d'équité, il nous semble qu'elle est, plus fondamentalement, requise pour des

raisons d'efficacité et plus précisément pour que la concurrence recherchée par la libéralisation fonctionne de façon efficace. Elle est donc un complément de celle-ci.

En effet les vertus de l'économie de marché et de la concurrence ne se manifestent que si les entreprises les plus efficaces se développent et si les entreprises «marginales» qui ne parviennent pas à échapper à cette situation sont progressivement écartées du marché. Si les conditions réglementaires, sociales, fiscales sur lesquelles reposent les activités des transporteurs et qui conditionnent leur productivité sont par trop inégales, les entreprises gagnant des parts de marché ne seront pas nécessairement les plus efficaces par leur manière de combiner les facteurs de production, mais celles qui bénéficient des conditions les plus avantageuses. Ce qui aurait dû être une concurrence «équitable» dans le cadre de règles communes devient alors une concurrence entre les règles elles-mêmes : les Etats sous la pression de leurs transporteurs peuvent être tentés d'adopter des règles moins contraignantes pour s'aligner sur les Etats ayant adopté des conditions moins coûteuses. Quant aux entreprises subissant les contraintes les plus coûteuses elles sont tentées de développer des comportements pervers, en marge de la réglementation.

Naturellement, le besoin d'harmonisation ne concerne pas les coûts des facteurs de production, mais les conditions de leur utilisation. Il est normal qu'entre des pays de niveaux de développement différents, les coûts des facteurs, et notamment les coûts du travail soient inégaux. La concurrence pousse alors à la fois à une spécialisation accrue qui pénalise les transporteurs des pays au niveau de développement les plus élevés, et à un rapprochement des niveaux de rémunération par l'élévation des salaires dans les pays «pauvres». Il semble bien (en faisant abstraction des conséquences de la crise économique actuelle qui pourrait bouleverser les tendances antérieures) que ce rapprochement était à l'œuvre, et sans doute à un rythme plus rapide que ce que la plupart des experts avaient imaginé.

2.2 *L'état de l'harmonisation*

En matière d'harmonisation, force est de constater que les avancées sont beaucoup plus modestes qu'en matière de libéralisation. On peut certes s'interroger sur les objectifs d'une telle politique et ne pas être convaincu que toute diversité doit être gommée ; il reste que dans des domaines importants qui influencent fortement la compétitivité relative des transporteurs des différents pays des écarts considérables existent qu'il paraît très difficile de réduire.

Les domaines dans lesquels une harmonisation serait au minimum souhaitable sinon nécessaire sont très nombreux. Aussi en laisserons-nous plusieurs de côté, notamment la question de l'harmonisation fiscale. Elle est pourtant un domaine essentiel, qu'il s'agisse de la fiscalité relative aux carburants, ou de la tarification de l'usage des infrastructures. Mais les mesures

prises dans le cadre de l'Union européenne se bornent à fixer des seuils minimum ou maximum de taxation, qui laissent une marge de manœuvre considérable aux Etats, ou des principes qui autorisent des pratiques très différentes. Le fait qu'en la matière l'unanimité des Etats membres soit nécessaire pour adopter une directive ou un règlement explique sans doute le faible degré d'harmonisation atteint.

Nous évoquerons plus précisément la question de l'accès à la profession, celle des normes relatives aux véhicules, et celle des conditions de travail des personnels de conduite.

L'accès à la profession

Un des premiers domaines où la Communauté Economique Européenne a introduit des règles tendant à l'harmonisation a été celui de l'accès à la profession. La libéralisation de l'accès au marché supposait en effet, sinon un durcissement, du moins la fixation de dispositions homogènes concernant l'accès à la profession qui substituaient aux restrictions quantitatives des critères qualitatifs. C'est plus tardivement (par une Résolution de mai 2000) que la CEMT a recommandé aux Etats membres de soumettre l'accès à la profession, pour les transports internationaux, à une autorisation d'exercer, elle-même soumise à des conditions largement inspirées de celles qui ont été retenues dans l'Union européenne puisqu'on retrouve la capacité professionnelle, la condition d'honorabilité et la capacité financière.

Cette recommandation de la CEMT a été suivie d'effet dans la plupart des pays, tant d'ailleurs pour ce qui concerne les transports internationaux que les transports nationaux bien que les règles adoptées et leurs conditions de mise en œuvre puissent varier assez fortement selon les Etats.

Il en est de même, bien qu'à un degré sans doute plus faible, dans le cadre de l'Union européenne. La Commission, après avoir organisé en 2006 une consultation auprès des Etats membres pour connaître les dispositions qu'ils mettaient en œuvre en application de la Directive communautaire 96/26/CE qui régit l'accès à la profession, a formulé une appréciation sévère : «...cette directive est transposée et appliquée par les États membres avec difficultés et de manière très disparate» et souligné les nombreux inconvénients qui en résultent, notamment «le risque d'une concurrence faussée entre, d'une part, les transporteurs disposant d'un véritable établissement accessible aux autorités qui vérifient qu'elles respectent les standards minimaux d'accès à la profession et, d'autre part, les entreprises dites "boîtes aux lettres" qui peuvent échapper à cette surveillance».

En conséquence, la Commission a proposé de substituer à la Directive en vigueur un règlement «établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route» qui ne parle plus de l'accès à la profession mais de l'exercice de la

profession et qui ajoute, aux conditions traditionnelles, d'ailleurs précisées et renforcées, l'exigence d'un établissement sur le territoire de l'Etat qui lui donne l'autorisation d'exercer la profession. Ce règlement a fait l'objet d'une position commune du Conseil le 9 janvier 2009 et est soumis pour deuxième lecture au Parlement.

On peut donc espérer que, progressivement, avec la mise en œuvre de ce règlement, l'harmonisation de l'exercice de la profession de transport routier devrait fortement progresser.

Les normes concernant les véhicules

Ces normes couvrent de très nombreux aspects techniques, mais concernent notamment les poids et dimensions et les émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

S'agissant des poids et dimensions, l'Union européenne a arrêté des valeurs limites telles que les Etats membres ne puissent interdire l'entrée sur leur territoire aux véhicules qui respectent ces valeurs. Mais tout Etat est libre de retenir, pour les véhicules effectuant des transports nationaux, des valeurs limites différentes, plus ou moins favorables que les normes européennes. L'hypothèse selon laquelle les normes nationales pourraient être moins favorables que les normes européennes est évidemment absurde puisque l'Etat défavoriserait ses transporteurs confrontés à la concurrence de véhicules immatriculés à l'étranger bénéficiant de normes plus avantageuses. En revanche il est fréquent que les Etats membres adoptent, pour le transport national, des normes plus «généreuses» que les normes européennes. Il n'existe donc pas, en matière de poids et dimension, une réglementation s'appliquant à l'ensemble de l'espace de l'Union européenne.

Cette situation ne manque pas de soulever des difficultés car les transporteurs sont tentés d'appliquer en transport international les normes de leur pays, même lorsqu'elles sont supérieures aux valeurs limites retenues par l'Union européenne. Or il est évidemment impossible de contrôler tous les véhicules qui franchissent les frontières et de vérifier qu'ils respectent bien les normes propres au pays dans lequel ils pénètrent.

Les dispositions adoptées par la CEMT dans une Résolution de 1991 relèvent de la même logique et soulèvent donc les mêmes problèmes.

S'agissant des normes environnementales en revanche, l'effort de réduction des émissions par fixation de normes à la construction (de EURO 1 à EURO V) a permis des progrès considérables. Les incitations à utiliser des véhicules conformes aux normes les plus récentes sont nombreuses, qu'il s'agisse de la manière dont les autorisations CEMT sont distribuées, ou du niveau de la taxe d'usage d'infrastructure (LKW Maut) en Allemagne.

Les conditions de travail des personnels de conduite

Cette question est à la fois «sensible» et délicate. Sensible parce que les conditions de travail des conducteurs influent très largement sur le coût des prestations, et que le différentiel qui en résulte est perçu par les transporteurs comme le facteur essentiel qui fausse la concurrence. Délicate, car il est très difficile de définir les règles que les conducteurs doivent respecter, comme en témoigne l'élaboration difficile des règlements qui tentent de fixer les temps de conduite, de repos et de travail.

Dans ce domaine pourtant, la Communauté européenne est intervenue assez tôt, du moins sur les temps de conduite et de repos et après de nombreux atermoiements a adopté un instrument -- le tachygraphe numérique -- censé être inviolable permettant de contrôler le respect par les conducteurs des règles fixées²⁰. Dans le domaine du temps de travail, les Ministres des Transports sont parvenus difficilement à se mettre d'accord pour la durée maximale des conducteurs salariés²¹ mais pas pour celle des travailleurs indépendants²².

On pourrait donc penser que malgré les difficultés propres à ces questions, et sous réserve du cas particulier des travailleurs indépendants, l'harmonisation a été réalisée. Ce serait oublier que les textes sont soumis à interprétation et que celles-ci ne sont pas nécessairement identiques dans les différents pays. C'est ainsi que dans les considérants du Règlement N° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, il est écrit, en parlant du Règlement 3820/85 qu'il remplace : «Des difficultés ont été rencontrées en ce qui concerne l'uniformité de l'interprétation, de l'application, de l'exécution et du contrôle, dans tous les États membres...». Si la rédaction du nouveau règlement est plus claire et plus précise, on ne saurait en déduire que les divergences d'interprétation ont disparu.

Par ailleurs, il existe entre les textes et les pratiques des écarts qui peuvent être considérables. Ainsi la manière dont le sélecteur du tachygraphe est utilisé par les conducteurs peut entraîner des différences importantes dans les temps enregistrés. Il semble ainsi que dans certains pays,

20. Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

21. Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2002, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités de transport routier.

22. La Directive de 2002 prévoyait que les conducteurs indépendants seraient soumis à la limitation de leur temps de travail à compter du 23 mars 2009. Toutefois la Commission devrait remettre un rapport sur ce sujet deux ans avant cette date, ainsi qu'une proposition pouvant consister soit à «fixer les modalités visant à inclure les travailleurs indépendants dans le champ d'application de la Directive», soit à «ne pas inclure les conducteurs indépendants dans le champ d'application de la Directive». Le Conseil des Ministres des transports a approuvé la proposition de la Commission selon laquelle «les travailleurs indépendants seront exclus du champ d'application de la Directive, mais sans préjudice du droit des Etats membres de les y inclure et de leur appliquer les dispositions de la Directive 2002/15/CE».

les conducteurs ne connaissent que deux positions du sélecteur : le travail et le repos, de sorte que les temps d'attente ne sont pas comptabilisés comme temps de travail...

Cet exemple nous conduit à relativiser ce que nous avons dit des avancées, sans doute insuffisantes mais réelles, de l'harmonisation des textes réglementaires. La portée de cette harmonisation est limitée si les contrôles et les sanctions en cas de non-respect des textes réglementaires ne sont pas efficaces.

2.3 *Le contrôle et les sanctions*

L'insuffisance de l'harmonisation est incontestablement une des raisons qui expliquent la réticence des organisations professionnelles des transporteurs dans de nombreux pays, entraînant celle de leurs gouvernements, à l'égard de la libéralisation. Mais il est une autre raison, qui est probablement aussi forte, et qui tient au manque de confiance dans la capacité ou dans la volonté des Etats à faire respecter les règles lorsqu'elles ont été harmonisées. Cette affirmation concerne aussi bien l'espace de l'Union européenne que celui de la CEMT. Ainsi, dans le rapport du groupe consultatif spécial d'avril 2005²³ il était écrit : «L'absence de confiance dans la manière dont les règles sont sanctionnées par les Etats des transporteurs qui utilisent des autorisations multilatérales constitue un obstacle majeur à une extension du système».

Dans l'Union européenne, la prise de conscience de cette difficulté a conduit à adopter des normes relatives au taux minimum de contrôle des journées de travail des conducteurs, sur route comme en entreprise²⁴. Les rapports de la Commission, rendant compte des informations que lui transmettent les Etats, montrent que ce taux minimum est respecté, voire dépassé par de nombreux Etats, et l'augmentation prévue du taux de contrôle va incontestablement dans le bon sens. Il en est de même des efforts de coordination menés dans le cadre d'Euro Contrôle Route qui groupe les services d'une vingtaine de pays aux fins «d'améliorer la qualité des contrôles afin d'accroître la sécurité routière, d'optimiser le respect des règlements régissant le transport routier et de favoriser une concurrence plus loyale. L'objectif général de la collaboration consiste à harmoniser autant que possible et idéalement dans toute l'Europe les pratiques de contrôle, en recourant à la concertation, la collaboration et des initiatives communes».

23. Le transport routier international de marchandises en Europe - Accès au marché et avenir du système des autorisations, CEMT/CM(2005)16, 27 avril 2005.

24. Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la Directive 88/599/CEE du Conseil.

Le taux de contrôle minimum a été fixé, à partir du 1^{er} mai 2006, à 1 % des jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules relevant des règlements (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 ; ce pourcentage a été porté à 2 % au moins à partir du 1^{er} janvier 2008 et à 3 % au moins à partir du 1^{er} janvier 2010 et pourra être porté par la Commission à 4 % à partir du 1^{er} janvier 2012.

Mais les contrôles ne sont qu'une étape d'une procédure qui doit passer par la constatation des infractions et aboutir à leur sanction. Or rien ne prouve que le niveau d'indulgence dont font preuve les services de contrôle soit le même dans tous les pays. Par ailleurs les dispositions nationales sont très différentes, tant en ce qui concerne les procédures qui suivent la constatation d'une infraction qu'en ce qui concerne le niveau des sanctions, lorsqu'il y a sanction. C'est ainsi, par exemple que les infractions au règlement sur les temps de conduite et de repos sont inégalement sanctionnées selon les pays. Pour prendre un exemple très concret, une durée de conduite continue de 9 heures (soit un dépassement de 5 heures 30) fait l'objet d'une sanction administrative prenant la forme d'une amende d'un niveau de 4 600 euros en Espagne, mais de 840 euros en Allemagne et de 550 euros seulement aux Pays-Bas. Il s'agit là pourtant d'un domaine où la réglementation est harmonisée, depuis longtemps. Mais peut-on prétendre que les règles sont les mêmes lorsque les sanctions qui découlent de leur violation varient dans des proportions aussi importantes ?

Consciente de ce problème, la Commission a adopté au début de cette année une Directive²⁵ modifiant l'annexe III du Règlement (CE) n°561/2006 du 15 mars 2006 relatif au temps de conduite, de repos, au chronotachygraphe, annexe qui établissait la liste des infractions à ce règlement. La nouvelle annexe propose de classer ces infractions en trois catégories, en fonction de leur degré de gravité, en infractions mineures, graves et très graves et les seuils de référence, pour les infractions liées à des variables quantitatives, sont précisés (par exemple, pour la durée de conduite continue: au-delà de 4h30 et jusqu'à 5 h, l'infraction est mineure ; au-delà de 5h et jusqu'à 6h, l'infraction serait grave ; au-delà de 6h, elle serait très grave). Mais la Directive ne fixe aucune valeur, même indicative, aux sanctions qui seraient associées à ce classement. Elle crée simplement une obligation aux différents Etats de prévoir une classification en infractions mineures, graves et très graves d'ici la fin de l'année 2009.

Cette Directive va bien dans le sens souhaité, mais il ne s'agit que d'un premier pas vers une harmonisation qui semble, là encore, nécessaire.

On peut donc estimer que l'Europe des transports a jusqu'alors échoué à définir, et plus encore à mettre en œuvre - compte tenu des écarts considérables qui existent, dans la plupart des pays, entre les règles et la pratique -, à réaliser un marché unique c'est-à-dire un espace dans lequel les règles du jeu, d'une part, et les déterminants essentiels des coûts, d'autre part, sont identiques pour tous les compétiteurs.

25. Directive 2009/5/CE de la Commission du 30 janvier 2009 «modifiant l'annexe III de la Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier».

Dans le présent rapport, l'auteur s'est efforcé de présenter, de façon aussi objective que possible, l'état de la construction et du fonctionnement du marché des transports routiers de marchandises en Europe. Mais cet effort d'objectivité ne peut pas gommer ses convictions. Il est donc préférable de les rappeler explicitement.

La levée des obstacles à la concurrence, la libéralisation du marché du transport routier, sont des objectifs qui, en eux-mêmes, et par la contribution qu'ils apportent à la libéralisation des échanges, sont éminemment souhaitables. Mais leur mise en œuvre met en cause des situations acquises et suscite nécessairement des oppositions. La libéralisation ne peut donc être faite brutalement ; elle suppose des transitions permettant aux acteurs de s'adapter aux nouvelles règles du jeu. La lenteur de la libéralisation du transport routier en Europe pourrait sembler, à cet égard, constituer un élément positif. En réalité, elle n'a pas permis d'éviter que se développent des tensions liées, notamment, au fait qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une harmonisation suffisante des règles qui déterminent la formation des coûts. Dès lors que l'harmonisation reste très en retard par rapport à la libéralisation, celle-ci est perçue comme injuste et inefficace.

Or la crise économique actuelle risque de mettre en cause les avancées qui sont intervenues en Europe en renforçant les tentations protectionnistes. La seule manière d'y résister est d'intensifier les efforts en faveur d'une harmonisation des règles, de leur contrôle et de leur sanction dans les différents Etats.