



**CONFERENCE EUROPEENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS
CONSEIL DES MINISTRES**

**CEMT/CM(2005)16
A usage officiel**

Conseil des Ministres

TRANSPORT ROUTIER : REFORME DU CONTINGENT ET ACCES AU MARCHÉ

**LE TRANSPORT ROUTIER INTERNATIONAL DE MARCHANDISES EN EUROPE -
ACCES AU MARCHÉ ET AVENIR DU SYSTEME DES AUTORISATIONS
Rapport du Groupe Consultatif Spécial**

Ce document concerne le point 3.2 "Transport routier : Réforme du contingent et accès au marché" du projet d'ordre du jour de la session de Moscou du Conseil des Ministres.

Il est soumis au Conseil des Ministres en tant que document de référence.

JT00183144

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Français

LE TRANSPORT INTERNATIONAL ROUTIER DE MARCHANDISES PAR ROUTE EN EUROPE : ACCES AU MARCHÉ ET AVENIR DU SYSTEME DES AUTORISATIONS

Mandat

Un Groupe d'experts sur le transport routier international nommé à l'initiative du Secrétaire général de la CEMT, a eu le mandat :

- d'examiner les forces et les faiblesses du système actuel d'accès au marché international routier ;
- d'analyser les raisons qui expliquent à la fois les succès et les difficultés rencontrées au niveau des restrictions quantitatives d'accès au marché, notamment à propos du système de contingent CEMT ;
- d'évaluer si le maintien de restrictions quantitatives est nécessaire à l'avenir et sous quelles conditions ces restrictions pourraient être éliminées ;
- dans la mesure où des restrictions quantitatives et donc un contingent CEMT devront vraisemblablement être maintenus, de préciser les principes devant régir à l'avenir l'accès au marché des transports routiers internationaux et d'indiquer comment un équilibre pourrait être trouvé entre les différents dispositifs qui encadrent cet accès : le contingent multilatéral CEMT, les autorisations bilatérales et les autres instruments ; de proposer des critères objectifs pour une distribution plus équitable des autorisations CEMT entre les différents pays.

Remerciements

Le rapport qui suit a été rédigé par le Professeur Maurice Bernadet du L.E.T. de Lyon avec l'aide des :

Professeur Brian T. Bayliss (Université de Bath, Royaume-Uni),
Professeur Jan Burnewicz (Université de Gdansk, Pologne),
Professeur Günter Knieps (Université Albert-Ludwigs, Fribourg, Allemagne) et
Madame Eva Molnar (Banque Mondiale et Université de Corvinus, Budapest, Hongrie).

Le Secrétariat tient à leur exprimer toute sa reconnaissance pour leur contribution utile à ce sujet particulièrement important.

Introduction

La libéralisation des échanges dans l'espace européen a son origine dans le traité de Rome avec la création de la Communauté Economique Européenne. Très logiquement, ce même traité a prévu la mise sur pied d'une politique commune des transports fondée, elle aussi, sur les principes de l'économie de marché et visant à supprimer les entraves à la concurrence entre transporteurs de pays différents. C'est sur cette base que la Commission a proposé la création d'autorisations communautaires multilatérales contingentées qui auraient vocation à se substituer progressivement aux autorisations bilatérales. Le Conseil a approuvé la création de ces autorisations en 1969 ; mais il s'est montré très réticent lorsqu'il s'est agi d'en augmenter le nombre. Ce n'est que beaucoup plus tard, à la suite de l'arrêt de la Cour de Justice de 1985, et du livre blanc qui a suivi et qui fixait l'échéance du 1^{er} janvier 1993 pour la création du Marché Unique, que la libéralisation des transports routiers a été réalisée dans l'espace de la Communauté avec la création de la licence communautaire.

L'institution, en 1973, des autorisations multilatérales de la CEMT se situait dans la même logique et constituait un premier pas vers la libéralisation des transports dans l'espace plus large des pays qui en étaient membres. La Résolution N° 22 du 11 juin 1970 témoigne du choix délibéré du Conseil des Ministres des Transports réuni à Florence de s'engager dans cette voie¹. Cet espace s'est depuis élargi avec l'adhésion à la CEMT des PECO et de certains pays de la CEI, comme s'est élargi l'espace de l'Union Européenne. C'est ce dernier élargissement qui met en lumière les difficultés qui pèsent aujourd'hui sur l'avenir du système des autorisations multilatérales de la CEMT.

En effet, l'élargissement de l'Union Européenne à de nouveaux pays d'Europe Centrale étend l'espace dans lequel les transports routiers sont libéralisés sur la base des licences communautaires délivrées en fonction de critères qualitatifs relatifs à l'accès à la profession de transporteur, mais ne posant aucune restriction quantitative quant à l'accès au marché². Le champ géographique d'application des autorisations multilatérales de la CEMT a été automatiquement réduit et son intérêt limité aux transports entre les pays membres de l'UE, anciens ou nouveaux d'une part, et les pays extérieurs situés à ses franges orientales d'autre part, ou entre ces derniers pays... Or ces transports ne représentent que des trafics faibles par rapport à ceux qui se situent entre les pays de l'Union Européenne³.

Mais l'intégration à l'Europe et en particulier l'élargissement de l'UE a une autre conséquence. Il met en concurrence directe les transporteurs routiers des pays membres depuis plus ou moins longtemps de l'Union Européenne (les 15) et les

¹ Le Conseil estime en effet que « parmi les actions concrètes en matière de transport international de marchandises par route une priorité doit être réservée à une libéralisation progressive des transports routiers... ».

² Notons cependant que cette libéralisation ne concerne que les transports internationaux et qu'une restriction a été temporairement maintenue s'agissant du cabotage.

³ On ne dispose pas de statistiques suffisamment fiables permettant de quantifier avec précision les trafics en cause. Toutefois, on peut avancer les estimations grossières suivantes : les transports routiers internationaux au sein de l'espace de la CEMT représenteraient 800 millions de tonnes par an ; les transports entre pays membres de l'Union Européenne s'élèveraient à 500 millions de tonnes ; les transports entre les pays de l'Union Européenne (les 25) et les pays plus à l'Est s'élèveraient à 50 millions de tonnes.

transporteurs des nouveaux pays adhérents qui ont des coûts directs de main d'œuvre beaucoup plus faibles. Toutefois, les transporteurs des 15 pays Membres de l'Union conservent incontestablement un avantage dans l'accès au crédit pour des investissements, la stabilité de leurs marchés traditionnels, la prévisibilité des conditions réglementaires et institutionnelles et enfin dans la fourniture de prestations logistiques plus ou moins sophistiquées. Mais ils ont conscience d'un désavantage comparatif de leurs coûts de main d'œuvre, subissent de plein fouet les conséquences de la concurrence dans le domaine de la traction et refusent que s'y ajoute celle des pays extérieurs à l'Union élargie, qui, de plus, ne sont pas soumis à «l'acquis communautaire»⁴.

C'est sous l'influence de ces transporteurs et de leurs organisations professionnelles qu'un certain nombre de gouvernements ont adopté, à l'égard du système des autorisations multilatérales de la CEMT, une attitude clairement protectionniste les conduisant à refuser toute augmentation du contingent. Au contraire, les Etats qui sont actuellement aux portes de l'Union, qui estiment n'avoir jamais obtenu un nombre suffisamment important d'autorisations CEMT et qui connaissent une forte augmentation de leurs échanges avec les pays de l'Union Européenne, demandent à bénéficier d'un nombre accru d'autorisations.

Il ne semble donc pas excessif de dire que le système des autorisations multilatérales de la CEMT ne permet plus l'intégration, étape par étape, des marchés, ce qui était un de ses principaux objectifs, et qu'il est en crise. Celle-ci se manifeste par un surplus non utilisé d'autorisations CEMT dans la plupart des pays de l'Ouest, par un manque important de ces autorisations dans la plupart des pays tiers et enfin par de nombreuses critiques adressées à ce système et par des débats sur son avenir.

Mais ces critiques et ces débats ne portent généralement que sur des aspects relativement secondaires du système, telles que ses modalités de fonctionnement, les conditions d'utilisation des autorisations, le niveau du contingent et les règles de la répartition des autorisations entre les Etats... et non sur les perspectives globales et les finalités auxquelles ce système doit répondre. Ce dont on pourrait se féliciter s'il y avait accord sur ces finalités... Mais il semble bien que l'absence de débat sur les finalités ne traduise pas l'existence d'un consensus, mais qu'au contraire, si les débats sont centrés sur des questions relativement secondaires, c'est pour masquer l'existence de désaccords profonds sur les finalités. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de replacer les débats et critiques dans une conception plus globale de l'organisation des transports routiers dans l'espace européen.

Une telle démarche n'est pas nouvelle puisque le document «Etude visant à définir les principes directeurs d'un cadre réglementaire paneuropéen»⁵ constatait, en se fondant sur les conclusions de la 86^{ème} session ministérielle tenue à Bucarest que «le problème du contingent doit être abordé dans un contexte plus large» et se proposait «de conduire une réflexion sur les principes directeurs devant régir au niveau paneuropéen les transports routiers de marchandises».

⁴ En fait ces transporteurs sont soumis à des règles équivalentes à celles de l'Union concernant les temps de conduite et de repos (accord AETR), reprises dans la Résolution CEMT/CM(2003)16FINAL du 1er mai 2003, ou les caractéristiques des véhicules. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure ces règles sont respectées...

⁵ CEMT/CS/TR(2003)19 du 22 octobre 2003.

1. Les finalités de l'organisation du système des transports

Bien que les autorisations multilatérales concernent le transport routier, la réflexion sur l'avenir de ce système ne peut être circonscrite aux transports. Ceux-ci sont un vecteur des échanges, eux-mêmes liés à la croissance économique. Il faut donc replacer cette réflexion dans une analyse plus générale des perspectives des échanges paneuropéens.

Le contexte des perspectives économiques

Il ne peut être question dans ce rapport de procéder à un travail original de prospective. En revanche, il est possible de rappeler quelques résultats robustes qui ont été établis par le groupe TTI de la CEMT et qui ont fait l'objet, il y a quelques années, d'un rapport toujours d'actualité soumis au Conseil des Ministres réuni à Lisbonne les 29 et 30 mai 2001⁶.

S'appuyant sur un ensemble de travaux réalisés dans le cadre de l'Union Européenne, ou sur des documents nationaux, le rapport a formulé un scénario «de référence» exprimant les tendances à long terme résultant des observations passées, suffisamment claires pour pouvoir être projetées dans le futur. Présentons ces principales tendances :

- S'agissant de la croissance du PIB, le taux annuel sur la période 1994-2005 se situe aux environs de 2.3 % pour l'ensemble des pays de l'Europe des 15, avec une fourchette allant de 2 à 3 %. Les taux de croissance des 10 pays entrants sont plus dispersés, mais généralement plus élevés. Ceux des pays européens qui sont restés hors de l'Union sont encore supérieurs et compris, sur longue période (1996-2015) entre 3 et 4 %.
- S'agissant du développement des échanges, le constat dressé par le rapport est sans ambiguïté : «... il est clair que les projections des échanges extérieurs, importations et exportations, augmentent plus rapidement que la valeur ajoutée nationale, à un rythme qui est environ deux fois plus élevé» [p. 6 du document CEMT/CM(2001)4]. Le rapport ajoute que les tendances vont souvent «dans le sens d'un rattrapage des pays les moins avancés».
- S'agissant des transports de marchandises, le rapport note que les élasticités, très variables selon la nature des marchandises, ont tendance à croître malgré la «dématérialisation» des économies. Les résultats des projections dépendent cependant fortement de l'unité dans laquelle elles sont formulées. En effet la croissance des tonnages transportés est plus faible que celle de l'activité économique, c'est-à-dire que l'élasticité par rapport au PIB est inférieure à l'unité. En revanche, et du fait d'une forte augmentation des distances moyennes des envois, la croissance des tonnages kilométriques témoigne d'une élasticité à l'activité économique supérieure à 1.

Mais les tendances constatées et les projections que l'on peut faire varient selon la nature des transports. Les transports intra régionaux qui pèsent très fortement dans le tonnage total augmentent modérément (élasticité proche

⁶ Intégration paneuropéenne des transports - Scénario de référence pour le trafic en Europe, CEMT/CM(2001)4, 4 mai 2001.

de 0.5), tandis que les transports interrégionaux et internationaux augmentent beaucoup plus fortement.

S'agissant des échanges internationaux des pays de l'Europe Centrale et Orientale, le rapport fait état d'élasticités comprises entre 2 et 3, ce qui est considérable.

- Le rapport examine de façon approfondie l'évolution du partage modal. Il relève qu'en longue période le transport routier a bénéficié de gains de productivité se traduisant par une baisse des prix de 1 à 2 % par an et par une augmentation substantielle de sa part de marché, au détriment, principalement, du chemin de fer. Il signale que cette tendance est aussi marquée en transport international qu'en transport national et qu'elle est fortement amplifiée lorsqu'on considère les évolutions des pays d'Europe Centrale et Orientale.

Tous ces résultats expriment des tendances générales, et peuvent ne pas être constatés lorsqu'on observe des situations particulières qui sont très diverses. Mais le rapport insiste à juste titre sur le fait que «de grandes tendances assez nettes se dégagent dans l'analyse des projections et peuvent d'ores et déjà constituer un cadre de référence pour les transports, au sein des pays d'Europe et surtout entre les pays» (p. 17).

Le rapport a bien sûr souligné que les tendances qu'il observe «ne préjugent pas des politiques correctives mises en place» (p. 6) ou encore, s'agissant de la tendance à la croissance du transport de marchandises «considérée comme l'une des plus préoccupantes» (p. 14), il note qu'«il reviendra aux scénarios "alternatifs" d'éclairer d'éventuelles corrections à apporter par les décideurs politiques» (p. 15). Mais on peut sans doute admettre qu'il s'agit là d'une pure précaution de style : il ne semble pas que des politiques vigoureuses, traduisant la volonté de mettre en place des scénarios "alternatifs" aient été adoptées et que des infléchissements notables des tendances mises en lumière par ce rapport puissent être envisagés à court ou moyen terme à l'échelle de l'Europe et notamment de l'Europe de l'Est.

Ainsi toute réflexion sur l'avenir des transports internationaux de marchandises et donc sur l'avenir du système des autorisations multilatérales doit tenir compte de ce «scénario de référence pour le trafic en Europe», et c'est la raison pour laquelle nous en avons rappelé les principales conclusions.

Mais il est un autre élément du contexte dans lequel se situe le système des autorisations bilatérales qu'il faut également prendre en considération : la libéralisation des échanges et celle des transports dans l'espace de l'Union Européenne.

Le contexte de la libéralisation des échanges au sein de l'Union Européenne

La libéralisation des échanges de biens et de services n'est pas un phénomène purement européen puisque, sous l'égide du GATT et de l'OMC, des efforts considérables ont été faits pour démanteler les dispositifs tarifaires et non tarifaires qui s'opposaient à la libre circulation. Mais ce démantèlement a été poussé plus loin dans l'espace de l'Union Européenne.

On peut trouver dans la littérature de l'Union Européenne de nombreux textes qui justifient la libéralisation des échanges ou condamnent les dispositions de toute nature qui les freinent. La citation suivante, extraite du rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok⁷ a l'avantage d'être très récente :

“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.”

Cette citation ne fait que reprendre à son compte les développements théoriques des spécialistes des échanges internationaux et de la division internationale du travail qui, à l'aide de modèles de plus en plus sophistiqués, ne font que confirmer les principes essentiels qu'avait établis Ricardo :

- chaque pays a intérêt à se spécialiser dans la production des biens ou des services pour lesquels il dispose d'un avantage comparatif ;
- les pays « riches » deviennent ainsi plus riches et les pays « pauvres » moins pauvres ;
- la spécialisation internationale génère des économies d'échelle qui se manifestent par des baisses de prix et qui bénéficient en définitive aux consommateurs finals.

Ces affirmations sont peu contestées aujourd'hui, mais il est vrai qu'elles ne réconfortent pas ceux qui, dans ce mouvement de spécialisation induit par la libéralisation des échanges, sont à court terme perdants. En effet la délocalisation des productions vers les pays où le coût de la main d'œuvre est faible peut faire perdre leurs emplois à ceux qui travaillaient auparavant dans les mêmes secteurs d'activité, mais dans les pays « riches ». Accepter la libéralisation, c'est aussi accepter cette conséquence.

Ce problème est apparu dès l'élargissement du Marché commun aux pays « du Sud », Grèce, Espagne, Portugal. Il se pose avec d'autant plus d'acuité, avec le passage de l'Europe de 15 à 25 pays membres, que les écarts de revenu et de coût du travail sont importants et ce malgré le fait que le volume des échanges entre l'UE à 15 et les 10 nouveaux pays de l'UE sont faibles par rapport au total des échanges de l'UE à 15. Il se poserait sans doute -- et d'ailleurs il se pose déjà -- dans les

⁷ 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://europa.eu.int/index_fr.htm.

relations entre l'Union Européenne et les pays non membres situés plus à l'Est. Il contribue, mais sans doute de façon modeste, au refus de poursuivre la libéralisation des transports internationaux dans le cadre de la CEMT, puisque maintenir des contraintes sur les transports a pour conséquence de freiner la libéralisation des échanges.

Le contexte de la libéralisation des transports au sein de l'Union Européenne

Il ne peut être question ici de tracer précisément les étapes de cette libéralisation, mais on peut remarquer que la liberté de prestation de services en matière de transports internationaux était un objectif explicitement inscrit dans le traité de Rome et qu'elle aurait dû être mise en œuvre dès la fin de la période transitoire que prévoyait ce traité, c'est-à-dire en décembre 1969 ; que les Etats membres n'ont pas respecté cet engagement et que c'est un arrêt de la Cour de Justice européenne du 22 mai 1985 condamnant pour carence le Conseil des ministres qui a débloqué la situation ; que ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 1993 que la libéralisation des transports routiers internationaux peut être considérée comme achevée⁸ ; que cette libéralisation n'est pas encore acquise pour le mode ferroviaire. Le simple rappel de ce calendrier montre à quel point cette marche vers la libéralisation des transports a été difficile.

Pourtant, la libéralisation du transport international est le complément logique de la libéralisation des échanges. De plus, elle peut aussi trouver en elle-même sa justification. Les règles de l'économie de marché s'appliquent en effet au transport comme à toute autre activité et la théorie des échanges internationaux concerne la production des services autant que celle des biens et s'applique sans difficulté à la production des services de transport. La concurrence oblige les entreprises en place à améliorer le rapport qualité/prix pour offrir des services correspondant mieux aux besoins des clients et pour réduire leurs coûts ; les entreprises les moins efficaces sont poussées hors marché.

S'agissant plus particulièrement du transport international, la libéralisation permet aux chargeurs des pays «riches» de faire appel à des transporteurs des pays «pauvres» et de bénéficier ainsi, et, s'ils transmettent cet avantage, de faire bénéficier leurs clients, de l'écart de coût de la main d'œuvre. Ce mécanisme est renforcé par l'intensification des efforts de productivité réalisés par les transporteurs des pays «riches» confrontés à une concurrence accrue, directe (concurrence des transporteurs des pays «pauvres») et indirecte (concurrence des transporteurs de leur propre pays qui réduisent leur activité à l'international et se replient sur leur marché national).

Si la concurrence est globalement favorable aux consommateurs et donc à la croissance économique, la libéralisation a aussi ses perdants : les transporteurs des pays «riches» et leurs salariés. On notera toutefois que les transporteurs des pays «riches» peuvent aussi limiter leurs pertes, voire se ranger dans le camp des gagnants, soit en étendant le recours aux transporteurs des pays «pauvres» comme sous-traitants, soit en prenant des participations chez les transporteurs des pays «pauvres», soit encore en créant des filiales dans ces pays, de sorte qu'ils

⁸ En matière de transports intérieurs, la liberté de prestation de service (le cabotage) n'a été reconnue sans entrave, sur la base de la licence communautaire, qu'en 1998.

compensent, dans ces deux derniers cas, par l'activité de leur filiale, les pertes subies dans leur pays d'origine.

On comprend cependant que tous les transporteurs des pays « riches » n'aient pas la possibilité de pratiquer ces formes de délocalisation et que ces transporteurs essaient de faire pression sur leurs gouvernements pour freiner la libéralisation. Il est clair que c'est ce qui se produit actuellement : les transporteurs des pays « riches » de l'Union Européenne cherchent à limiter la libéralisation entre l'Union et les pays « pauvres » situés à ses marches orientales.

La concurrence s'est également beaucoup accrue pour les nouveaux 10 pays de l'UE et, à un niveau moindre, pour les pays non UE. Cette concurrence est toutefois d'une nature différente et est liée au niveau de développement des services touristiques et de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

La politique de libéralisation des transports développée dans le cadre de l'Union Européenne repose sur un petit nombre de principes qu'il faut rappeler. L'« Etude visant à définir les principes directeurs d'un cadre réglementaire paneuropéen »⁹ cherchait à clarifier et à hiérarchiser les objectifs d'une politique européenne des transports. Elle classait en objectif numéro 1 l'efficacité économique et soulignait qu'elle « ne peut principalement être obtenue que par des marchés concurrentiels, c'est-à-dire des marchés où les entreprises sont libres d'offrir des prestations, où les prix résultent de l'offre et de la demande et où, en plus, il n'y a pas d'abus de position dominante par certains acteurs » [p. 3 du document CEMT/CS/TR(2003)19].

Elle énumérait trois autres objectifs, l'équité, l'environnement et la sécurité, et « l'application des autres fonctions régaliennes de l'Etat ». Ce dernier objectif, un peu « fourre-tout », concerne le rôle de l'Etat en tant que garant du respect de la réglementation, donc en tant que responsable de son contrôle et des sanctions en cas de non-respect. Précisons encore que l'équité vise en fait l'égalisation des conditions de concurrence entre les transporteurs, qu'il s'agisse des transporteurs des différents pays ou des transporteurs des différents modes.

Il semble que tout en acceptant cette liste d'objectifs on puisse mieux en structurer la présentation pour souligner la cohérence de l'ensemble qu'ils constituent. On peut dire en effet que la politique européenne des transports routiers :

- recherche l'efficacité par l'application des principes de l'économie de marché,
- dans le cadre de conditions de concurrence harmonisées donnant une chance égale à chacun sur le marché,
- dans le respect de contraintes relatives à la sécurité et à l'environnement,
- sous l'égide des pouvoirs publics responsables du respect de la réglementation.

On peut encore présenter les principes directeurs de la politique européenne des transports, et plus généralement d'une politique des transports conforme à la logique de l'économie de marché en rappelant que, dans une telle économie, le « laisser

⁹ Etude visant à définir..., Note du Secrétariat, CEMT/CS/TR(2003)19, 22 octobre 2003, op. cit.

faire» n'est pas la règle. Certes, les offreurs -- en l'occurrence les transporteurs -- peuvent faire valoir librement auprès de leurs clients la qualité de leurs prestations et la faiblesse de leurs coûts. Mais les efforts qu'ils doivent faire pour améliorer la qualité et pour abaisser les coûts sont limités par l'obligation de respecter certaines règles posées par les pouvoirs publics. Ceux-ci n'ont pas abandonné toute responsabilité et leur rôle peut être décrit en trois points :

1. Il appartient aux autorités publiques de garantir la survie de ce système fragile qu'est la concurrence au moyen d'une législation spécifique qui comporte deux volets : l'interdiction des pratiques restrictives et autres formes de collusion entre offreurs, et l'interdiction des abus de position dominante. L'interdiction du "dumping", de la vente à perte, appartient à ce second volet.
2. Il appartient aux autorités publiques de fixer des normes que les producteurs doivent respecter dans différents domaines car, le respect de ces normes ayant un coût pour les producteurs, ceux-ci pourraient être tentés, sous la pression de la concurrence, de négliger leur respect. Il y a trois domaines privilégiés dans lesquels les pouvoirs publics imposent des contraintes : le social, l'environnement, la sécurité. Tous les secteurs d'activité sont concernés par des réglementations dans ces domaines, et en particulier, celles concernant la concurrence dans l'UE mais la réglementation concernant le transport routier de marchandises présente d'assez nombreuses spécificités.
3. Il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les règles qu'ils adoptent soient respectées, donc de contrôler leur application et de sanctionner ceux qui s'en écartent.

On peut ajouter que s'agissant des transports internationaux, le rôle des Etats consiste à faciliter les transports, et notamment à veiller à la fluidité du franchissement des frontières.

Ce sont ces principes qui fondent la politique européenne des transports routiers de marchandises, qu'il s'agisse de la politique définie par l'Union Européenne, ou des politiques nationales adoptées par la plupart des Etats membres. Ces politiques sont parfois contestées. Mais les nostalgiques du temps où les marchés des transports étaient administrés, avec contrôle des Etats sur l'offre et sur les prix, paraissent peu nombreux. Les contestations ne portent pas sur ces principes, mais sur la manière dont ils sont mis en œuvre. Plus précisément, la critique principale met en cause le fait qu'ils ne sont pas toujours appliqués et contrôlés avec la rigueur requise pour donner des chances égales à chacun sur le marché et que les Etats manquent à leurs devoirs «régaliens».

La critique porte également, s'agissant des transports internationaux, sur l'insuffisance de l'harmonisation des conditions de concurrence.

La dialectique libéralisation- harmonisation

L'«Etude visant à définir les principes directeurs d'un cadre réglementaire paneuropéen»¹⁰ posait le problème de l'harmonisation des conditions de concurrence en termes d'équité. Il nous semble qu'en réalité l'harmonisation est une condition de l'efficacité de la libéralisation. En effet si les règles en matière fiscales, sociales, environnementales, etc. sont par trop différentes et induisent des écarts de coûts importants, les entreprises qui sont poussées hors du marché par la concurrence ne sont pas nécessairement les moins efficaces, mais ce sont celles qui sont soumises aux conditions les plus contraignantes, les plus coûteuses. La concurrence est faussée et crée des «injustices» ; elle perd surtout sa raison d'être qui est de sélectionner les «meilleurs».

Ce raisonnement pourrait conduire à admettre que l'harmonisation des conditions de concurrence doit accompagner, sinon précéder, la libéralisation. Or, il ne nous semble pas qu'il faille en tirer cette conclusion, notamment parce qu'en posant une telle condition, compte tenu des difficultés de l'harmonisation, on repousse la libéralisation sine die !

Ceux qui regrettent ou condamnent l'insuffisance de l'harmonisation mettent en avant principalement les écarts dans le domaine de la fiscalité, et plus encore dans le domaine des conditions de travail et de rémunération des conducteurs. Ils dénoncent alors le «dumping social» des pays pauvres. Si cette expression est médiatiquement efficace, elle n'est pas économiquement et juridiquement rigoureuse puisque le dumping consiste à vendre un bien ou un service au-dessous de son coût de production alors que ce n'est pas cette situation qui est visée. En réalité la situation que l'on condamne est la simple conséquence de la mise en œuvre de la division internationale du travail entre pays de niveaux de développement différents, et si, par l'effet de l'harmonisation des coûts de la main d'œuvre et plus généralement des coûts de production ceux-ci étaient identiques dans tous les pays, cette division internationale du travail n'aurait plus aucune raison d'être, et la libéralisation perdrait tout intérêt ! Poussé à l'extrême, ce raisonnement conduirait à affirmer que la libéralisation n'a de sens qu'en l'absence d'harmonisation ! Mais même si nous admettons que la libéralisation favorise la convergence des économies et des niveaux de vie, et donc que la libéralisation pousse à l'harmonisation, nous estimons que ce n'est pas une raison suffisante pour renoncer a priori à rapprocher les conditions de la concurrence.

Le débat entre les deux thèses de l'harmonisation préalable ou concomitante et de la libéralisation prioritaire fait donc appel à des arguments nombreux et respectables. Mais si le débat n'est pas clos, la politique commune des transports a tranché car, bien que l'harmonisation soit loin d'être parfaite, la libéralisation des transports routiers internationaux entre pays membres de l'Union peut être considérée comme achevée.

Les dispositions du droit international

Un dernier facteur pèse dans le même sens : on peut en effet noter, en se plaçant sur le terrain juridique, que les dispositions qui régissent actuellement les

¹⁰ Op. cit.

transports routiers internationaux hors de l'Union Européenne ne paraissent pas conformes aux principes généraux et aux dispositions contenues dans divers accords internationaux dont les pays européens sont pourtant signataires.

Commençons par rappeler que du point de vue du droit communautaire la signature d'un accord bilatéral entre un pays Membre de l'Union et un Etat tiers est contestable parce qu'il ne respecte pas l'un des principes de base du Traité, le principe de non-discrimination. C'est ce qu'a constaté la Cour de Justice dans ses arrêts du 5 novembre 2002 concernant les accords bilatéraux signés, dans le domaine du transport aérien, par plusieurs Etats membres. La Cour a de plus constaté que ces Etats avaient pris des engagements dans des domaines où la compétence a été transférée à la Communauté. C'est à la suite de ces arrêts que la Commission a demandé au Conseil de lui accorder des mandats de négociation avec les Etats-Unis, d'une part, l'ensemble des pays tiers, d'autre part.

On peut penser que dans le domaine du transport routier, la position de la Cour de Justice serait identique et qu'elle conduirait à reconnaître la compétence externe exclusive de la Communauté en matière d'accords de services internationaux. La Commission n'a pas manifesté l'intention de vouloir s'attaquer à ce problème dans un futur immédiat.

Il faut aussi rappeler que différents accords imposent la liberté de transit. Sans procéder à une analyse juridique détaillée, on peut citer au moins l'article V de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et la résolution d'ensemble révisée sur la facilitation des transports routiers internationaux (R.E. 4), adoptée par la CEE-ONU en 2004:

L'article V du GATT adopté en 1994 dans le cadre de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, stipule :

«Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport»

Cet article V ne vise les transports routiers que de façon indirecte en parlant des «autres moyens de transport», et il existe des divergences de vue quant aux obligations qu'il crée. Mais l'OMC affirme qu'il impose bien aux Etats d'assurer la liberté de transit par voie routière, ce qui est incompatible avec l'existence d'autorisations contingentées.

L'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) soulève un autre problème. Rappelons qu'un des buts de cet accord est de promouvoir la libéralisation du commerce des services. Il institue le principe selon lequel tous les pays ont droit à un traitement égal à celui qui est accordé à l'un quelconque d'entre eux (clause de la nation la plus favorisée). Or les accords bilatéraux qui, par définition, sont basés sur la réciprocité et accordent, aux différents pays, des conditions d'accès au marché variables (sous la forme, dans le cas qui nous intéresse, d'autorisations de transport

routier) sont contraires à ce principe. Par ailleurs, l'AGCS recense les restrictions à l'accès aux marchés qui ne doivent pas être maintenues ; parmi elles, les restrictions portant sur le nombre d'opérations ou la quantité de services produits, donc tout système de contingentement de la production, par des étrangers, de services de transport.

Toutefois, l'adhésion à l'OMC ne crée en elle-même aucune obligation au regard de l'AGCS puisque les Etats, au moment de leur adhésion, doivent indiquer quels sont les secteurs dans lesquels ils prennent des engagements. Et ils ne sont pas obligés de prendre des engagements dans le domaine des transports routiers de marchandises. Par ailleurs, même dans les secteurs où ils prennent des engagements, ils peuvent poser des restrictions et des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée. Mais en principe la validité de ces exemptions est limitée à une durée de 10 ans.

La résolution d'ensemble révisée sur la facilitation des transports routiers internationaux (R.E. 4), adoptée par la CEE-ONU en 2004, est plus claire puisqu'elle affirme :

« Sous réserve des autres dispositions contenues dans les présents principes, la liberté de transit devrait être garantie sur les grandes routes du trafic international (routes «E» en Europe et routes analogues sur les autres continents). Le transit ne devrait pas être interdit ou assujéti à des mesures telles que des droits de transit, taxes (hors droits d'usage et péages liés à l'utilisation des infrastructures de transport) ou être contingenté ».

Cette dernière résolution établit donc nettement que tout système de licence contingenté, qu'il s'agisse d'ailleurs d'autorisations bilatérales ou multilatérales, est contraire au principe de la liberté de transit. Mais elle ne fait qu'explicitier ce que l'article V du GATT pose de façon moins évidente, mais, selon les spécialistes du droit international, tout aussi certaine.

Il est peu probable que des Etats engagent des procédures judiciaires devant l'OMC pour obtenir le respect des principes inscrits dans le GATT ou l'AGCS. Mais il nous fallait souligner que les gouvernements, en adhérant à l'OMC, se sont engagés sur des principes que, dans le domaine du transport, ils ne respectent pas.

*

* *

C'est dans ce contexte marqué par des prévisions de forte croissance économique des pays de l'Est de l'Europe, par des projections d'augmentation vigoureuse des échanges entre ces pays et ceux de l'Union, et enfin par la libéralisation des transports internationaux au sein de l'Union que se pose la question du niveau de contingentement des autorisations multilatérales de la CEMT. Et il est difficile de croire que les principes qui ont fondé la politique commune des transports et dont personne ne conteste la validité, sont inadaptés pour organiser les relations entre cette même Europe et les pays qui n'en sont pas membres. Vérité en deçà des frontières de l'Union, erreur au-delà ?

Admettons cependant que les données sont un peu différentes, que les écarts de coût, et plus particulièrement de coût de la main d'œuvre, sont importants -- encore qu'ils ne soient pas si différents de ceux qui existent entre les anciens et les nouveaux membres de l'Union... Constatons également que les transporteurs des pays anciennement membres de l'Union sont, dans l'immédiat, confrontés à la concurrence des nouveaux entrants et admettons qu'ils ont déjà fort à faire pour y résister. Ces arguments justifient que la libéralisation, qui est inéluctable à terme, soit progressive et que, dans toute la mesure du possible, elle soit accompagnée par des efforts constants d'harmonisation.

Ainsi le problème posé n'est pas de savoir dans quel sens le système des autorisations multilatérales contingentées doit évoluer, mais de savoir à quel rythme, et selon quelles modalités.

2. Etat des lieux

La situation, en dehors des transports entre pays membres de l'Union, se caractérise par la coexistence de deux systèmes d'importance très inégale : le système fortement majoritaire des autorisations bilatérales, et le système des autorisations multilatérales de la CEMT qui représente moins de 5 % du trafic international routier européen et pèse donc peu par rapport aux transports libéralisés (dans l'Union) ou effectués sous couvert d'autorisations bilatérales (hors Union).

C'est le système des autorisations multilatérales qui est aujourd'hui en cause. Il est en but à des critiques qu'il faut présenter et discuter. Mais, en critiquant le système des autorisations multilatérales de la CEMT, on fait comme si la solution alternative -- les autorisations bilatérales -- constituait un système satisfaisant n'appelant pas de critiques, ce qui, à l'évidence, n'est pas justifié.

Evaluation du système des autorisations bilatérales

Le système des autorisations bilatérales est à la fois le plus ancien et le plus important. Il faut donc croire qu'il a quelques avantages que l'on peut aisément rappeler.

Les autorisations bilatérales permettent aux deux Etats qui négocient pour en fixer le nombre, d'analyser les besoins d'échanges et les besoins de transport qui en découlent, de comparer les forces et les faiblesses des transporteurs des deux pays, de fixer le contingent et sa répartition (habituellement égalitaire) de manière à ce que d'éventuelles différences de compétitivité n'aient pas d'influence sur le partage des trafics. Le système constitue donc un instrument de protection des transporteurs nationaux lorsque ceux-ci sont «faibles». Il protège le pavillon national.

Toutefois, les deux parties peuvent aussi convenir d'élargir le champ de la négociation qui ne se limite plus alors à l'organisation des transports routiers mais porte sur l'ensemble des problèmes de transport entre les deux pays (par exemple la détermination des droits de trafic aérien) voire sur les échanges commerciaux. Un pays peut négocier des avantages pour ses transporteurs contre des concessions dans d'autres domaines.

Selon les accords bilatéraux, les contingents sont déterminés chaque année de sorte qu'il est toujours possible de revenir, d'une année sur l'autre, sur des avantages trop larges consentis précédemment à l'autre pays et de geler toute augmentation ultérieure des contingents : chaque Etat «garde la main» alors qu'il est beaucoup plus difficile de ralentir la libéralisation lorsqu'une décision est prise dans un cadre collectif.

Enfin, le système des autorisations bilatérales permet aux Etats de traiter directement les problèmes et notamment les cas où des infractions sont commises, alors qu'ils ne peuvent pas toujours être traités d'une manière satisfaisante dans un contexte multilatéral.

Ces caractéristiques expliquent que les Etats soient très attachés au système des autorisations bilatérales. Elles permettent de comprendre pourquoi des pays, qui se montrent très restrictifs lorsqu'il s'agit d'augmenter les contingents multilatéraux, sont plus généreux dans la fixation du niveau des contingents bilatéraux.

Pourtant, d'un point de vue collectif, le système des autorisations bilatérales présente de nombreux inconvénients, dont certains sont l'exacte contrepartie des raisons pour lesquelles les Etats privilégient ce système. Le réquisitoire qu'on peut dresser repose sur les considérations suivantes :

- Les autorisations bilatérales interdisent la création d'un marché du transport international, mais organisent des marchés segmentés, limités en premier lieu aux relations entre chaque paire d'Etats. A l'évidence, cette situation est en totale opposition avec l'objectif d'efficacité du transport : dès lors que les échanges ne sont pas équilibrés, les transporteurs ne peuvent utiliser leurs capacités au mieux et doivent supporter de nombreux parcours à vide.
- Le système des autorisations bilatérales peut être discriminatoire, soit en permettant un accès plus facile au marché aux transporteurs de certains pays, soit en leur appliquant une taxation favorable, ce qui est contraire au principe de non-discrimination souvent affirmé par le Conseil des Ministres de la CEMT.
- La pénurie (ou la pléthore) d'autorisations bilatérales oriente les relations d'échanges qui ne répondent plus à la simple logique de la recherche du meilleur produit au meilleur prix. Le système des autorisations bilatérales n'a donc pas que des conséquences sur l'efficacité du transport routier, mais il affecte également les relations d'échanges entre pays.
- Le fait que les négociations entre Etat introduisent souvent, dans la détermination du niveau du contingent des autorisations bilatérales, des considérations totalement étrangères au bon fonctionnement des transports routiers signifie que tant les relations d'échanges que les relations de transport ne sont pas conformes à celles qui résulteraient de marchés libéralisés.
- L'existence de contreparties hors du champ des transports conduit les Etats à beaucoup de discrétion sur le contenu effectif des accords

passés. Plus exactement le contenu public de ces accords ne correspond qu'à une partie de la réalité : tout ce qui ne concerne pas l'organisation des transports proprement dite, mais qui pourtant a joué un rôle déterminant dans la signature de ces accords, reste dissimulé. Ainsi le système des autorisations bilatérales n'est pas «transparent». Bien que la situation se soit améliorée, il reste difficile d'obtenir des informations sur le contenu des accords.

- Le face à face des Etats lors des négociations bilatérales n'est pas favorable aux «petits» pays qui peinent à défendre les intérêts de leurs transporteurs. Un système multilatéral les protège davantage.
- Le coût de gestion des autorisations bilatérales, et surtout le coût de négociation d'un nombre très élevé d'accords bilatéraux (plus de 1000), en général chaque année, est sans doute considérable.
- Il est rare -- même si c'est théoriquement possible -- que l'attribution des autorisations bilatérales soit liée à des exigences qualitatives dans le domaine de la sécurité ou de l'environnement.

On peut encore ajouter une dernière remarque : si l'on pense, comme nous avons cru pouvoir le montrer, que l'organisation du transport routier international doit inéluctablement évoluer vers un système libéralisé, il faut constater que le système d'autorisations bilatérales paraît mal adapté à une politique qui consisterait à desserrer progressivement les contraintes.

Evaluation du système des autorisations multilatérales

Les critiques adressées au système des autorisations multilatérales de la CEMT se rangent en deux catégories : la première est constituée de critiques de portée très générale et qui concernent moins ce système lui-même que l'importance du mode routier dans les transports terrestres internationaux et ses conséquences ; la seconde regroupe des critiques qui visent expressément ce système.

Relève de la première catégorie le constat selon lequel le transit international routier, favorisé par le système des autorisations multilatérales, génère des coûts pour les pays traversés, coûts qui ne sont pas couverts par les transporteurs. Mais plus généralement, on reproche au système d'encourager le développement à l'international du transport routier de marchandises, avec tous les effets nocifs qu'il entraîne pour l'environnement, alors que les orientations de la politique européenne des transports recommandent, à défaut du «découplage», d'encourager l'utilisation des modes alternatifs à la route.

Ces deux critiques se réfèrent à des problèmes majeurs que pose le fonctionnement des transports de marchandises. Mais il paraît excessif de considérer que le système des autorisations multilatérales, qui ne concerne qu'un trafic tout à fait marginal, contribue à l'aggravation de ces problèmes. Peut-on d'ailleurs dire que le système des autorisations CEMT encourage l'utilisation du mode routier ? La réponse est évidente si l'on retourne la question et si l'on se demande quelle serait la baisse de la part de marché de la route dans le transport international si l'on supprimait les autorisations multilatérales ! Quant à la question du coût du transit

pour les pays traversés, elle doit trouver une réponse dans la mise en place d'une tarification de l'usage des infrastructures adaptée.

Mais d'autres critiques visent directement le système des autorisations multilatérales. Elles sont nombreuses et sans doute d'importances inégales.

Rappelons d'abord le fait que l'insuffisante harmonisation des réglementations fiscales, sociales, sécuritaires, environnementales... ou le contrôle insuffisant de leur application se traduit par une concurrence «biaisée». Nous avons déjà traité cette question dans un point précédent et nous y reviendrons car, même si l'argumentation généralement invoquée ne nous paraît pas décisive pour refuser toute libéralisation, on ne peut pas négliger totalement les préoccupations légitimes des pays «riches» et de leurs transporteurs.

Notons cependant que la perte de part de marché des transporteurs des pays de l'Europe occidentale a aussi d'autres causes. Il est de fait que ces transporteurs craignent d'aller dans les pays de l'Est de l'Europe pour différentes raisons, dont les pertes de temps liées au franchissement des frontières et l'insécurité. Ces problèmes constituent incontestablement un frein aux échanges et à une concurrence équitable et doivent donc être traités de façon prioritaire. La facilitation des échanges et des transports, y compris les réformes douanières, les procédures simplifiées,... devraient être liées à la libéralisation du transport routier.

Une autre critique souligne le fait que le système qui s'est progressivement mis en place, de façon empirique, en tentant de répondre au coup par coup aux objections des uns et des autres est complexe, peu lisible, avec comme conséquence qu'il encourage ou du moins autorise les abus et que sa gestion est coûteuse. Il est vrai que la complexité du système des autorisations CEMT est réelle mais remarquons qu'elle a notamment pour origine les restrictions, qu'à titre dérogatoire, certains Etats ont voulu opposer à la libéralisation. Les abus existent, notamment sous la forme de fausses autorisations, mais elle n'est pas propre aux autorisations multilatérales. Quant au coût de gestion du système, il est certainement beaucoup plus faible que celui des multiples accords bilatéraux !

Trois autres critiques paraissent beaucoup plus pertinentes :

- Le «détournement» de l'usage des autorisations. Les autorisations ont été conçues pour remédier au grave inconvénient des autorisations bilatérales qui ne permettent que de faire des allers-retours entre deux pays, avec un parcours à vide si les trafics sont déséquilibrés¹¹. En permettant aux transporteurs de réaliser des parcours «triangulaires» (et éventuellement «quadrangulaires» ou plus) les autorisations multilatérales devaient conduire -- et ont conduit -- à un taux d'utilisation des véhicules plus élevé et donc à des transports plus efficaces.

Mais on constate que les transporteurs des pays de l'Est de l'Europe utilisent parfois ces autorisations dans des logiques tout à fait différentes. D'abord les

¹¹ Cette affirmation n'est pas tout à fait exacte puisque les accords bilatéraux peuvent, grâce aux autorisations dites «pays tiers», permettre à un transporteur d'un pays A ayant effectué un voyage à destination de B, de charger en B à destination en C, puis de charger en C pour revenir en A. Mais ce système, qui suppose que le transporteur détienne les trois autorisations nécessaires, est très mal commode.

autorisations CEMT servent à palier l'insuffisance des autorisations bilatérales et donc à faire des voyages aller-retour. Mais surtout ces autorisations servent à ces mêmes transporteurs à faire du « cabotage »¹² entre les pays de l'Union. Ainsi détournées de l'utilisation pour laquelle elles ont été conçues, les autorisations multilatérales ne génèrent plus une concurrence limitée aux échanges entre les pays de l'Union et les pays « pauvres » de l'Est ; cette concurrence est généralisée aux transports entre les pays « riches » de l'Union.

Cette utilisation (au demeurant parfaitement légale) des autorisations à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été créées est un fait reconnu, même si l'on ne sait pas mesurer son importance. En toute hypothèse, elle ne peut qu'être limitée compte tenu du nombre des autorisations CEMT, et ses incidences sur l'activité des transporteurs nationaux des pays de l'Union ne peuvent qu'être marginales. L'obligation de retour au pays d'origine dans un délai déterminé permet de réduire l'usage détourné des autorisations ; mais d'autres dispositifs sont envisageables.

- On affirme également que les utilisateurs des autorisations multilatérales respectent peu les règles auxquelles ils devraient se soumettre, dans tous les domaines, et notamment en matière sociale et sécuritaire. Or il n'existe pas de système de contrôle-sanction efficace, et les pays « riches », dans lesquels les infractions sont constatées, n'ont aucune confiance dans la capacité ou dans la volonté des pays dont les transporteurs sont issus de sanctionner leur comportement lorsqu'il leur est signalé. Les mêmes transporteurs continuent à bénéficier de la distribution des autorisations et commettent les mêmes infractions.

Il est vrai que le contrôle des transporteurs étrangers est toujours difficile, à la fois pour des problèmes de langue, mais aussi par l'impossibilité de consulter rapidement les fichiers qui permettraient de vérifier les informations relatives à l'entreprise ou au véhicule.

Par ailleurs, on peut sans doute remarquer que le non-respect des règles, lorsqu'elles ont un coût ou même simplement lorsqu'elles constituent une gêne, est un fait qui malheureusement ne concerne pas que les transporteurs des pays de l'Est « cabotant » en Europe ! Mais on peut comprendre que cette situation soit irritante et estimer qu'il faut progresser vers un système où le respect des règles d'une concurrence saine soit amélioré.

- La répartition du contingent est très inégalitaire et ne reflète pas les besoins des pays non UE qui demandent à bénéficier d'un nombre plus important d'autorisations.

Même s'il est difficile d'apprécier les besoins des différents pays, on peut constater que les enquêtes réalisées par NEA pour le compte de la CEMT montrent sans ambiguïté :

¹² Ce mot n'est pas utilisé ici dans le sens qu'il a dans les accords bilatéraux ou dans la réglementation de l'Union où le cabotage désigne le fait pour un transporteur qui n'a pas d'établissement dans un pays d'y faire du transport national. Nous parlons ici de transports internationaux réalisés par des transporteurs non UE entre les pays de l'Union.

- que les 15 pays de l'Union considèrent que le nombre d'autorisations mis à leur disposition est suffisant voire plus que suffisant, et que toutes les autorisations qui leur sont attribuées ne sont pas utilisées ;
- que les pays non membres de l'Union considèrent de façon très majoritaire que le nombre de leurs autorisations est insuffisant ou très insuffisant ;
- que les 10 pays nouveaux adhérents à l'Union se situent à mi-chemin entre ces deux positions.

Même si les arguments invoqués par les pays non membres de l'Union pour réclamer des autorisations supplémentaires paraissent parfois fragiles, et même si l'on admet que les besoins seraient moindres si les autorisations n'étaient pas « détournées » de l'usage pour lequel elles ont été créées, on peut accepter l'idée que la répartition actuelle est contestable.

On remarquera que cette dernière critique est la seule qui aille dans le sens d'un accroissement du contingent des autorisations CEMT, et donc dans celui d'une libéralisation accrue.

Si les critiques adressées au système des autorisations multilatérales de la CEMT doivent être relativisées en tenant compte du caractère marginal de ce système, certaines, et notamment les trois dernières que nous avons présentées, ne sont pas sans fondement. Le maintien et a fortiori le développement du système supposent qu'on leur apporte des réponses. L'approfondissement de la libéralisation dans un climat apaisé implique qu'on fasse évoluer le dispositif.

Mais avant d'évoquer les changements possibles, il faut formuler une appréciation globale sur la situation en gardant en mémoire que les transports internationaux hors Union reposent sur un peu d'autorisations multilatérales et beaucoup de licences bilatérales. C'est donc un système peu libéralisé, qui n'apporte pas les avantages de la concurrence et ne répond pas à l'objectif prioritaire qui a animé toute la politique des transports de l'Union, aussi bien que les politiques nationales de transport de nombreux pays, à savoir la recherche de l'efficacité du transport. Il restreint les échanges entre les pays, avec les conséquences qui en résultent sur la croissance et le progrès économiques, et particulièrement pour les pays les moins développés. Dans la mesure où la libéralisation est achevée dans l'Union, et où des projets de libéralisation existent dans certaines régions (le Sud-Est de l'Europe, la CEI) le maintien de ce système risque de favoriser une segmentation de l'espace en des zones entre lesquelles il sera très difficile de communiquer.

Pour toutes ces raisons, ce système est condamné à évoluer.

3. Propositions de réforme du fonctionnement du système des autorisations multilatérales

Les propositions qui suivent ne concernent que le système des autorisations multilatérales. Elles n'ont donc pas la prétention d'apporter des solutions à des problèmes que nous avons évoqués en dressant l'état des lieux, tels que la tarification de l'usage des infrastructures ou la difficulté du franchissement des

frontières, problèmes suffisamment importants pour mobiliser la réflexion, mais qui doivent trouver des réponses par ailleurs.

Ces propositions, qui ne doivent d'ailleurs être considérées que comme des pistes de réflexion, s'inscrivent délibérément dans la perspective d'une libéralisation progressive des transports dans l'espace de la CEMT. Il s'agit d'un choix politique majeur au regard duquel les critiques qui sont aujourd'hui adressées au système des autorisations multilatérales paraissent secondaires.

Ce qui ne signifie pas qu'elles peuvent être négligées.

Nous proposons au contraire un cheminement équilibré qui

- d'une part, conduite à une augmentation progressive du contingent des autorisations multilatérales, qui ont vocation à se substituer aux autorisations de transport routier bilatérales ;
- d'autre part, apporte des réponses aux principales critiques qui mettent en cause le fonctionnement du système actuel et offre davantage de garanties à ceux qui craignent que libéralisation signifie concurrence «sauvage».

Sur le premier point, l'objectif pourrait être que l'augmentation progressive du nombre des autorisations multilatérales soit suffisante pour qu'en 2020 toutes les contraintes quantitatives soient levées : il n'y aurait plus de contrôle de l'accès au marché du transport international, mais subsisterait, éventuellement renforcé, le contrôle de l'accès à la profession. De façon plus précise, la libéralisation ne concernerait que le transport international et le transit ; elle ne permettrait pas à des transporteurs non-résidents d'assurer des transports nationaux (cabotage, au sens habituel du mot) ; les limitations concernant l'usage «détourné» des autorisations (cabotage entre les pays de l'Union) pourraient être maintenues.

Le second aspect suppose qu'on adopte de nouvelles règles de fonctionnement qui encadrent la concurrence. Mais dès lors se pose le problème majeur auquel le système des autorisations multilatérales est déjà confronté, celui du respect (donc du contrôle et des sanctions) des règles en vigueur. La résolution de ce problème constitue sans doute un préalable à toute évolution du système.

a) Des progrès en matière de respect des règles, de contrôle et de sanction

Nous avons souligné la difficulté du contrôle des transporteurs étrangers par les forces de l'ordre des pays où ils circulent. On pourrait envisager la création d'un corps de contrôle international qui travaillerait en liaison avec les forces de police nationales. A défaut, il est souhaitable que la CEMT adopte des règles qui s'imposeraient à ces forces de l'ordre des différents pays et qui fixeraient le niveau minimal de contrôle et mettraient l'accent sur les points qu'il importe en priorité de vérifier.

On peut donc espérer que les infractions soient mieux relevées. Mais encore faut-il que les sanctions appropriées soient prises. 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. Il nous semble que la seule manière de lever cet obstacle est que la

responsabilité du contrôle¹³ et des sanctions soit transférée à la CEMT ou à une agence internationale créée à cet effet et fonctionnant sous l'autorité de la CEMT¹⁴.

Dans la mesure où les sanctions consisteront en un refus de délivrance d'autorisations à des entreprises ne respectant pas les conditions posées pour leur obtention ou en un retrait des autorisations accordées à des entreprises infractionnistes, le transfert de la responsabilité des sanctions à la CEMT serait grandement facilité si la responsabilité de la délivrance des autorisations lui était également transférée.

Nous sommes conscient qu'il s'agirait là d'un changement fondamental, qui soulèverait sans doute de nombreux problèmes, ne serait-ce que celui des moyens dont la CEMT devrait être dotée pour remplir son rôle. Nous avons étudié cette hypothèse et nous avons notamment envisagé la possibilité que les autorisations soient vendues par la CEMT, soit à un prix donné, soit par mise aux enchères, ce qui introduirait dans la distribution des autorisations une logique d'économie de marché. Cette hypothèse est séduisante, parce qu'elle permettrait d'apporter des solutions à quelques problèmes, voire d'en supprimer certains (par exemple celui des critères de la distribution des autorisations). En revanche, elle en soulève d'autres : le fait par exemple que la valeur des autorisations repose sur leur rareté, laquelle ne résulte pas de la nature des choses, mais de la décision de les continger. Par ailleurs, le fonctionnement de la CEMT deviendrait dépendant de la vente des autorisations, alors même que l'objectif serait d'en augmenter le nombre, et donc d'abaisser leur valeur, dans la perspective de la libéralisation. Aussi, en définitive, n'avons nous pas retenu cette hypothèse...

De même, nous avons renoncé à l'idée de transférer à la CEMT la responsabilité de la délivrance des autorisations qui, bien que séduisante, risquait de se heurter à la volonté des Etats de « garder la main ». Il appartiendrait donc toujours aux Etats de distribuer les autorisations à leurs transporteurs, dans le respect des règles adoptées par la CEMT, et donc conformément aux conditions et exigences qualitatives associées à leur obtention et à leur utilisation.

En revanche, nous avons conservé l'idée que la CEMT doit exercer des responsabilités plus importantes en matière de contrôle et de sanction. Il lui appartiendrait :

- de recevoir et d'analyser les rapports des Etats rendant compte de la manière dont ils ont distribué les autorisations¹⁵ ;
- de recevoir et d'analyser les carnets de route et de vérifier que les déplacements réalisés respectent bien les règles auxquelles ils sont soumis (limitation du « cabotage » par exemple) ;

¹³ Nous ne parlons évidemment pas ici du contrôle qui est effectué, dans les pays où circulent les véhicules couverts par des autorisations multilatérales, par les forces de l'ordre, sur le terrain, mais du contrôle documentaire.

¹⁴ Chaque fois que nous avons écrit ci-dessous « la CEMT », il faut lire « la CEMT ou l'agence internationale » selon le choix qui aura été fait de laisser l'exercice des missions décrites ci-dessous à la CEMT ou de les confier à une agence créée à cette fin.

¹⁵ La non-fourniture par les Etats des informations requises ou le fait que la distribution n'a pas respecté les principes et les règles adoptées par la CEMT pourraient être sanctionnés par la réduction du nombre des autorisations accordées à ce pays l'année suivante.

- de recevoir les informations transmises par les Etats relatives aux infractions commises sur leur territoire par des transporteurs utilisant des autorisations CEMT ;
- de décider le retrait des autorisations, et d'inscrire sur une «liste noire» les transporteurs qui, en raison des infractions commises, ne seront pas autorisés à se porter demandeurs de nouvelles autorisations pendant un certain temps ;
- d'aider les agences nationales de mise en œuvre (en général, les inspections du transport) à améliorer leur système de gestion et à harmoniser leur système d'information pour un meilleur partage et une mise en réseau des données.

Il nous semble que ces propositions, qui doivent évidemment être approfondies, apportent une réponse à la critique qui concerne l'insuffisance du contrôle et des sanctions. Elles permettent d'imaginer que le renforcement des règles qui encadreront la concurrence ne sera pas de pure forme.

b) Des progrès en matière d'harmonisation

Le thème de l'harmonisation a déjà été abordé à plusieurs reprises par la CEMT sous deux approches différentes.

L'approche traditionnelle, telle qu'elle a été mise en œuvre dans le cadre de l'Union, consiste à adopter (règlement) ou à faire adopter dans la législation des pays concernés (directive), des dispositions identiques. C'est ainsi que dans le domaine de l'harmonisation fiscale et plus particulièrement de la tarification de l'usage des infrastructures, la résolution CEMT/CM(2000)13 a retenu le principe de taxes kilométriques modulables dans le temps et dans l'espace devant se substituer progressivement à une partie des taxes sur les véhicules, sur les carburants et à l'Euro vignette. La résolution pose aussi le principe de la non-discrimination dans les charges et redevances concernant le transport international de marchandises¹⁶. On peut également citer la résolution plus ancienne CEMT/CM(95)1/FINAL qui évoque «l'harmonisation nécessaire des règles et réglementations», «l'établissement de normes rigoureuses sur le plan de la sécurité, de l'environnement et des conditions techniques, ainsi que pour l'harmonisation des réglementations sociales et fiscales», et qui recommande «que les conditions d'accès à la profession dans les pays d'Europe centrale et orientale soient alignées sur les réglementations en vigueur dans l'Union Européenne».

Si les efforts en ce sens doivent être poursuivis, il serait peu réaliste d'espérer obtenir des Etats membres de la CEMT, sur les deux points qui soulèvent le plus d'objections de la part des pays «riches», des accords de portée générale concernant l'harmonisation de la fiscalité ou celle des conditions de travail et de rémunération. Plus précisément, si des accords de principe ont été réalisés, leur mise en œuvre laisse à désirer...

¹⁶ La résolution citée s'appuie sur le rapport CEMT/CM(2000)14/FINAL qui a pour titre «Fiscalité efficiente dans les transports : conclusions et recommandations».

Mais une autre approche est possible, moins générale, plus ciblée, consistant à subordonner la délivrance des autorisations au respect d'exigences particulières. C'est ce qu'a fait la CEMT en posant des exigences particulières relatives aux véhicules utilisés, et plus précisément, de façon d'ailleurs complexe, en établissant une relation entre le nombre des autorisations délivrées à un pays et certaines caractéristiques, dans le domaine de la sécurité et de l'environnement, des véhicules couverts par ces autorisations. Ce dispositif a semble-t-il bien fonctionné et encouragé le recours à des véhicules «plus sûrs et plus verts».

Mais on peut aussi envisager que des exigences soient formulées non seulement à l'égard des véhicules utilisés, mais aussi des entreprises et des personnels de conduite.

S'agissant des entreprises, on peut imaginer des dispositions qui se rapprochent de celles que l'Union impose en matière d'accès à la profession : seules les entreprises respectant ces normes pourraient recevoir des autorisations CEMT.

S'agissant des personnels de conduite, le principe selon lequel le conducteur doit être employé par l'entreprise titulaire de l'autorisation et être soumis aux règles du droit du travail et aux accords collectifs fixant les rémunérations du pays où cette entreprise est localisée pourrait être affirmé, comme il l'est dans l'Union Européenne avec l'attestation de conducteur. On peut également envisager que des normes soient fixées en matière de formation des conducteurs.

Ce rapport ne peut en ces matières faire des propositions précises qui devraient résulter d'analyses plus approfondies, mais il doit souligner qu'il est possible de progresser.

c) Des progrès en matière de respect de la vocation des autorisations multilatérales

Nous avons rappelé que les transporteurs avaient tendance à détourner les autorisations multilatérales de leur vocation, soit en effectuant de simples voyages aller-retour, soit en effectuant du «cabotage» entre les pays de l'Union. Pour limiter ce dernier usage, une «parade» a été trouvée, après de longues discussions, consistant à obliger les véhicules à revenir dans leur pays d'immatriculation au terme d'un délai maximum de 6 semaines.

Cette solution semble efficace ; ce qui signifie aussi, et c'est l'aspect négatif de cette disposition, qu'elle tend à abaisser le taux de parcours en charge des véhicules¹⁷. Cette solution est cependant contestée en ce qu'elle crée incontestablement des inégalités entre les transporteurs des différents pays, aux dépens des pays les plus éloignés du cœur de l'Europe.

Une autre solution qui ne présenterait pas cet inconvénient pourrait consister à ce que le bénéficiaire d'une autorisation soit tenu de revenir dans son pays d'immatriculation au terme d'un nombre maximum de parcours en charge réalisés à l'étranger. On pourrait par exemple admettre qu'un transporteur ne peut assurer plus

¹⁷ On estime que depuis la mise en place de cette règle le taux des parcours à vide a augmenté d'environ 25 %.

de cinq voyages en charge entre son départ et son retour dans son pays d'immatriculation¹⁸.

d) Des progrès en matière de répartition du contingent entre les Etats

Le problème fait également partie des difficultés récurrentes, et n'a pas trouvé jusqu'à présent de solution simple. Les principes de base adoptés par la CEMT lors de la création des autorisations bilatérales avaient l'avantage d'être clairs. Mais d'une part il n'est pas certain que les critères retenus aient une relation étroite avec les besoins de transport des différentes économies, et d'autre part la qualité statistique des indicateurs pris en compte paraît, au moins dans certains pays, défailante.

La solution adoptée en 2004 et 2005, consistant à demander aux Etats qui n'utilisent pas la totalité de leurs autorisations de retourner les autorisations excédentaires de manière à ce qu'elles puissent être redistribuées à ceux qui considèrent que leurs besoins ne sont pas couverts, paraît inutilement complexe et se heurte à la bonne ou mauvaise volonté des pays «excédentaires».

En l'absence de critères acceptables par tous, traduits par des statistiques reconnues comme fiables et pouvant fonder une mesure «objective» des besoins, l'approche ne peut qu'être empirique. Il semble qu'on puisse partir de la situation actuelle ou d'une répartition déjà adaptée et faire évoluer les dotations en fonction du taux d'utilisation des autorisations dans chaque pays.

On peut, sur la base de ces principes imaginer deux dispositifs de modalités et de conséquences différentes. Ils sont présentés avec des chiffres qui n'ont que valeur d'exemple :

Dans les deux cas, la situation de départ pourrait être fondée sur une distinction entre les pays anciennement membres de l'Union (les 15) ou de l'Espace Economique Européen dont le nombre d'autorisations pourrait être réduit (par exemple de 10 %) ; les pays nouveaux adhérents à l'Union (les 10) dont le nombre des autorisations pourrait rester inchangé ; les pays non membres de l'Union dont le nombre d'autorisations pourrait être augmenté (par exemple de 10 %).

Au-delà de cette situation de départ, dans le premier cas, le nombre des autorisations des pays qui auraient entièrement distribué les autorisations mises à leur disposition une année donnée augmenterait par exemple de 10 % l'année suivante¹⁹ ; le nombre des autorisations des pays qui n'auraient pas utilisé toutes leurs autorisations diminuerait d'un pourcentage égal, par exemple, du quart du pourcentage des autorisations non utilisées²⁰.

¹⁸ Ce chiffre de 5 signifierait que le nombre des voyages réalisés par un transporteur entre deux pays autres que le sien est limité à 3. Mais ce chiffre n'est proposé qu'à titre d'exemple, le nombre de voyages qu'un transporteur pourrait réaliser en dehors de son pays doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie, fondée sur une analyse statistique des pratiques actuelles à partir des carnets de route.

¹⁹ On pourrait également raisonner en tenant compte non seulement de la distribution des autorisations mais de leur utilisation effective par les transporteurs, qui peut être connue par l'analyse des carnets de route.

²⁰ Ainsi un pays qui n'aurait utilisé que 80 % des autorisations mises à la disposition de ses transporteurs verrait le nombre de ses autorisations baisser de 5 % l'année suivante (20 % / 4).

Un tel dispositif apporte une solution au problème de la répartition des autorisations, sans imposer un contingent global. Certes la situation de départ est caractérisée par un nombre total d'autorisations déterminé, mais la situation évolue par la suite, d'année en année, en fonction des besoins exprimés ou plus exactement du taux d'utilisation des autorisations existantes. On peut penser que l'attrait des autorisations multilatérales comparé à celui des autorisations bilatérales conduira à une augmentation régulière des autorisations demandées et obtenues par les pays membres et non membres de l'Union, et donc à une libéralisation progressive des transports. Le rythme dépendra notamment du nombre des pays consommant l'intégralité de leur dotation et du pourcentage d'augmentation qui leur serait accordé en conséquence²¹.

Ce pourcentage pourrait être fixé soit chaque année, en fonction de l'évolution de la situation, ce qui permettrait un ajustement fin du rythme de la libéralisation, soit pour plusieurs années consécutives, pour éviter de devoir chaque année négocier sa valeur.

On peut toutefois estimer qu'un tel dispositif n'est pas satisfaisant en ce qu'il ne permet pas de maîtriser pleinement le rythme de la libéralisation. On peut alors préférer, et c'est le deuxième cas que nous annonçons, faire évoluer le contingent global d'année en année, par exemple en retenant un taux d'augmentation déterminé pour des périodes de 5 ans et ajuster le pourcentage d'augmentation du nombre des autorisations des pays ayant utilisé la totalité de leurs autorisations en conséquence²².

*

* *

Les propositions qui concluent cette troisième partie ne constituent que des pistes de réflexion. Certaines consistent en des évolutions qui ne paraissent pas soulever des problèmes de fond ; d'autres sont plus franchement en rupture avec la situation actuelle et l'analyse des conséquences de leur adoption n'ayant été qu'esquissée, elle exige d'être approfondie.

Mais on parviendra toujours à trouver des modalités de fonctionnement du système dès lors qu'on se sera mis d'accord sur les orientations à retenir. Celles qui sont ici proposées sont claires. Elles reposent sur une double conviction :

²¹ Nous avons retenu, à titre d'exemple, l'hypothèse d'une augmentation de 10 %. Ce pourcentage est sans doute trop faible car il n'est guère supérieur au rythme de l'augmentation des échanges entre les pays de l'Union Européenne et les pays situés plus à l'Est. Il ne permettrait donc pas que le rapport entre le nombre des autorisations multilatérales et le nombre des autorisations bilatérales augmente, et ce pourcentage n'est donc pas compatible avec l'objectif d'une libéralisation des transports internationaux en 2020. Si l'on veut respecter cet objectif, ce pourcentage devrait être fixé dans une fourchette comprise entre 10 % (voire 15 %) et 20 %.

²² Notons xi le pourcentage d'augmentation du nombre des autorisations pour le pays i supposé avoir utilisé toutes ses autorisations et X le pourcentage d'augmentation du contingent global. Dans le premier dispositif envisagé, xi est fixé et X est une résultante. Dans le second dispositif, X est fixé, et xi ajusté de manière à ce que X soit respecté.

- Il n'est pas possible, compte tenu du contexte économique et politique de l'Europe, de maintenir des contraintes aussi strictes que celles qui résultent d'une organisation des transports routiers principalement fondée sur des autorisations bilatérales. Une évolution vers une libéralisation est nécessaire et inéluctable. Elle peut être réalisée par une augmentation progressive du nombre des autorisations multilatérales se substituant aux autorisations bilatérales.
- Il faut offrir aux pays qui craignent que cette libéralisation ne prenne la forme d'une concurrence «sauvage» et ne mette trop fortement en cause les intérêts de leurs transporteurs des garanties quant au respect des «règles du jeu» qui peuvent d'ailleurs être renforcées.

L'équilibre entre ces deux préoccupations est sans doute difficile à tenir. Mais c'est par la recherche de cet équilibre qu'on peut espérer sortir d'une situation qui paraît aujourd'hui bloquée.