

## RÉSUMÉ

Cette évaluation ex-post couvre deux Règlements constitutifs du « paquet routier » européen : le Règlement 1071/2009 sur l'accès à la profession de transporteur par route et le Règlement 1072/2009 sur les règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route. Les résultats montrent que ces Règlements n'ont eu qu'une efficacité partielle jusqu'à présent en termes de réalisation de leurs objectifs. Il y a eu des impacts neutres ou faiblement positifs par rapport aux objectifs d'améliorer les conditions sociales et de sécurité, et de réduire les déplacements à vide. Des progrès significatifs ont été réalisés eu égard à l'objectif de garantir des conditions plus équitables, notamment concernant l'établissement d'exigences minimales communes d'établissement stable et effectif. Cependant, cet objectif n'a pas été pleinement réalisé en raison de la présence persistante de sociétés boîtes aux lettres, d'interprétations nationales divergentes des règles (y compris les règles de cabotage) et de niveaux de contrôle/application inégaux. Il y a eu des écarts substantiels de 92 à 95% par rapport aux objectifs de réduire les charges administratives. La raison principale en est la mise en œuvre incomplète des exigences d'interconnexion des registres nationaux. Les Règlements ne sont pas pleinement cohérents avec d'autres législations en matière de transport ; des divergences de définitions ont été découvertes, comme dans le cas de la *Directive 92/106/EEC sur les transports combinés* et la *Directive 96/71/EC concernant le détachement de travailleurs*. Les Règlements représentent une valeur ajoutée communautaire par rapport à d'autres options telles que des mesures nationales ou non-contraignantes.

## SYNTHÈSE

### *Portée de l'évaluation*

Cette étude d'évaluation ex-post couvre les Règlements suivants, qui font partie du « paquet routier » européen :

- **Règlement 1071/2009 sur l'accès à la profession de transporteur par route** : Ce Règlement définit les dispositions auxquelles doivent se conformer les entreprises afin d'accéder à la profession de transporteur par route, ainsi que des dispositions visant à réglementer et à faciliter son application par les États membres.
- **Règlement 1072/2009 sur les règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route** : Ce règlement définit les dispositions auxquelles doivent se conformer les entreprises qui souhaitent opérer sur le marché du transport international de marchandises par route et sur les marchés nationaux autres que leur propre marché (transports de cabotage<sup>1</sup>). Il énonce également les dispositions concernant les sanctions infligées en cas d'infraction et la coopération entre États membres dans de tels cas.

L'évaluation couvre la période à compter de la date d'entrée en vigueur des Règlements, à savoir le 4 décembre 2011 (à l'exception des règles de cabotage, qui sont applicables depuis le 14 mai 2010).

### *Méthodologie de l'évaluation*

La méthodologie a suivi le cadre d'évaluation standard utilisé pour évaluer une législation, ainsi que les principales questions d'évaluation concernant l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée communautaire.

---

<sup>1</sup> Les transports de cabotage se définissent comme des transports nationaux pour compte d'autrui assurés à titre temporaire dans un État membre d'accueil.

Parmi les principaux outils de recherche utilisés figurent :

- Recherche documentaire et revue de la littérature.
- Analyse des données de surveillance officielles collectées en vertu des Règlements (Article 26 du Règlement 1071/2009 et Article 17 du Règlement 1072/2009).
- Entretiens exploratoires avec six organisations.
- Quatre enquêtes sur mesure ciblées sur les groupes de parties prenantes suivants : ministères des transports nationaux, autorités de contrôle, entreprises et parties prenantes générales (telles qu'associations et syndicats). Près de 200 réponses ont été reçues au total.
- Entretiens avec 54 parties prenantes.
- Études de cas couvrant cinq pays : Allemagne, Danemark, Espagne, Pologne et Roumanie.

Les principales limitations de cette recherche ont été liées à un manque de données quantitatives disponibles. Ceci était diversement dû à la difficulté de surveiller certains aspects clés (tels que les impacts indirects sur les conditions sociales), au manque de surveillance au niveau de précision requis, ou au manque de données dû à la brièveté relative de la période écoulée depuis la mise en œuvre (en raison d'un retard de mise en œuvre dans certains cas). Ces limitations ont été compensées dans la mesure du possible par une analyse qualitative complémentaire menée sur la base d'une revue de la littérature, d'un dialogue engagé avec les parties prenantes et l'exploitation de données provenant de sources officielles de surveillance.

## **Résultats de l'évaluation**

### **Efficacité**

Les Règlements avaient des objectifs généraux et spécifiques d'**améliorer le niveau de sécurité routière et d'améliorer les conditions sociales** par un meilleur respect de la législation sociale européenne relative aux activités de transport routier. La réalisation de cet objectif général par le Règlement 1071/2009 a été positive (bien qu'impossible à quantifier). Les impacts directs du Règlement 1072/2009 ont été négligeables, tandis que les impacts indirects causés par une augmentation de la concurrence ont probablement été négatifs en termes d'impacts sociaux et de sécurité. Globalement, les Règlements ont été inefficaces à promouvoir de manière significative des améliorations sociales et de sécurité.

Des progrès partiels ont été réalisés eu égard à l'objectif de **garantir des conditions plus équitables** entre transporteurs résidents et non-résidents concernant l'établissement d'exigences minimales communes d'accès à la profession et au marché du transport international de marchandises par route. Ceci a été réalisé particulièrement en termes d'amélioration de l'harmonisation des définitions. Cependant, l'objectif général d'obtenir des conditions plus équitables pour les transporteurs n'a pas été pleinement réalisé en raison de la présence persistante de sociétés boîtes aux lettres<sup>2</sup>, d'interprétations nationales divergentes des règles et de niveaux de contrôle/application inégaux.

**Améliorer l'efficacité du marché du transport en réduisant les déplacements à vide** étaient, respectivement, des objectifs généraux et spécifiques du Règlement 1072/2009. Il est peu probable qu'il y ait eu des impacts positifs ou négatifs significatifs sur le marché du transport dans son ensemble, mais les effets sur les transporteurs individuels varient.

---

<sup>2</sup> Ce terme désigne les sociétés « établies » dans un État membre où elles n'exercent pas leurs fonctions administratives ni activités commerciales, en violation de l'Article 5 du Règlement (EC) n°1071/2009

En tant qu'objectifs spécifiques, les deux Règlements visaient à **réduire la charge administrative** des autorités nationales et des entreprises de transport en permettant d'améliorer la surveillance et via la simplification administrative. Ces mesures sont toujours en chantier et, en conséquence, les objectifs n'ont toujours pas été réalisés.

Le Règlement 1071/2009 avait un objectif spécifique d'**atteindre un niveau plus élevé de qualification professionnelle**. Les dispositions ont pu contribuer à une amélioration des normes pour les États membres ne disposant pas déjà d'exigences similaires (surtout dans les pays de l'UE-13). Les points faibles potentiels susceptibles d'entraver la réalisation de cet objectif sont des préoccupations liées à la disparité des normes à travers l'Union européenne et la problématique du tourisme des diplômés qu'elle engendre, bien qu'aucun élément ne permette de prouver ces effets de manière concluante.

Un objectif spécifique du Règlement 1072/2009 concernait l'**établissement d'une meilleure définition de la nature temporaire du cabotage**. Cet objectif a été partiellement atteint et les progrès réalisés peuvent être considérés comme étant positifs. Néanmoins, il peut rester à clarifier certains aspects spécifiques pour veiller à la pleine réalisation de cette partie de l'objectif. Les données étaient insuffisantes pour évaluer la réalisation de la seconde partie de l'objectif concernant l'**amélioration du respect des dispositions relatives au cabotage**. Sur le plan qualitatif, des indications de difficultés d'application suggèrent l'existence d'un risque d'activités de cabotage illégales, notamment dans les États membres où le cabotage est fortement pratiqué.

## Efficiences

Dans l'ensemble, les avantages constatés jusqu'à présent du fait d'une **réduction du coût administratif** sont bien inférieurs (de 92 à 95%) au chiffre initialement escompté. Le montant total estimé des économies réalisées grâce à l'amélioration de la surveillance, à l'exigence de capacité financière et à l'harmonisation des documents de contrôle se situe entre 8 et 14 millions d'euros par an jusqu'à présent, alors que les prévisions d'économies s'élevaient à 175 millions d'euros. L'écart tient essentiellement au fait que le système ERRU n'est pas entièrement fonctionnel et que les avantages qui ont pu être calculés jusqu'à présent sont négligeables, ce qui signifie que les avantages escomptés n'ont pas été réalisés.

Les **coûts de conformité supplémentaires** estimés se situent entre 15 et 34 millions d'euros par an, ce qui est largement comparable aux prévisions ex-ante de 20 millions par an. La principale incertitude concerne la mesure dans laquelle les entreprises ont été affectées par l'obligation de désigner un gestionnaire de transports dans la pratique, compte tenu de la nécessité possible d'augmenter son salaire au vu de responsabilités accrues.

La seule disposition ayant contribué de façon significative aux **coûts de mise en œuvre** a été la mise en place de registres électroniques nationaux et leur interconnexion. En tout, le coût ex-post de ces aspects a été estimé à 22,1 millions d'euros, soit environ 70% en deçà des prévisions de coûts ex-ante de 73 millions d'euros. Le rapport coût/avantages est actuellement estimé à environ 0,2 (sur la base d'un taux d'escompte de 4% et sur une période de 10 ans), indiquant que le système n'a *pas été efficace par rapport au coût jusqu'à présent*. Ceci tient surtout au fait que les avantages sont présumés être assez modestes, en raison de l'état incomplet de l'interconnexion ; néanmoins, il n'a pas été possible d'élaborer des prévisions quantitatives des avantages prévus du système entièrement fonctionnel.

Concernant les **coûts d'application permanents**, les réponses aux enquêtes et la revue de la littérature indiquent qu'il n'y a pas eu de changements de coûts d'application significatifs, puisque l'essentiel des activités était déjà en cours d'exécution.

## **Pertinence**

Globalement, les Règlements sont toujours considérés comme des outils pertinents pour répondre aux objectifs de réduction de la distorsion de la concurrence, d'amélioration du respect de la législation sociale relative aux activités de transport routier et d'amélioration de la sécurité routière.

Concernant la pertinence des Règlements en termes de réduction du nombre de sociétés boîtes aux lettres, le ciblage des objectifs est approprié/pertinent au problème, mais d'autres actions spécifiques devraient renforcer les mesures et veiller à ce qu'elles soient en pleine adéquation avec les besoins (autrement dit une définition plus précise d'un centre d'exploitation et d'une plus grande coopération entre les États membres). La question de la divergence des systèmes de contrôle et d'application est toujours en cours de résolution (par exemple, des travaux sont en cours pour harmoniser la classification des infractions). Cependant, les objectifs ne visent pas explicitement l'harmonisation des contrôles et par voie de conséquence cette question n'est pas suffisamment ciblée par les objectifs opérationnels.

L'objectif de remédier à des niveaux élevés de déplacements à vide reste pertinent dans le contexte de la nécessité de réduire la consommation en carburant et les émissions de gaz à effet de serre liées au transport. Cependant, les indications disponibles sont contrastées concernant la mesure dans laquelle le cabotage a été un moyen adéquat d'améliorer les taux de remplissage.

## **Cohérence**

Globalement, le dispositif juridique n'est pas entièrement cohérent concernant les interactions avec d'autres législations. Il existe des difficultés de mise en œuvre correcte des Règlements 1071/2009 et 1072/2009 et de réalisation satisfaisante de leurs objectifs, compte tenu du lien avec les autres législations européennes.

Concernant le **Règlement 561/2006 et la Directive 2002/15/EC** sur les temps de conduite, de repos et de travail des transporteurs par route, les objectifs sont cohérents avec les Règlements 1071/2009 et 1072/2009, car ils visent tous à améliorer les conditions sociales et de travail des travailleurs du transport en Europe. Il existe cependant des incohérences possibles là où le Règlement 1071/2009 ne contient pas de référence spécifique au Règlement 561/2006 ou à la Directive 2002/15/EC ; par exemple, lorsqu'il définit à l'Annexe IV les infractions les plus graves concernant les temps de conduite et de travail maximaux. De plus, le principe de coresponsabilité établi par le Règlement 561/2006 n'est pas prévu par les Règlements 1071/2009 et 1072/2009.

Concernant la **Directive 2006/22/EC** qui contient des dispositions d'application du Règlement 561/2006, des différences apparaissent dans les listes d'infractions contenues à l'Annexe IV du Règlement 1071/2009 et à l'Annexe III de la Directive 2006/22/EC et se rapportant aux exigences (i) d'honorabilité et (ii) de temps de conduite et de repos. Il existe également des incohérences entre le Règlement 1071/2009 et la Directive 2006/22/EC concernant les exigences de surveillance du respect des deux dispositions, ainsi que les types de coopération entre les autorités nationales.

Le Règlement 1071/2009 s'applique aux véhicules dont la masse en charge est supérieure à 3,5 tonnes. Ceci signifie qu'il n'est pas cohérent avec la dispense établie dans le **Règlement 165/2014 relatif aux tachygraphes**, qui s'applique aux véhicules dont la masse en charge ne dépasse pas 7,5 tonnes.

Les parcours routiers d'opérations de transports combinés sont dispensés des limitations de cabotage contenues dans le Règlement 1072/2009 à condition que les conditions établies à l'Article 1 de la **Directive 92/106/EEC sur les transports combinés** soient remplies. Cependant, il se peut que certaines dispositions soient dépassées et son application engendre certaines incohérences parmi les États membres. Il existe

également des disparités possibles entre les exigences de documentation concernant le transport de cabotage et le transport combiné.

La force exécutoire de la **Directive 96/71/EC relative au détachement de travailleurs** est fortement discutable concernant les opérations de cabotage. Il existe une difficulté inhérente à vérifier si les conducteurs qui pratiquent le cabotage bénéficient des conditions minimales des travailleurs dans le pays dans lequel ils pratiquent le cabotage et pour la partie du trajet pour laquelle ils pratiquent ce cabotage. De plus, certaines exigences de la Directive sur le détachement de travailleurs, telles que l'existence d'un contrat de service entre l'employeur et un bénéficiaire dans le pays d'accueil, peuvent entraver la protection que la Directive accorde aux travailleurs du transport.

Un manque de cohérence entre les Règlements 1071/2009 et 1072/2009 et le **Règlement Rome I** n'a pas été identifié.

Dans le contexte du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la question s'est posée de savoir si l'interaction avec le Traité sur le droit d'établissement encourageait de fait la formation de sociétés boîtes aux lettres. Dans ce domaine, il n'existe pas de contradiction avec les Règlements en théorie. Si une société existante exerçant des activités dans un État membre souhaite se reconstituer dans un autre État membre, mais sans l'intention d'avoir un établissement dans ce nouvel État membre, cette transaction ne sera *pas* protégée par la liberté d'établissement.

### **Valeur ajoutée communautaire**

On considère, dans l'ensemble, que les Règlements 1071/2009 et 1072/2009 se sont traduits par des effets positifs par rapport à la situation précédant leur entrée en vigueur. L'analyse suggère que l'adoption d'un Règlement européen a eu certains avantages par rapport à d'autres options. En particulier, les initiatives précédentes utilisant des Directives ainsi que des mesures non-contraignantes (par exemple des notes d'orientation) n'ont pas suffi à permettre l'obtention de règles communes et d'une harmonisation. Par conséquent, l'utilisation d'un Règlement semble constituer l'outil le plus approprié, efficace et pertinent pour réaliser les objectifs.

### **Recommandations**

#### **Mesures de lutte contre les sociétés boîtes aux lettres**

Les recommandations de lutte contre les sociétés boîtes aux lettres visent à cibler directement les problèmes identifiés, à savoir :

- Un manque de clarté sur la manière de définir un centre d'exploitation, auquel il conviendrait de répondre en introduisant une définition plus précise de ce qui constitue un centre d'exploitation au niveau européen
- Un manque de coopération efficace entre États membres, auquel il conviendrait de répondre en introduisant de nouvelles dispositions sur une meilleure coopération.

La directive d'application de la Directive concernant le détachement de travailleurs (2014/67/EC) fournit un bon modèle de mesures dans ces deux domaines. Concernant l'infrastructure nécessaire pour assurer la coopération, la priorité actuelle visant à assurer l'efficacité et l'efficience des règles devrait être de veiller à réaliser la mise en œuvre complète des dispositions existantes (telles que la mise en place complète du Registre européen des entreprises de transport routier (ERRU)), plutôt que de tenter d'introduire des mesures supplémentaires.

#### **Clarification des règles de cabotage**

Les interprétations voulues des règles ont déjà été clarifiées par la Commission dans le document Forum aux questions (FAQ) consacré au cabotage. Néanmoins, celles-ci n'étant pas contraignantes, les interprétations n'ont pas été adoptées et une clarification des dispositions contenues dans les Règlements semble par conséquent être la seule solution efficace à des interprétations nationales divergentes.

La pratique du cabotage systématique n'est pas strictement interdite par les Règlements dans leur forme actuelle. Il ne sera possible d'y remédier qu'à condition également de procéder à une modification des règles pour impartir une sorte de période d'attente.

### **Orientations et partage des meilleures pratiques**

Le groupe d'étude recommande des orientations supplémentaires et un partage des meilleures pratiques dans plusieurs domaines.

Concernant le Règlement 1071/2009, les domaines suivants ont été identifiés :

- **Établissement stable et effectif** : Fournir des orientations sur l'élaboration d'indices de notation du risque afin d'identifier les organisations qui présentent un risque plus élevé de ne pas respecter les exigences.
- **Capacité financière** :
  - Des orientations sur les procédures de vérification de la capacité financière des entreprises nouvellement établies.
  - Des orientations sur la manière de contrôler que l'exigence de capacité financière est respectée en permanence.
  - Une clarification des termes utilisés dans le Règlement, tels que ce qui peut être considéré comme « des capitaux et des réserves »
- **Honorabilité** :
  - Fournir des définitions plus claires précisant s'il convient de considérer les amendes administratives, les règlements à l'amiable et les amendes payables sur le champ comme des « sanctions ».
  - Fournir des exemples de meilleures pratiques de procédures pour déterminer si la perte d'honorabilité serait disproportionnée.
  - Définir plus clairement qui devrait être inclus dans la liste des personnes concernées dont l'honorabilité est à vérifier, outre le gestionnaire de transports.
- **Capacité professionnelle** : des orientations sur les formats / modèles de copies d'examens afin de remédier à des niveaux de difficulté divergents.
- **Gestionnaire de transports** :
  - Une liste plus détaillée des responsabilités/activités du gestionnaire de transports, pour veiller à démontrer un « lien réel ».
  - Des orientations sur les méthodes permettant de clarifier le lien entre le gestionnaire de transports et l'entreprise.
- **Coopération administrative** : Convenir de délais de réponse acceptables, ainsi que d'une procédure d'intervention par paliers en cas de non-respect de ces délais.

Concernant le Règlement 1072/2009, des orientations supplémentaires pourraient être apportées dans les domaines suivants :

- Meilleures pratiques sur la manière spécifique de mener des contrôles de cabotage de manière efficace et efficiente, en particulier sur la manière d'utiliser

des éléments de preuve supplémentaires émanant de sources autres que la lettre de voiture CMR<sup>3</sup> (telles que des données tachygraphiques).

- Encourager les États membres à fournir des informations sur leurs règles nationales en matière de cabotage, de façon à les rendre disponibles sur le site internet de la Commission.
- Plus d'orientations sur la classification harmonisée des infractions, complétées par des explications et une participation à des discussions en groupe de travail.

### Considérations à plus long terme

Le passage à des documents électroniques associé à l'exploitation de données tachygraphiques numériques semble être une solution intéressante pour améliorer l'efficacité d'application du cabotage, mais il existe actuellement des barrières juridiques et technologiques à sa mise en œuvre qui la rendraient inefficace à court et moyen terme.

Il pourrait être envisagé des mesures supplémentaires telles que l'obligation de rendre l'ERRU accessible pour les agents de contrôle routier. Les États membres rencontrent encore actuellement des difficultés techniques et l'introduction d'exigences supplémentaires ne ferait qu'exacerber ces problèmes. Les consultants recommandent par conséquent que la priorité soit plutôt de se concentrer sur la mise en œuvre des dispositions existantes.

Les effets involontaires des exigences de capacité financière se traduisant par un plus grand nombre de fermetures d'entreprises peuvent être atténués par une extension à 12 mois, contre 6 mois actuellement, de la période de grâce maximale autorisée pour régulariser le manque de capacité financière.

Le problème des sociétés boîtes aux lettres existe dans de nombreux secteurs d'activité et plusieurs mesures récentes ont été prises dans d'autres secteurs pour réduire le problème. Une approche possible à envisager consiste à étendre la responsabilité aux personnes responsables de la constitution et de la gestion de la société boîte aux lettres.

Un autre domaine de réflexion est l'harmonisation des sanctions. Dans le cas où les problèmes persisteraient et les orientations supplémentaires s'avèreraient insuffisantes, une approche plus forte pourrait passer par une harmonisation du *droit pénal*, domaine dans lequel la compétence de l'UE est définie à l'Article 83 du TFUE.

Certaines mesures pourraient être prises pour renforcer la cohérence des références entre le « paquet routier » et la législation sociale relative aux activités de transport routier (Règlement 561/2006, Directive 2002/15/EC et Directive 2006/22/EC). À cet égard, il pourrait être recommandé de :

- Inclure dans le Règlement 1071/2009 une référence spécifique au Règlement 561/2006 et à la Directive 2002/15/EC là où il définit les exigences de temps de conduite, de repos et de travail (Article 6) et stipule à l'Annexe IV les infractions les plus graves concernant les temps de conduite et de travail maximaux.
- Fournir une liste harmonisée de catégories, types et degrés de gravité des infractions pour tous les outils.
- Harmoniser les **règles de surveillance** du respect des règles sociales et de coopération entre les autorités de contrôle nationales, en considérant que les règles contenues dans la Directive d'application 2006/22/EC sont plus complètes. Dans ce sens, l'extension existante du dispositif de notation du risque de la Directive 2006/22/EC au Règlement 1071/2009 pourrait servir de modèle à de nouvelles synergies.

---

<sup>3</sup> *Convention des Marchandises par Route*

- Il pourrait aussi être opportun d'analyser la possibilité de modifier le Règlement 1072/2009 afin d'établir un **régime de coresponsabilité**.

Enfin, plusieurs recommandations ont été émises afin d'améliorer la cohérence de la législation. Concernant les transports combinés, plusieurs points sont à citer :

- **Une définition commune est nécessaire sur la manière dont le cabotage se rapporte aux transports combinés** : Dans certains États membres, le premier et le dernier parcours d'un trajet de transports combinés sont considérés comme une opération de cabotage et non comme une opération de transports combinés. Une définition plus claire des transports combinés qui évite de préférence l'expression « à vol d'oiseau » est nécessaire.
- **Documentation améliorée** : À cet égard, plusieurs parties prenantes ont soulevé la question des disparités entre les exigences de documentation concernant le transport de cabotage et le transport combiné. L'établissement d'un document unique pour les opérations de transports combinés, similaire à la CMR, pourrait résoudre les problèmes actuels liés à la documentation.

La force exécutoire de la Directive 96/71/EC concernant les détachements de travailleurs est fortement discutable concernant les opérations de cabotage. Il serait possible de modifier la législation, en cohérence avec les propositions faites par le Groupe de travail à haut niveau, pour diviser le cabotage en cabotage lié (aux mouvements internationaux) et cabotage non lié (Bayliss, 2012).

Pour veiller à une application correcte du Règlement Rome I, le non-respect du Règlement Rome I (autrement dit priver le conducteur de la loi qui protège le mieux ses intérêts) devrait figurer parmi les infractions susceptibles d'entraîner la perte d'honorabilité et le retrait de l'autorisation communautaire.

Il existe des arguments possibles en faveur d'une directive d'application supplémentaire au motif que l'application est une question sensible pour les États membres et que les autorités nationales sont organisées différemment. Une plus grande coopération entre les États membres pourrait aussi être prescrite si les orientations et une coopération volontaire s'avèrent insuffisantes. Un parallèle peut être fait avec le contrôle du respect des règles de conduite (Règlement 561/2006), qui relève de la Directive 2006/22/EC.