



PREMIER MINISTRE

Centre
d'analyse
stratégique

N° 14 - 2008
Volume 1

Pour une régulation durable du transport routier de marchandises

Rapport de la mission
présidée par Claude Abraham

Pour une régulation durable du transport routier de marchandises

Rapport de synthèse

Claude Abraham, président de la mission

Dominique Auverlot, coordonnateur
Luc Baumstark, rapporteur général

Maurice Bernadet, président du groupe Développement,
compétitivité et emploi

Jean-Noël Chapulut, président du groupe Acceptabilité sociale
des poids lourds

Georges Dobias, président du groupe Relations et évolutions sociales

Michel Savy, président du groupe Transport routier de marchandises
et gaz à effet de serre

Rapporteurs particuliers :

Matthieu Bereni, Caroline Daude, Patrice Dupuy, Denise Ravet,
Christine Raynard, Philippe Rossinot

2008



Réalisation :
AWS - aws-traductions.com

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© La Documentation française - Paris, août 2008
ISBN : 978-2-11-007183-5

Table des matières

Avant-propos _____ 7

Introduction - Un secteur confronté à des difficultés _____ 9

1. Présentation de la mission _____	9
1.1. Trois enjeux majeurs : emploi, compétitivité et environnement _____	9
1.2. La régulation du secteur au cœur des réflexions de la mission _____	10
1.3. Un contexte évolutif _____	12
2. La notion de régulation durable du transport routier de marchandises _____	15
2.1. Les fondements d'une régulation durable _____	15
2.2. Des fondements théoriques économiques de la régulation... _____	16
2.3. ... à son application au secteur du transport routier de marchandises _____	16
2.4. La régulation à l'échelle européenne _____	23
2.5. Trois principes pour une future régulation durable _____	27

Chapitre 1 - Les questions sociales _____ 29

1. Le constat _____	30
1.1. L'emploi : une quasi-stagnation, du moins apparente, de 2000 à 2005 _____	30
1.2. Les salaires : un coût unitaire de l'heure de conduite élevé pour des salaires modérés _____	37
1.3. Les horaires de travail : une situation paradoxale _____	39
2. Les principales analyses _____	43
2.1. Les facteurs expliquant la stagnation de l'emploi de 2000 à 2005 _____	43
2.2. La nécessité de redéfinir la notion de temps de travail _____	51
2.3. La création d'un statut européen du travail mobile _____	55
2.4. Un dialogue social qui reste difficile _____	57
2.5. Une convention collective de plus en plus obsolète _____	59
2.6. Une image de la profession dégradée _____	61
2.7. La formation : un dispositif jugé satisfaisant mais confronté à plusieurs défis _____	70
2.8. La mesure du temps de conduite et le chronotachygraphe numérique _____	73
2.9. La fragilité juridique de la réglementation sociale _____	76

Chapitre 2 - Les questions économiques _____ 77

1. Le constat	80
1.1. Le TRM, élément majeur du système économique français et européen	80
1.2. La route, un mode de transport qui irrigue les territoires	85
1.3. La structure de la profession et des marchés du transport	85
1.4. La formation des prix et des coûts	89
1.5. La part du marché du TRM français à l'international	92
2. Les principales analyses	97
2.1. Les déterminants de la compétitivité : un élément principal, le coût de l'heure de conduite et quelques éléments secondaires	97
2.2. Le cabotage : une notion à préciser dans le sens des propositions de la Commission européenne	100
2.3. La question de la concurrence fiscale entre pays européens	104
2.4. La régulation économique du secteur : de la nécessité de l'intervention publique	110
2.5. Une nécessaire révision de la chaîne contrôle-sanction	120
2.6. L'amélioration de la sous-traitance : vers une plus grande responsabilité des donneurs d'ordre	127
2.7. La compétitivité retrouvée de nos ports peut être créatrice de valeur ajoutée et d'emplois	131
2.8. La logistique : une opportunité d'accroître la valeur ajoutée du TRM	133
2.9. Faut-il favoriser le regroupement des entreprises ?	137

Chapitre 3 - Les questions environnementales _____ 139

1. Le constat	141
1.1. Une pollution atmosphérique en diminution	141
1.2. Le bruit : une réalité complexe	144
1.3. La sécurité routière : une préoccupation essentielle	146
1.4. Les émissions de gaz à effet de serre sont en augmentation constante	147
2. Les principales analyses	153
2.1. L'insécurité routière : une plus grande sévérité dans le contrôle des vitesses	153
2.2. Lutte contre le changement climatique : au-delà des incertitudes sur les objectifs, une action résolue et pérenne est nécessaire	157
2.3. L'intervention des pouvoirs publics : le recours au marché, à la taxation, aux labels ou l'utilisation d'objectifs réglementaires ?	161
2.4. Les espoirs liés à la recherche du report modal	169
2.5. Les innovations technologiques peuvent réduire sensiblement les émissions	172

2.6.	Les comportements et l'organisation des flux : un gain possible significatif	177
2.7.	Une tentative de chiffrage : un véritable plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du transport routier de marchandises est nécessaire	182

Chapitre 4 - Conclusions et recommandations ____ 187

1. Le diagnostic du secteur et les principes d'une nouvelle régulation	188	
1.1.	Un secteur fondamental au bon fonctionnement de l'économie qui doit faire face à des défis majeurs	188
1.2.	Des constats inquiétants : baisse de l'emploi, perte de la compétitivité, augmentation des émissions de GES et mauvaise image des poids lourds	189
1.3.	Les principes d'une régulation durable	191
2. Les principales recommandations	192	
2.1.	Adopter une régulation durable du transport routier de marchandises	194
2.2.	Favoriser la compétitivité et réduire les écarts de coûts	195
2.3.	Réguler la concurrence	203
2.4.	Lutter contre les émissions de gaz à effet de serre	209
2.5.	Contribuer à une amélioration de la livraison des marchandises en ville	213
2.6.	Favoriser la cohabitation entre les véhicules particuliers et les poids lourds sur le réseau interurbain	215
2.7.	Se donner les moyens d'une amélioration de l'image du transport routier de marchandises	217
2.8.	Contribuer au lancement, par la profession et les partenaires sociaux, d'une réflexion commune sur l'avenir à moyen terme	217

Annexes ____ 221

<i>Annexe 1 - Lettre de mission</i>	222
<i>Annexe 2 - Composition de la mission et des quatre groupes de travail</i>	224
<i>Annexe 3 - Avis et commentaires des membres de la mission</i>	231
<i>Annexe 4 - Contrat de progrès pour le TRM</i>	264
<i>Annexe 5 - Le transport routier de marchandises dans les pays voisins</i>	276
<i>Annexe 6 - Une tentative de projection 2015-2020 des trafics, des emplois et des émissions de CO₂</i>	292
<i>Annexe 7 - Bibliographie</i>	303
<i>Annexe 8 - Glossaire</i>	306

Avant-propos

Ce rapport constitue la synthèse des réflexions menées dans le cadre de la mission Transport routier de marchandises confiée par le Premier ministre au Centre d'analyse stratégique (voir la lettre de mission en annexe 1).

Cette synthèse se fonde sur les rapports de quatre groupes de travail, qui se sont réunis au cours d'une première phase des travaux, et qui ont procédé à de larges consultations, sans pour autant conférer à leur texte un aspect contradictoire :

- *Développement, compétitivité et emploi*, présidé par Maurice Bernadet
- *L'acceptabilité sociale des poids lourds*, présidé par Jean-Noël Chapulut
- *Les relations et les évolutions sociales*, présidé par Georges Dobias
- *Transport routier de marchandises et gaz à effet de serre*, présidé par Michel Savy

Les rapports de ces groupes sont réunis dans un second volume et publiés sous la responsabilité de leur président.

À l'issue de cette première phase, la composition du groupe a été élargie : on trouvera en annexe 2 la composition du groupe initial, celle des groupes de travail et enfin celle du groupe élargi. Ce dernier a débattu, de manière contradictoire, des termes du chapitre de conclusion, et en particulier des recommandations (chapitre 4 du présent volume). Lorsqu'ils l'ont souhaité, les opinions des membres du groupe ou de leur organisation, sur telle analyse ou telle recommandation, ont été jointes, sous la forme où elles ont été rédigées : le lecteur les trouvera à l'annexe 3.

Le rapport de synthèse a été rédigé par le président de la mission, sous sa seule responsabilité, avec le concours du coordonnateur général et du rapporteur général, à la lumière des rapports des quatre groupes de travail et des débats auxquels a donné lieu l'analyse des conclusions. Il ne constitue pas un document contradictoire mais devrait refléter assez largement l'opinion de la majorité des membres de la mission. Chaque fois que nécessaire, il a été fait état, notamment dans le chapitre des conclusions et recommandations, des opinions divergentes ou des réserves exprimées par certains membres de la mission.



Un secteur confronté à des difficultés

1. Présentation de la mission

La réflexion s'est déroulée en trois étapes. La première a permis de valider au sein du groupe l'ensemble de la démarche, la problématique et la méthode de travail : elle s'est achevée en avril 2007 par la remise au Premier ministre d'un document d'orientation¹. Lors de la deuxième étape, le travail a été mené en quatre formations restreintes, placées sous la présidence de personnalités reconnues (voir l'avant-propos). Une troisième phase de concertation en groupe plénier s'est ensuite ouverte sur la base des résultats obtenus par les groupes de travail.

1.1. Trois enjeux majeurs : emploi, compétitivité et environnement

Le transport routier assure aujourd'hui dans notre pays l'acheminement de près de 80 % des marchandises en tonnes-kilomètres², et représente plus de 90 % du chiffre d'affaires des transports terrestres. Il génère environ 1,5 million d'emplois³ lorsqu'on considère l'ensemble des métiers du transport et de la logistique. Il constitue donc un secteur vital pour notre économie et pour sa compétitivité.

1 – *Le transport routier de marchandises*, Note d'orientation, mission Transport routier de marchandises, président Claude Abraham, collection Rapports et Documents, Centre d'analyse stratégique, mars 2007, 37 pages.

2 – L'activité du transport est souvent appréciée par cet indicateur simple qui correspond au transport d'une tonne sur une distance d'un kilomètre. Par rapport aux tonnes, les tonnes-kilomètres ont l'avantage d'être « additives » : un déplacement de 10 tonnes sur 100 kilomètres suivi d'un déplacement de 10 tonnes sur 50 kilomètres donnent au total 1 500 tonnes-kilomètres, alors que l'addition des poids transportés n'a pas de sens. Cet indicateur permet d'intégrer les déplacements multimodaux et de comparer les différents modes de transport. Toutefois, il ne donne pas une vision correcte de l'activité du transport et notamment celle de sa valeur économique.

3 – La manière de comptabiliser l'emploi pose de nombreux problèmes sur lesquels nous reviendrons. Le chiffre évoqué prend en compte les effectifs du compte propre ainsi que ceux de la logistique, de l'affrètement et de l'organisation des transports internationaux.

Ce secteur se trouve confronté à des pertes de parts de marché et à un ralentissement des créations d'emplois, alors que se profilent à l'horizon des mesures destinées à lutter contre la production de gaz à effet de serre, dont certaines pourraient avoir un impact négatif à la fois sur les parts de marché du transport routier et sur l'emploi... Partant de ce constat, le Premier ministre a souhaité, en fin d'année 2006, qu'une réflexion soit engagée par le Centre d'analyse stratégique sur l'avenir de la profession du transport routier de marchandises à l'horizon 2015 et a demandé qu'elle prenne en compte trois dimensions : la contribution à l'emploi de ce secteur, une vision européenne des transports et enfin le développement durable.

1.2. La régulation du secteur au cœur des réflexions de la mission

Le pavillon national¹ et l'emploi qu'il génère sont confrontés à une double problématique :

- à court terme, dans le cadre d'une concurrence accrue, la part du pavillon régresse – du moins en ce qui concerne les trafics d'échange avec l'étranger et les activités concurrencées par le cabotage² – et le secteur ne semble plus créateur d'emplois, même si une reprise a pu être constatée en 2006 et confirmée en 2007 ;
- à moyen terme, la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, dont les enjeux seront de plus en plus intégrés par la population, va conduire à réduire les émissions de chaque véhicule, à rechercher un transfert vers d'autres modes et enfin à tenter de réduire les besoins de transport engendrés par la chaîne production-distribution.

Ces deux derniers éléments sont-ils de nature à ralentir, à annuler ou à inverser la croissance de l'activité du transport routier de marchandises ? Peut-on, simultanément, améliorer la compétitivité du pavillon national par rapport à celle de ses concurrents ? Peut-on envisager une augmentation des emplois dans le secteur, voire dans l'ensemble des métiers du transport au sens large du terme ?

Quatre autres facteurs peuvent jouer un rôle important dans cette problématique :

- l'évolution du dialogue social qui peut permettre, ou non, de mieux aborder ces changements ;
- le développement du commerce international et de la logistique qui conduit à envisager, de plus en plus, le transport comme l'élément d'une chaîne de service au client ;

1 – Nous appelons « pavillon national » les véhicules ou tracteurs immatriculés en France, et conduits par du personnel (salarié ou entrepreneur) obéissant à l'ensemble du droit social et fiscal français.

2 – Le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 définit le cabotage comme l'activité consistant pour un transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui, titulaire de la licence communautaire, à effectuer à *titre temporaire* des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre, sans y être établi. Le cabotage entre ainsi en concurrence avec les transporteurs nationaux du pays dans lequel il est effectué.

- une meilleure prise en compte des enjeux du changement climatique;
- l'amélioration de l'image défavorable des poids lourds dans l'opinion publique.

Dans ce contexte, la mission s'est donné pour objet d'étudier les éventuelles évolutions des politiques publiques que l'État pourrait mettre en œuvre ou encourager à court et moyen terme, dans un cadre européen, pour renforcer la performance du système de transport tout en favorisant la compétitivité des entreprises du secteur routier, l'évolution de l'emploi en son sein et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La mission a choisi de s'intéresser prioritairement à la régulation de ce secteur mise en place par l'État, en se plaçant dans une perspective historique qui considère successivement :

- l'économie administrée des années 1970, marquée par la tarification routière obligatoire, le contingentement des licences dans chaque pays et la régulation des échanges internationaux;
- l'ouverture du marché intérieur, pour lequel ne sont plus requis, conformément à une régulation européenne, que des conditions de solvabilité financière, de capacité professionnelle et d'honorabilité, pour exercer la profession de transporteur routier;
- l'apparition au sein du marché national, au début des années 1990, d'une concurrence jugée ruineuse, aboutissant au contrat de progrès en 1994 et à la signature de l'accord social du 23 novembre 1994, dont le contenu est décrit dans le chapitre suivant;
- l'ouverture progressive, mais de plus en plus forte, à la concurrence internationale au début des années 2000.

Le présent document est divisé en quatre chapitres :

- les chapitres 1 à 3 rappellent les évolutions récentes, les enjeux associés et les recommandations que la mission considère comme prioritaires pour un développement durable du secteur. Ses trois dimensions, économique, sociale et environnementale, sont ainsi traitées. Chacun de ces chapitres cherche à mettre en perspective l'ensemble de ses recommandations en envisageant la régulation de ce secteur et en s'interrogeant sur l'action de ses différents acteurs;
- le dernier chapitre énonce plusieurs recommandations considérées comme majeures, notamment en matière de politiques publiques, à destination de l'ensemble des acteurs du transport routier de marchandises. Ce chapitre a un statut particulier puisqu'il reprend les recommandations principales issues des travaux des groupes, et qu'il a fait l'objet d'un débat contradictoire au sein du groupe plénier.

Dans les annexes, le lecteur trouvera, outre la lettre de mission (annexe 1), la composition de la mission et des groupes de travail (annexe 2), les commentaires et avis de certains membres du groupe sur le chapitre de conclusions (annexe 3), un bilan de la mise en œuvre du contrat de progrès (annexe 4) ainsi qu'une synthèse de la situation du transport routier de marchandises dans les autres pays européens (annexe 5), une tentative de projection à 2015-2020 des trafics, des emplois et des émissions de CO₂, dont les résultats sont à considérer avec les plus grandes précautions (annexe 6), et une bibliographie (annexe 7). Enfin, un glossaire explicite les abréviations les plus utilisées.

Le présent rapport constitue la synthèse des travaux de la mission ; le détail des réflexions figure dans le volume 2, qui réunit les rapports des quatre groupes de travail et auquel le lecteur est invité à se reporter.

Dans la suite du texte, le transport routier de marchandises, sauf exception, sera pris au sens large, incluant non seulement le « compte propre » et le « compte d'autrui »¹, mais aussi les différents métiers de la logistique. Soulignons toutefois que les chiffres cités posent un certain nombre de difficultés ; ils sont parfois parcellaires, de qualité inégale, issus de méthodologies différentes, et ne sont pas toujours cohérents. L'outil statistique existant n'est donc pas immédiatement adapté pour répondre aux questions et pour engager une réflexion prospective. Le groupe s'est fixé comme tâche prioritaire d'en faire la critique et la synthèse, et de tenter, pour mieux conforter les analyses et asseoir les considérations prospectives, d'améliorer ou de compléter les données disponibles.

1.3. Un contexte évolutif

Durant la réflexion menée par la mission, plusieurs événements se sont produits dont les résultats vont influer sur le transport routier de marchandises :

- les conclusions du quatrième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont été rendues publiques tout au long de l'année 2007. La conclusion essentielle est qu'en l'absence d'actions volontaristes, les émissions de gaz carbonique devraient croître dans les prochaines décennies, provoquant une augmentation alarmante de sa concentration dans l'atmosphère. Divers scénarios vraisemblables sont présentés pour de telles évolutions tendancielles, conduisant à des taux allant de 550 à 1 000 parties par millions (ppm), contre 380 ppm actuellement et 280 ppm au XVIII^e siècle ; les projections d'évolution de température à la surface du globe se situeraient entre + 0,6 °C et + 4 °C d'ici la fin du XXI^e siècle par rapport à la fin du siècle dernier, celles d élévation du niveau de la mer entre 20 et 60 centimètres sur la période de référence ;
- la commission Énergie, mise en place par le Centre d'analyse stratégique et présidée par Jean Syrota, a remis son rapport fin septembre : le risque d'un désastre planétaire dû à l'augmentation constante des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère justifie des objectifs de réduction drastique de ces émissions, soit une division par deux en 2050 au plan

1 – La distinction est essentielle pour comprendre l'organisation de ce secteur économique. Schématiquement, elle renvoie à un fait simple constaté pour de nombreuses activités : une entreprise peut assurer elle-même les prestations de transport dont elle a besoin (on parle alors de compte propre) ou bien externaliser cette fonction en faisant appel à des entreprises spécialisées (on parle alors de compte d'autrui). Mais la réalité est moins simple qu'il n'y paraît car de nombreuses organisations sont possibles. La circulaire ministérielle du 10 mars 2000 précise que « le transport en compte propre est établi lorsque la marchandise est la propriété de l'entreprise ou a été vendue, achetée, louée, produite, extraite, transformée ou réparée par elle et est transportée par cette entreprise pour ses besoins propres à l'aide de ses propres véhicules et conducteurs ou de véhicules pris en location avec ou sans conducteur ; le transport doit rester une activité accessoire de l'entreprise ».

mondial. Dans ce contexte, une politique nouvelle, par son ampleur et sa permanence, est considérée comme indispensable pour réduire aussi rapidement que possible les émissions de gaz carbonique liées à la satisfaction des besoins énergétiques. Il est donc impératif d'engager sans délai des actions permettant de se placer vers 2020 sur une « trajectoire vertueuse » pour faire face aux différents scénarios à très long terme (2050 et plus), et en particulier s'inscrire dans une perspective de division par deux des émissions mondiales de GES. Il faut cependant avoir conscience que la France est l'un des pays industrialisés les plus performants en termes d'émissions de gaz carbonique par habitant (ou par unité de PIB), du fait de la réalisation de son programme électro-nucléaire durant les années 1980. À l'inverse de la plupart des pays industrialisés, où la production d'électricité engendre une part importante des émissions globales de gaz carbonique, elle ne dispose plus de marge de progrès en ce domaine. C'est pourquoi elle ne peut pas, sous peine de compromettre gravement sa compétitivité dans le contexte d'une économie mondialisée, poursuivre seule des ambitions trop décalées par rapport à celles de ses principaux partenaires économiques. L'effort indispensable doit donc être équitablement partagé au niveau international et spécialement au niveau européen. Aussi la France devrait-elle vigoureusement pousser l'Union européenne à retenir un objectif de division par quatre de ses émissions de GES à horizon 2050 par rapport à 1990 ; le partage des efforts à accomplir (« *burden sharing* ») reposant sur une convergence des émissions spécifiques (par habitant) dans les différents États membres d'ici à 2050. Sur la base d'un tel critère, à un « facteur 4 européen » en 2050 serait associée une division par un facteur de l'ordre de 2,5 des émissions françaises en 2050, objectif que les scénarios à long terme étudiés dans le cadre de la commission Énergie conduisent à considérer comme déjà très ambitieux ;

- dans la perspective d'une baisse très significative d'ici à 2050 des émissions de GES par rapport à 1990, l'objectif de plus court terme retenu récemment pour encadrer le secteur du transport est issu du Grenelle de l'environnement : il consiste à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports d'ici à 2020 (pour les ramener au niveau de 1990). Dans sa communication de janvier 2008, la Commission européenne envisage pour sa part une réduction des émissions françaises (hors secteur soumis au marché de permis d'émissions) de 14 % par rapport à l'année 2005.

Deux orientations ont été annoncées pour atteindre cet objectif :

- la création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé ;
- le ministère en charge de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables s'est fixé comme objectif d'augmenter la part du fret ferroviaire de 25 % d'ici à 2012 et de faire passer celle du fret non routier de 14 % aujourd'hui à 25 % en 15 ans.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Le document récapitulatif des tables rondes¹ tenues les 24, 25 et 26 octobre 2007 précise les évolutions attendues dans le secteur des transports, et sur lesquelles nous serons amenés à revenir :

- lors du Conseil européen de mars 2007, les chefs d’État ont décidé de réduire les émissions de GES de l’Union européenne d’au moins 20 % d’ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990 et de porter à 20 % en 2020 la part des énergies renouvelables (EnR) dans le bilan énergétique final européen (elle est actuellement de 9 %) et à 10 % la part des agrocarburants dans les transports, aujourd’hui quasiment nulle. La Commission précise que la réalisation de cet objectif ambitieux implique l’adoption d’objectifs adaptés au potentiel et aux priorités spécifiques des États membres. Chaque État doit donc fixer ses objectifs pour chaque filière d’énergie renouvelable et la Commission s’assurera, par la suite, de la réalisation de l’objectif global. La Commission propose par ailleurs de défendre, dans les négociations internationales, une réduction de 30 % des émissions des GES des pays industrialisés d’ici à 2020, par rapport à leur niveau de 1990. Elle propose enfin d’atteindre 20 % d’économies d’énergie en 2020 par rapport à la tendance projetée à cette échéance (soit 13 % par rapport à 2006);
- à la suite du débat public de problématique sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l’arc languedocien, les ministres en charge des Transports et de l’Environnement ont demandé que le secrétariat général du ministère des Transports, de l’Équipement, du Tourisme et de la Mer élabore un plan d’action publique national « Transport, urbanisme, gaz à effet de serre » (rapport « TUGES ») de réduction des émissions de gaz à effet de serre, proposant des objectifs à l’horizon 2020-2025 et préparant l’échéance ultérieure de 2050, sur l’ensemble des secteurs des transports et de l’urbanisme. Ce plan s’inscrit dans l’objectif général de la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à cette échéance 2050;
- à la suite du Grenelle de l’environnement, un groupe de réflexion co-piloté par la secrétaire d’État chargée de l’Écologie, par le secrétaire d’État chargé des Transports et par Jean Bergougnoux, a été chargé d’étudier le développement des autoroutes ferroviaires, du transport combiné et du fret multimodal. À ce titre, il a examiné les conditions de réalisation de deux autoroutes ferroviaires entre le nord et le sud de l’Europe, capables de transporter chacune, dans une première phase, un million de camions en transit par an.

La mission a tenu compte de ces divers travaux quand elle l’a estimé utile, sans se considérer liée par les conclusions de certains d’entre eux².

1 – *Le Grenelle de l’environnement, document récapitulatif des tables rondes tenues à l’Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007*, novembre 2007, document présent sur le site Internet officiel du Grenelle de l’environnement.

2 – Plusieurs membres de la mission émettent de sérieux doutes sur le caractère « acquis » de ces décisions et sur leur caractère optimal.

2. La notion de régulation durable du transport routier de marchandises

2.1. Les fondements d'une régulation durable

Pourquoi associer deux termes, « régulation » et « durable », qui souffrent d'un même défaut : ce sont des termes flous, qui recouvrent des acceptations différentes et qui sont désormais entrés dans le langage commun, signe qu'ils correspondent à des préoccupations fortes de nos sociétés ?

Le terme de régulation renvoie à l'idée d'une action de l'État, intermédiaire entre l'abandon du secteur au seul jeu des forces du marché et un encadrement précis que certains qualifient de dirigisme étatique. La régulation se situe dans un contexte de mondialisation où il faut composer avec les fonctionnements de nos économies et la réalité des mécanismes de marché qui contraignent les décisions publiques comme privées. Les mécanismes de régulation ne se résument pas à l'action directe ni de l'Europe ni d'une administration centrale (de nombreuses institutions, organismes, règles du jeu plus ou moins implicites, culture, etc. y contribuent) ; une politique publique efficace doit connaître et comprendre ces mécanismes pour pouvoir appuyer son action sur eux, voire en jouer. L'analyse de la régulation d'un secteur comprend ainsi celle de l'ensemble de ces mécanismes.

Le terme durable, devenu aujourd'hui incontournable sur la question environnementale, est associé généralement au développement et renvoie à la définition donné par le rapport Brundtland : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Il s'agit bien d'évaluer la qualité du développement de nos sociétés et de fonder des politiques publiques au regard de trois critères contenus dans cette définition, à considérer simultanément : l'économique, le social et l'environnemental. Depuis le sommet de Rio, qui consacre cette formule, on dira qu'un développement économique équilibré doit concilier le progrès économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement. L'article 6 de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution, la reprend dans une vision plus normative et plus contraignante : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

En associant les termes de durable et de régulation, ce rapport cherche à définir les modalités d'action des pouvoirs publics dans le domaine du transport routier de marchandises, en jouant sur les deux sens du terme durable :

- il s'agit d'abord d'envisager une régulation du secteur qui tienne compte des trois piliers du développement durable : le secteur routier de marchandises est un vecteur fondamental de la création de richesse de nos sociétés, mais son développement dans un marché intégré ou en cours d'intégration ne doit pas se faire au détriment des règles sociales et des contraintes environnementales. Le terme de régulation invite alors à définir la place de l'État central dans un ensemble de mécanismes complexes de régulation ;
- il s'agit ensuite d'envisager une régulation qui ne résulte pas simplement de réponses ponctuelles à des questions particulières (qui ont souvent

caractérisé l'action des pouvoirs publics dans le passé) mais qui puisse s'inscrire dans une vision du devenir du secteur afin de permettre à tous les acteurs économiques de prendre leurs décisions en étant informés de ses évolutions probables.

Ce rapport essaie donc de situer les fondements d'une politique publique en partant de l'analyse des contraintes ou des dysfonctionnements qui limitent l'évolution de ce secteur : ces dysfonctionnements concernent tout autant les marchés et les règles qui les encadrent que les interventions diverses de la sphère publique dont certaines peuvent être jugées inefficaces et coûteuses au regard des enjeux de long terme.

2.2. Des fondements théoriques économiques de la régulation...

La théorie économique standard aborde la réalité de l'action publique au regard des concepts clairement définis que sont les faillites de marché et de la réglementation (*« market failures, regulatory failures »*). Les écoles économiques qui se consacrent à ce sujet cherchent à mettre en évidence les caractéristiques des biens et services, des marchés et des organisations qui expliquent pourquoi l'équilibre optimal prédict par l'économie standard, grâce à l'action de la fameuse « main invisible », ne peut être atteint. Ces faillites sont ainsi prévisibles dès lors que le marché concerne des biens de consommation collective, des externalités, des monopoles naturels, des asymétries d'information... Or, dans le secteur des transports, ces réalités sont omniprésentes : elles justifient en théorie l'intervention de l'État, qui peut restaurer l'efficacité perdue des marchés en substituant des régulations à l'action naturelle de marchés jugée insuffisante.

Cependant, il n'y pas de raison de penser que cette action publique soit elle-même la plus efficace possible, d'où les réflexions qui cherchent à montrer le coût que supporte la collectivité en contrepartie des différents prélèvements et réglementations, des captures possibles de l'action publique par les lobbies, des logiques bureaucratiques, etc. L'économie publique moderne cherche justement, connaissant les raisons qui peuvent expliquer ces divers dysfonctionnements, à dégager des règles qui permettent de minimiser les pertes sociales supportées par la collectivité. En bref, l'État ou plus largement les pouvoirs publics se doivent d'agir de manière aussi optimale que possible afin d'éviter toute dérive dommageable non seulement à la collectivité publique mais aussi aux acteurs du secteur concerné.

2.3. ... à son application au secteur du transport routier de marchandises

Dans tous les pays, à toutes les époques, le transport a fait l'objet de nombreuses interventions du pouvoir pour des raisons diverses allant de considérations militaires aux conditions de sécurité, en passant par des investissements souvent considérables dans les infrastructures, tant au niveau national que local, ou par le traitement des problèmes dits de coordination entre le rail et la

route. Le transport routier de marchandises n'échappe pas à la règle : si l'on regarde les cinquante dernières années, **trois étapes de la régulation peuvent être distinguées**, comme le montre le tableau n° 1, qui est nécessairement réducteur.

Tableau n° 1 : Les trois étapes de la régulation

Type de régulation	Caractéristiques	Durée	Commentaires
Secteur fortement administré	- Prix du transport imposé - Contingentement des licences - Valeur patrimoniale des licences	De la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1980, pour la France	- C'est le type de régulation utilisé encore aujourd'hui pour le secteur des taxis. Il est censé avantager un mode de transport plutôt qu'un autre.
Secteur peu administré aboutissant parfois à une « concurrence ruineuse »	- Prix du transport libre - Disparition des licences et grande facilité d'accès à la profession - Conditions de travail encadrées mais peu contrôlées	Fin des années 1980 jusqu'à la mise en place du contrat de progrès en 1994	- Multiplication du nombre des entreprises - Respect insuffisant des règles de sécurité - Faillite d'un nombre important d'entreprises - C'est le type de régulation que l'on trouve lorsque les transports collectifs urbains sont assurés par des minibus privés non contingentés.
Secteur encadré nationalement afin de réguler la concurrence et d'éviter le dépassement des horaires	- Prix du transport libre - Vérification du temps de conduite - Réglementation des conditions d'accès à la profession	Depuis la mise en place du contrat de progrès jusqu'à aujourd'hui	- Concurrence européenne fortement croissante - Existence de crises périodiques - Absence de contraintes sur les émissions de CO ₂

Source : mission TRM, Centre d'analyse stratégique

Première étape : un secteur fortement encadré

Quand on effectue cette rétrospective, la première régulation à laquelle on est confronté correspond à un encadrement extrêmement important de ce secteur, qui était destiné à assurer une répartition « optimale » du transport entre le rail et la route :

- de 1949 à 1986, l'accès au marché est conditionné par la délivrance d'une licence de transport, à durée de vie illimitée, attachée à chaque véhicule pour un type donné de transport (« zone courte » ou « zone longue » selon la distance). Ces licences sont attribuées de manière contingentée par l'administration, en fonction des besoins du marché et de ses conditions

INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION

d'équilibre. Cette rareté conduit à conférer une véritable valeur économique aux licences existantes qui peuvent dès lors faire l'objet d'une véritable commercialisation ;

- une tarification routière obligatoire encadre de manière extrêmement précise les prix pratiqués pour les marchandises d'une taille importante et pour les marchandises courantes (en excluant les messageries de colis ou les produits périssables) : l'État, après discussion avec la profession, détermine la fourchette de prix à l'intérieur de laquelle doit être facturé le coût du transport. Dans une situation de surcapacité chronique, qui n'est pas contradictoire avec la rareté évoquée ci-dessus, du fait du caractère variable de la demande au cours d'une année, le prix plancher devrait être de fait la référence quasi obligatoire et préserver un niveau minimal de rémunération des entreprises de transport routier public.

Cette situation n'était en rien une exception française. Elle existait également aux États-Unis, où les licences de transport routier correspondaient à une ligne de transport particulière et non à un territoire; mais aussi en Allemagne, où la tarification obligatoire fut respectée de façon plus stricte qu'en France et où sa disparition fut plus tardive; et en Italie où l'abrogation de la tarification obligatoire n'est intervenue qu'en 2005...

Cette régulation présente l'avantage – qui est vraisemblablement à l'origine de sa mise en place, même si de nombreux économistes en contestent le bien-fondé – de fixer des tarifs différenciés suivant les modes de transport et de favoriser ainsi le développement des modes alternatifs à la route, ou plutôt de freiner, ou tenter de freiner, la croissance rapide des parts de marché de la route, tout particulièrement par rapport au rail.

Elle présente cependant plusieurs inconvénients majeurs :

- l'application d'un prix unique n'incite pas les acteurs à innover pour diminuer les coûts;
- elle est difficilement contrôlable, si bien que bon nombre de transporteurs sont tentés de proposer des prix inférieurs aux prix officiels. En France, ce prix plancher est de moins en moins respecté à partir de 1975;
- elle conduit à attribuer de la valeur aux licences elles-mêmes et à créer un véritable marché de ces licences.

En 1986, le gouvernement décide d'abandonner la tarification obligatoire ainsi que le contingentement des licences (après un assouplissement dans les années 1980, avec l'ouverture de nouveaux contingents). Avant cette date, dans cette logique économique, et compte tenu de la difficulté d'obtention des licences, les groupes industriels pouvaient avoir intérêt à s'équiper de leur propre flotte de véhicules¹.

1 – On trouvera des éléments d'analyse plus complets dans l'ouvrage de Maurice Bernadet, *Transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements*, Economica, 1997, ou dans celui de Michel Savy, *Le transport routier de marchandises*, Eyrolles, 2006.

La régulation du secteur de 1934 à 1989

C'est en 1934, à la suite d'un développement important du transport routier, que l'État a décidé de prendre des mesures relatives à la coordination des transports afin de soutenir le secteur ferroviaire. L'étude du Conseil national économique de 1934 soulignait en effet que « la concurrence désordonnée des transports conduit non seulement à une aggravation continue de la situation des chemins de fer mais encore à la ruine des transports routiers eux-mêmes ».

L'article 5 du décret-loi du 19 avril 1934 crée la règle du contingentement : en interdisant la création de nouveau service public de transport, il met un coup d'arrêt brutal au développement du transport routier de marchandises et tente de limiter le déficit croissant du chemin de fer.

Il faudra néanmoins attendre l'après-guerre pour que l'administration en précise la logique économique : la loi du 5 juillet 1949 indique que les transports devront être coordonnés et harmonisés de manière à assurer :

- la mise à disposition de l'économie du pays, dans les conditions les plus avantageuses, de l'ensemble des moyens de transports dont elle peut avoir besoin, en quantité et en qualité ;
- l'utilisation du mode de transport qui, compte tenu de la valeur des services rendus aux usagers et des servitudes imposés par la condition de service public, entraîne pour la nation le coût de production réel minimum.

À cette époque, ce rôle devait être assuré, non par le marché, mais par l'État.

C'est en application de ce principe qu'a été élaboré le décret du 14 novembre 1949, mis en application au début des années 1960, qui, en mettant en place la tarification routière obligatoire, a constitué pendant près de 30 ans la base de la régulation du secteur. Son article 32 stipule : « Les tarifs des transports ferroviaires et routiers de marchandises sont établis en tenant compte des prix de revient de ces transports sur les différentes relations et pour les différents trafics. Les tarifs des transports routiers comportent l'indication d'un prix minimum et d'un prix maximum ; ils sont présentés par le Comité national routier (...) à l'homologation du ministre des Travaux publics et des Transports... ».

Cette procédure a été remise en cause de plus en plus fortement à partir du milieu des années 1970 et n'a plus été mise en œuvre à partir de 1986. Le décret du 6 mai 1988 l'abrogera officiellement avec effet au 1^{er} janvier 1989.

Deuxième étape : un secteur peu administré aboutissant à la « concurrence ruineuse »

L'abandon de la tarification routière obligatoire (TRO) en 1986 conduit d'une part à une importante baisse des prix pratiqués et d'autre part à un transfert progressif de la part du compte propre vers le compte d'autrui. En parallèle, la suppression du contingentement des licences entraîne la création de nombreuses entreprises de transport, souvent de petite taille.

Cette libéralisation a deux conséquences principales :

- la concurrence entre les entreprises est très forte : le tarif routier de référence ne joue pas vraiment son rôle. Le maintien de prix suffisamment rémunérateurs pour la survie de toutes les entreprises ne peut être assuré ;

INTRODUCTION

INTRODUCTION

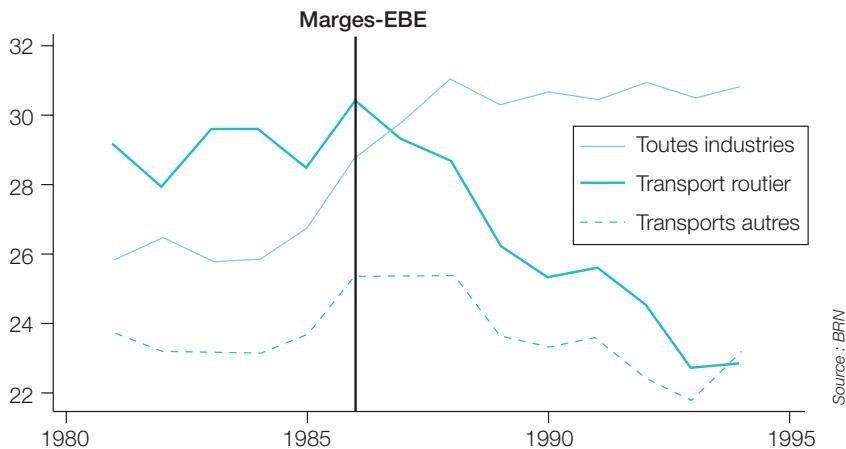
INTRODUCTION

- dans une situation économique difficile, celle du début des années 1990, les entreprises offrent des conditions de travail de moins en moins satisfaisantes à leur personnel salarié ou aux entrepreneurs individuels, notamment en ce qui concerne les horaires des conducteurs travaillant sans retour habituel à domicile tous les jours. Elles reportent parfois cette pression économique sur les entreprises sous-traitantes. Le non-respect de la réglementation des temps de conduite et de repos devient courant.

Selon le rapport sur le contrat de progrès de mars 1994¹, cette situation « constitue l'illustration de la “concurrence ruineuse” telle que décrite dans les traités d'économie; la déréglementation effectuée en matière de tarifs et prix a fait perdre les repères anciens (...) Dans les dernières années, une certaine déréglementation de l'accès au marché, en dépit des garde-fous de la directive d'accès à la profession, a constitué un excès de capacité d'entreprises nouvelles, excès qui s'est révélé économiquement préjudiciable, dès l'apparition de la stagnation puis de la récession économique, sur la santé économique et sociale des entreprises de transport routier de marchandises ».

Le graphique n° 1, extrait du rapport Cahuc-Kramartz de 2004², présente l'évolution des taux de marges des entreprises de 1980 à 1995 et met en évidence la forte baisse des marges dans le secteur des transports à la suite de la suppression de la TRO en 1986.

Graphique n° 1 : Évolution des taux de marge des entreprises (1980-1995)



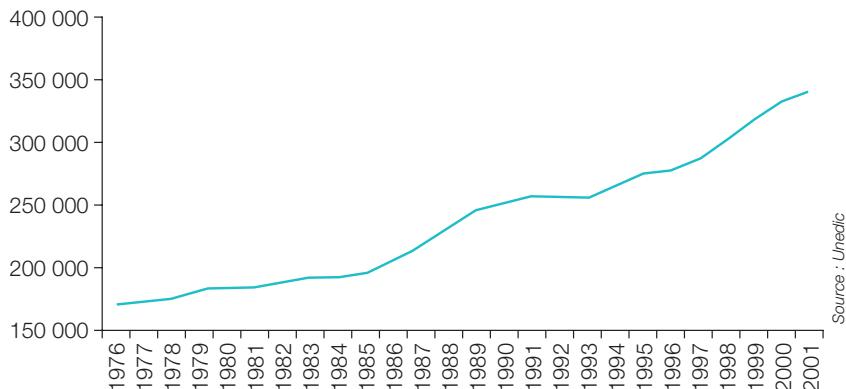
Source : BRN

1 – Commissariat général du Plan, *Contrat de progrès pour le transport routier de marchandises*, Rapport du groupe présidé par G. Dobias, 1994. Le Contrat de progrès, qui date formellement de mars 1994, est constitué de 46 « fiches » d'action, dont beaucoup ont abouti à des réformes législatives ou des accords conventionnels (loi « sécurité et modernisation », réforme des temps de service, de la formation des conducteurs, etc.).

2 – (Cahuc P. et Kramartz F., (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de la ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

Le même rapport souligne la forte augmentation de l'emploi qui a accompagné cette évolution et qui est représentée sur le graphique n° 2 : « Sans surprise, l'emploi dans ce secteur a explosé puisqu'il croissait au rythme de 1,5 % dans les années précédant 1986, et s'est mis à augmenter de plus de 5 % par an de 1986 à 1990. Un léger ralentissement suivit cette période mais de 1994 à 2000 le rythme de croissance de l'emploi est proche de 4 % ».

Graphique n° 2 : Emploi dans le transport routier de marchandises



C'est dans ce contexte que la mise en place du permis à points conduit à un mouvement de grève de la part des conducteurs routiers : il traduit leur exaspération devant une contrainte supplémentaire qui va leur faire perdre du temps alors qu'ils se rendent compte que leur salaire ramené au nombre d'heures effectuées est déjà faible...

Le gouvernement met alors en place une commission présidée par Gorges Dobias qui aboutit, en 1994, à la signature de l'accord social du 23 novembre.

Troisième étape : un secteur encadré afin d'éviter une concurrence ruineuse et le dépassement des horaires

Le contrat de progrès discuté avec la profession définit un ensemble de mesures destinées à :

- réduire de manière programmée les temps de service des conducteurs ne rentrant pas habituellement à domicile dans le cadre d'un contrôle renforcé de l'État : l'accord social du 23 novembre 1994, signé par deux organisations patronales, l'UFT et l'UNOSTRA (regroupant entre le tiers et le quart des entreprises) et deux syndicats de salariés, FO et la CFDT, envisage ainsi une réduction progressive des horaires de travail grâce notamment à des accords dans les entreprises et à la baisse des charges sociales pour les entreprises qui s'inscriraient loyalement dans le contrat de progrès. Le texte établit un socle de règles sur les temps de conduite et les prix abusivement bas : il prévoit de ramener le temps de service à 240 heures par mois à partir du 1^{er} octobre 1995, à 239 heures à compter du 1^{er} janvier 1997, et enfin à 200 heures à partir du 1^{er} janvier 1999. L'accord ne raisonne plus en heures de conduite, mais en temps de service (déchargement, attente de chargement, etc.). Auparavant, il n'était pas rare que les conducteurs dépassent 60 heures dans une semaine ;

INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION

- renforcer la situation des transporteurs dans la négociation avec les donneurs d'ordre, en accordant aux premiers les moyens de mieux formaliser les prestations à effectuer, en explicitant les conditions d'exploitation dans le respect des règles de sécurité et en situant les responsabilités entre chargeurs et transporteurs. La loi portant sur les relations de la sous-traitance est promulguée le 31 décembre 1992. Ce texte, qui a été renforcé par la loi du 6 février 1998, vise, même si les résultats sont imparfaits, à mettre un frein à la sous-tarification et aux violations de la réglementation des transports. Enfin, une loi du 1^{er} février 1995 porte sur les clauses abusives et sur la présentation des contrats ;
- renforcer les formations initiales et continues afin d'améliorer la qualification des conducteurs et la sécurité : le but poursuivi était de tenter de valoriser le métier et ensuite les rémunérations ;
- mettre en place des observatoires des évolutions sociales, économiques et financières de la profession ;
- faire en sorte que l'État joue pleinement ses missions de contrôle, d'élaboration de la réglementation et facilite l'innovation.

La mise en œuvre de l'accord social de novembre 1994 supposait des négociations et des accords dans les entreprises. Elle s'est cependant traduite par de nombreux conflits locaux et a débouché sur cette constatation : fin 1995, seules 30 % à 35 % des entreprises appliquaient l'accord du 23 novembre 1994.

La régulation, issue du « contrat de progrès », a largement évolué au fil du temps. Pour prendre un exemple, le temps d'attente ne devait pas être rémunéré. En décembre 1996, le décret dit Pons fixe cependant le principe d'un seuil maximal aux heures qui, comprises dans l'amplitude, pouvaient ne pas être rémunérées. Conformément à la loi Aubry, le décret du 27 janvier 2000 (dit Gayssot 1) prévoit au contraire que les temps d'attente font partie du temps de service et peuvent être rémunérés sous forme d'heures d'équivalence (huit heures pour les grands routiers, quatre heures pour les autres personnels) au-delà de la durée normale du travail. Le temps de service est constitué par des heures de travail, qualifiées comme telles, auxquelles « s'ajoutent » des heures d'équivalence. Ces temps correspondent légalement à des périodes d'inaction rémunérées conformément aux usages, conventions ou accords collectifs de travail. Dans les faits, comme l'indique le bilan social annuel du transport routier de marchandises, 10 % du temps de service se compose de temps d'attente. Ainsi, les heures d'équivalence recouvrent en réalité à la fois des périodes de travail et des périodes d'inaction dont certaines peuvent correspondre à la notion de disponibilité au sens de la directive 2002/15.

Cette régulation, qui a permis au secteur de fonctionner dans des conditions globalement favorables jusqu'à la fin des années 2000, rencontre aujourd'hui trois difficultés :

- le pavillon français est en fort recul sur tous les secteurs de marché où il est en concurrence avec des pavillons étrangers ;

- le système de contrôle/sanction mis en place pour vérifier le respect des normes et régulations de toutes natures auxquelles est soumis le TRM se révèle insuffisamment efficace ;
- les émissions de gaz à effet de serre continuent de croître fortement, même s'il est vrai que la question ne se pose que depuis peu et que l'on s'est davantage préoccupé, jusqu'à présent, des problèmes de pollution locale.

2.4. La régulation à l'échelle européenne

La véritable entrée en scène de l'Europe dans le secteur du transport n'intervient que dans les années 1980

Si le traité de Rome prévoyait l'instauration d'une politique commune des transports (article 3) et la possibilité pour un transporteur d'exercer son activité, quel que soit le mode, dans tout autre État de la Communauté, il faut attendre 1985 pour que la Cour de justice des Communautés européennes, saisie par le Parlement européen, établisse un constat de carence du Conseil et décide que : « Le transport international de marchandises et de personnes doit être ouvert à toutes les entreprises de la Communauté et ne doit pas faire l'objet de discrimination en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement du transporteur ».

Avec l'avènement de l'Acte unique européen, la parution du Livre blanc de décembre 1992 *Le développement futur de la politique commune des transports* et l'instauration du Marché unique, la politique européenne des transports de marchandises va prendre son essor en s'appuyant sur cinq axes principaux :

- la définition d'un schéma directeur des infrastructures de transport ;
- le souci de dynamiser le fret ferroviaire qui se traduit par un ensemble de mesures destinées à libéraliser le transport ferroviaire ;
- la libéralisation progressive du transport routier de marchandises destinée à ouvrir progressivement le marché : en une dizaine d'années, cet objectif sera globalement atteint, sauf en ce qui concerne le « cabotage ». Les conditions d'accès à la profession de transporteur routier, définies une première fois en 1974 au niveau communautaire, sont précisées à nouveau en 1996. Les transports transnationaux sont libéralisés depuis le 1^{er} janvier 1993, le régime d'autorisations contingentées organisant le cabotage routier est définitivement supprimé le 1^{er} juillet 1998, mais le cabotage routier demeure encadré ;
- la définition de normes sociales et fiscales communes : la réglementation sociale communautaire a essentiellement trait à l'harmonisation des temps de conduite et des moyens utilisés pour leur contrôle ; la création de l'attestation de transporteur vise en outre à faire échec à l'emploi de conducteurs de pays tiers à des conditions défavorables. En matière fiscale, les règles de fixation des taxes sur les carburants, sur les véhicules et sur l'usage de certaines infrastructures sont encadrées par une directive. La directive dite Eurovignette (révisée le 17 mai 2006) encadre partiellement le prix des péages sur autoroutes pour les poids lourds, en limitant notamment les réductions commerciales. Elle fournit les bases d'une tarification éventuelle du réseau routier non concédé.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION

La Commission européenne avait présenté en 2001 un Livre blanc sur la politique des transports, intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, afin de répondre à quatre défis liés à :

- l'augmentation continue du volume de transport de marchandises et de passagers ;
- la congestion des grands itinéraires européens ;
- la pollution causée par les transports ;
- les problèmes liés à la sécurité et à la qualité de vie.

Pour répondre à ces problèmes, ce document formulait quatre objectifs principaux :

- découpler l'augmentation constante de la mobilité et la croissance économique ;
- renverser l'équilibre entre les modes de transport d'ici à 2010 en diminuant la demande dans le secteur des transports routiers grâce à des mécanismes de tarification, en revitalisant les autres modes de transport (ferroviaires, maritimes, fluviaux), et enfin en développant l'intermodalité ;
- adopter un système de taxation qui reflète le véritable coût du transport, y compris les coûts externes comme ceux des dommages causés à l'environnement, les surcoûts liés à la congestion du trafic ou les coûts consécutifs aux accidents aux personnes ;
- rendre les systèmes de transports plus efficaces et plus sûrs.

Le 22 juin 2006, la Commission a publié l'examen à mi-parcours du Livre blanc, intitulé *Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent*. Quatre infléchissements méritent d'être notés :

- la révision de la notion de découplage : au-delà des liens entre la croissance et le développement du transport, le nouveau document met en avant la nécessité de découpler l'évolution des transports de personnes et de marchandises de leurs conséquences négatives, en particulier de leurs impacts environnementaux ;
- le transfert modal : la Commission maintient le « transfert modal » comme une priorité, mais semble mettre davantage l'accent sur la « co-modalité », ou l'utilisation optimale de tous les modes de transport ;
- l'efficacité énergétique : le transport représente 71 % de la consommation de pétrole et 26 % des émissions de CO₂ de l'Europe. Afin de réduire la dépendance vis-à-vis des hydrocarbures et de rendre les transports plus « durables », la Commission a annoncé la présentation en 2007 d'un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques ainsi que le lancement d'un programme en faveur « des véhicules à propulsion écologique » en 2009. Le plan stratégique, destiné à préparer un avenir moins pollué par le carbone, est paru en novembre 2007. Il souligne notamment que « la technologie est une pièce essentielle du puzzle énergétique » et que la maîtrise des technologies est une condition nécessaire pour atteindre les objectifs retenus pour 2020. Il envisage la définition d'une nouvelle politique européenne en faveur des technologies énergétiques, grâce à

une gouvernance renforcée, s'appuyant sur un partenariat étroit entre la Commission et les administrations des États membres;

- l'amélioration de la tarification : la Commission indique qu'elle présentera une méthodologie servant de base à une tarification des infrastructures selon l'évaluation de tous les coûts externes ainsi qu'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport. Celle-ci devrait être publiée en 2008.

Les principes de la régulation mise en œuvre par la Commission

Si on devait définir les principes de la régulation mise en œuvre dans le secteur du transport routier de marchandises par la Commission en 2007, quatre axes se dégageraient :

- le premier cherche à permettre une libre concurrence entre toutes les entreprises européennes ;
- le deuxième axe consiste à mettre en place des mécanismes de régulation du marché. La Commission considère que le secteur du transport routier de marchandises subit une « concurrence acharnée » qui conduit les entreprises à contourner les règles en matière de temps de travail, d'autorisations de circulation et de principes élémentaires de sécurité routière ». Elle s'est donc attachée depuis 2001 à redéfinir les principales règles d'une concurrence saine : nouvelle directive sur le temps de travail, règlement sur le temps de conduite, proposition de directive relative au cabotage, proposition de règlement sur les conditions d'exercice de la profession et les règles d'accès au marché du transport international de marchandises par la route, etc. De plus, même si le contrôle est du ressort des États membres, la Commission a publié une directive sur ce sujet et, dans la proposition de règlement qu'elle a formulé en mai 2007, elle envisage une reconnaissance mutuelle entre États membres des infractions aux règles CE du transport routier, ainsi que des registres électroniques interconnectés entre tous les États membres pour réduire le coût administratif inhérent au suivi et la surveillance des entreprises et pour faciliter l'échange d'information. Dans ce même projet de règlement, elle propose pour l'essentiel d'harmoniser les règles nationales imposées aux entreprises pour accéder à la profession et ainsi de renforcer l'efficacité du marché intérieur. Les autorités qui constateraient qu'un transporteur ne respecte plus les conditions d'honorabilité, de capacité financière ou professionnelle requises devraient lui imposer, s'il ne régularise pas sa situation dans un délai de six mois, des sanctions administratives allant du retrait de son autorisation à la déqualification de son gestionnaire de transport ;
- troisième axe, sans doute provisoire : la Commission, tout au moins les membres de la Direction générale de l'énergie et des transports, ont compris que l'absence d'harmonisation ne permettait pas l'exercice d'une concurrence saine et efficace entre les différents pavillons. Elle a donc proposé, dans un projet de règlement du mois de mai, de limiter cette concurrence en encadrant de manière restrictive la pratique du cabotage ;
- enfin, la Commission cherche à faire adopter de nouvelles règles de tarification des infrastructures incorporant l'évaluation de tous les coûts externes, y compris les « coûts du carbone », ainsi qu'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION

La Commission est néanmoins confrontée à plusieurs difficultés :

- si, fin juin 2007, dans son discours sur le bilan de la Présidence allemande, la Chancelière insistait sur les progrès effectués dans la dimension sociale européenne, force est cependant de constater qu'il n'existe pas aujourd'hui de véritable harmonisation sociale et que le chemin qui y mène sera probablement très long. Or, tant qu'elle n'existera pas, la concurrence entre les pavillons routiers des différents pays restera faussée. Interrogés sur ce point au mois de mai 2007, les services de la Commission européenne (Direction générale des transports et de l'énergie) ont affiché une position claire : la concurrence entre pavillons, qui s'observe notamment dans la pratique actuelle du cabotage, mais également et avant tout dans les trafics internationaux, met en lumière une contradiction dans la construction européenne : la réalisation du grand marché unique poursuivi depuis le traité de Rome devait conduire à libéraliser au maximum la pratique du cabotage, mais l'insuffisance du traitement de la question sociale conduit à fausser le jeu de la concurrence et ne permet pas aujourd'hui la libre ouverture du marché. Les progrès réalisés par les directives, en particulier en ce qui concerne l'emploi et le détachement, ont été insuffisants : le traité ne prévoit pas d'autoriser des prestations de services sans établissement à titre permanent. Ainsi, pour la Direction générale de l'énergie et des transports, tant que le cadre général dans lequel se développe le Marché unique ne sera pas suffisamment avancé, il faudra encadrer, en la limitant, la pratique du cabotage. Cependant, il n'est pas évident que cette position soit partagée par la majorité des États membres, ni que la Commission, dont la position est différente pour d'autres activités (cf. le transport aérien) ne change pas d'avis dans quelques années ;
- la transposition très lente de certaines directives européennes ne facilite pas la mise en place d'une concurrence saine : début 2007, seuls six pays européens avaient transposé celle de 2002 sur le temps de travail (alors même que sa mise en œuvre change les conditions d'exercice de la profession). Autre exemple : le 3 avril 2008, la Commission européenne a engagé des procédures contre la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal pour non-respect de la législation sociale européenne relative aux activités de transport routier. À cette date, et alors que le délai de transposition s'achevait au 1^{er} mars 2007, ces quatre pays n'avaient pas communiqué les mesures destinées à transposer la directive 2006/22/CE du 15 mars 2006, qui prévoit notamment que les contrôles de la conformité avec les règles sociales sur le temps de conduite et les périodes de repos devraient atteindre 2 % des journées de conduite en 2008 et 3 % en 2010 ;
- si la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre devient une question prioritaire, l'Europe n'a pas défini de politique précise sur ce point dans le secteur du transport routier de marchandises alors même que, par exemple, une taxe carbone appliquée au gazole professionnel, ou la mise en place d'un marché des permis d'émission, ne peuvent relever que d'une décision communautaire ;

- l'exercice des contrôles étant laissé, pour l'essentiel, aux soins de chaque État membre, les pratiques sont assez différentes et leur coordination reste très insuffisante.

2.5. Trois principes pour une future régulation durable

Dans ces conditions, trois principes nous semblent devoir être retenus dans la mise en place d'une régulation durable du transport routier de marchandises :

- a) même si la construction européenne n'est pas suffisamment avancée pour que le transport routier de marchandises soit pleinement ouvert aujourd'hui à la concurrence internationale, il nous semble extrêmement probable que cette concurrence sera mise en place dans les prochaines années, sans qu'il soit possible d'en préciser l'échéance. Dans ces conditions, il nous faut à la fois pousser à l'harmonisation européenne et éviter, pour les mesures qui sont de notre ressort, de nous écarter de nos concurrents afin de nous préparer dans les meilleures conditions possibles à une ouverture totale des marchés que nous jugeons inévitable ;
- b) il semble nécessaire que la régulation du transport routier intérieur de marchandises protège, autant que faire se peut, mais provisoirement, le pavillon français contre la concurrence extérieure. La proposition formulée par la Commission européenne, d'un projet de règlement du Parlement et du Conseil européen de mai 2007 ayant pour objet de limiter la pratique du cabotage à trois opérations de transport consécutives à un trajet international dans un délai de sept jours, va dans ce sens¹. La mission² considère que toute vision de ce type qui ne s'inscrirait pas dans un schéma temporaire destiné à favoriser une transition constituerait une erreur. La poursuite du développement du cabotage est une certitude à moyen ou long terme : il est donc nécessaire de s'y préparer avec détermination. La protection provisoire du secteur doit lui permettre d'évoluer et de se préparer à faire face à une concurrence européenne qui ne se fera vraisemblablement pas dans une Europe parfaitement harmonisée sur le plan social. Dans ces conditions, seule une prestation de transport riche en services et une amélioration de la productivité pourront permettre de compenser, du moins en partie, un probable différentiel de coûts, en particulier salariaux ;
- c) simultanément, la concurrence, qu'elle concerne les entreprises françaises ou les entreprises étrangères, doit être organisée et régulée de façon à ce que le marché du transport de marchandises fonctionne dans les meilleures conditions possibles, à la fois au profit des entreprises, de leurs agents, et de l'économie tout entière. Bien entendu, une telle régulation doit tenir compte des multiples contraintes auxquelles le transport routier de marchandises doit se soumettre, et sur lesquelles nous reviendrons.

1 – Rappelons cependant que cette proposition, qui reprend les idées du mémorandum français de décembre 2005, ne sera vraisemblablement pas adoptée avant un délai d'un ou deux ans au minimum...

2 – Plusieurs membres de la mission sont en désaccord avec cette approche : ils considèrent que le contrôle de cette réglementation est impossible, et que sa mise en œuvre ne peut qu'engendrer des frustrations de la part de ceux qu'elle est censée protéger.

Chapitre 1

Les questions sociales

Le rapport de mars 1994 du groupe présidé par Georges Dobias, relatif à la mise en place du contrat de progrès, soulignait que le problème social était au cœur du dispositif de régulation du transport routier de marchandises, puisque de son traitement dépendaient la sécurité ainsi que la possibilité d'attirer et de maintenir dans la profession des hommes de qualité.

Trois axes principaux se dessinaient à travers ce contrat :

- la volonté de réduire, de manière programmée, le temps de service des conducteurs ne rentrant pas habituellement à domicile, afin de tendre par étapes vers les horaires définis par une directive communautaire alors annoncée, faisant suite à celle du 23 novembre 1993 relative à l'aménagement de la durée du travail. Cette évolution reposait sur l'engagement ferme, d'une part des organisations patronales et syndicales de réduire cette durée, d'autre part de l'État. Celui-ci devait notamment « concentrer les contrôles et les sanctions sur les situations à la limite des étapes successives. Les sanctions devaient avoir pour objet d'éliminer les situations au-delà des limites convenues, voire d'éliminer les entreprises qui n'accepteraient pas les règles »;
- la mise en place par l'État d'un accompagnement des entreprises qui proposeraient de modifier leur organisation pour permettre des innovations sociales allant dans le sens du progrès pour les personnels;
- le souhait de mettre en place une véritable observation sociale, dans la mesure où les données disponibles relatives aux temps effectifs de conduite, aux temps effectifs de service, aux rémunérations (niveau et décomposition) aux qualifications et à l'emploi étaient nettement insuffisantes.

Dix ans après ce rapport, trois préoccupations principales apparaissent :

- l'emploi : le secteur a créé près de 70 000 emplois de conducteurs routiers (pour compte d'autrui) de 1994 à 2000 ; il n'en crée quasiment plus depuis cette date (si l'on excepte la reprise constatée en 2006 et 2007) ;
- les salaires : si l'heure de conduite du pavillon français, comme nous le verrons plus loin, est une des plus coûteuses de toute l'Europe, les salaires ne sont pas les plus élevés ;
- les temps de travail, dont les limites légales ou réglementaires sont souvent dépassées.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Soulignons que si, dans la plupart des domaines économiques, le ministère en charge d'un secteur en laisse la gestion sociale au ministère en charge du travail, il n'en est rien dans le domaine des transports, puisque c'est le ministère des Transports qui s'occupe non seulement de la régulation économique et technique de celui-ci, mais aussi de tous les aspects sociaux, ainsi que des contrôles correspondants : l'Inspection générale du travail et de la main-d'œuvre des transports lui est rattachée¹.

Ce chapitre cherche donc dans un premier temps à établir un certain nombre de constats relatifs : à l'emploi dans le transport routier de marchandises, dont la réalité est complexe à appréhender; au coût unitaire de l'heure de conduite, particulièrement élevé pour des salaires modérés ; à l'ampleur des horaires de travail.

Dans un second temps, sept sujets sont plus particulièrement développés : les facteurs clés de l'emploi; la notion de temps de travail, qui est à redéfinir; la possible création d'un statut européen du travailleur mobile; l'état du dialogue social; le besoin de modernisation de la convention collective; l'image de la profession; les défis de la formation; la mesure du temps de conduite... et le chronotachygraphe numérique.

1. Le constat

1.1. L'emploi : une quasi-stagnation, du moins apparente, de 2000 à 2005

L'appareil statistique² disponible ne permet pas d'aborder aisément la question de l'emploi et de son évolution. La mesure de l'emploi renvoie en effet à plusieurs dispositifs statistiques dont les définitions ou les modalités d'observation ne sont pas les mêmes. En conséquence, les chiffres obtenus présentent des différences parfois

1 – À la date de la rédaction de ce rapport. Un changement de cette organisation est étudié par les pouvoirs publics.

2 – Les statistiques disponibles proviennent essentiellement de l'UNEDIC ou de l'enquête annuelle d'entreprise (EAE). Les statistiques de l'UNEDIC ne concernent que les emplois salariés, au 31 décembre de l'année considérée, et ne prennent en compte dans les statistiques trimestrielles que les établissements de 10 salariés et plus. Les statistiques de l'EAE concernent à la fois les emplois salariés et non salariés, pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille. La différence la plus importante entre les deux sources tient au fait que les statistiques de l'EAE sont établies par entreprise, alors que celles de l'UNEDIC le sont par établissement. Pour le transport de marchandises pour compte d'autrui, on trouvera des éléments de synthèse établis régulièrement dans :

- le bilan social annuel de la Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) du ministère des Transports, rédigé par le Service économie, statistiques et prospective (SESP);
- le rapport annuel de l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique (OPTL), établi pour le compte de la Commission nationale paritaire professionnelle des transports routiers et des activités auxiliaires du transport (CNPE);
- les « enquêtes longue distance » du Comité national routier (CNR), qui ne concernent pas principalement l'emploi mais les conditions d'exploitation des entreprises sur longue distance.

importantes. Il faut noter par ailleurs que si la mesure des effectifs des entreprises travaillant pour compte d'autrui et relevant notamment des entreprises de transport de proximité et interurbaines est relativement aisée, il n'en va pas de même lorsqu'on veut connaître plus globalement les emplois relevant des métiers du transport ou de la logistique situés dans des entreprises qui appartiennent à des branches très diverses et qui opèrent pour leur propre compte. Le champ (TRM strict, TRM élargi ou champ de la convention collective) et les périodes diffèrent selon les sources, et les informations sur le compte propre¹ sont très incomplètes.

Cette situation rend particulièrement complexe l'analyse quand on veut aborder les questions plus précises de formation, de compétitivité, de prospective, etc.

Ces précautions importantes étant rappelées, les statistiques mettent en évidence trois périodes très contrastées : la première, avant 2001, créatrice d'emplois, la seconde, de 2001 à 2005, durant laquelle l'emploi stagne, la troisième, en 2006 et 2007, marquée par une certaine reprise de l'emploi.

■ Les fonctions transport et logistique emploient 1,5 million de personnes

Selon les travaux du SESP² pour l'année 2004, « les fonctions transport et logistique, présentes dans de nombreux secteurs de l'économie, emploient 1,5 million de personnes : 700 000 dans les métiers du transport et 800 000 dans ceux de la logistique ». Le détail de l'étude montre que les métiers spécifiques du transport de marchandises et de la logistique emploient 1,2 million de personnes également réparties entre les deux professions, auxquelles s'ajoutent des emplois « support », non spécifiques, plus nombreux dans les activités logistiques que dans le transport. Au total, on compte 705 000 personnes dans le transport et 811 000 dans la logistique (en additionnant compte propre et compte d'autrui).

Graphique n° 3 : Emplois dans le transport routier de marchandises
(en milliers)



Source : INSEE-DADS 2004, EAE Transport 2004,
données de La Poste et estimations MTE/MSGP

1 – On trouvera de nombreuses explications précises sur cet appareil statistique dans les rapports des groupes de travail sur les volets économique et social du secteur. Voir dans le volume 2 le rapport Dobias (annexe intitulée « Différence de champ de statistiques en matière d'emploi dans le TRM selon les sources) et le rapport Bernadet (annexe « Évolution de l'emploi dans le secteur du TRM »).

2 – Cf. « L'emploi dans la fonction logistique en France », SESP en bref, n° 16, mars 2007. Ce travail s'appuie sur les chiffres des déclarations annuelles de données sociales (DADS).

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

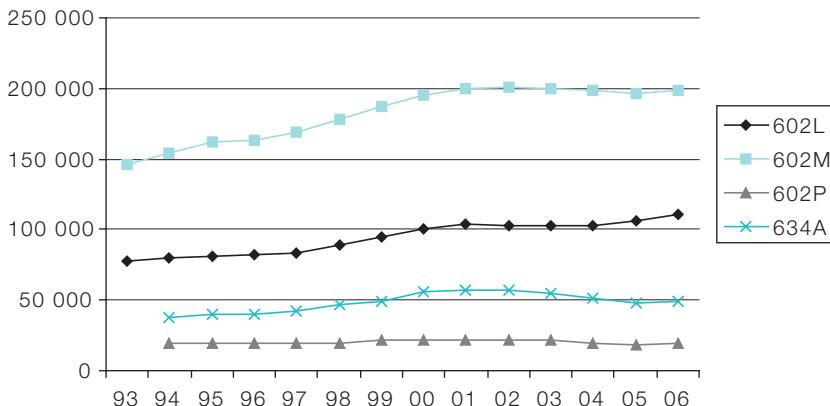
Si, dans le transport routier, les emplois du compte d'autrui sont plus nombreux que les emplois du compte propre (les prestataires représentent 67 % des effectifs totaux), la relation est inverse en logistique où les prestataires pour compte d'autrui n'emploient que 21 % des effectifs totaux. Ce constat doit être rapproché de l'idée assez largement admise selon laquelle l'externalisation, dans le domaine des transports routiers, a probablement atteint sa limite, ce qui est sans doute loin d'être le cas dans le domaine de la logistique.

- Si les emplois du transport routier élargi pour compte d'autrui ont connu une forte augmentation de 1994 à 2001, ils sont restés quasiment constants depuis cette date : une certaine reprise de la croissance de l'emploi apparaît cependant en 2006 et en 2007

Un tableau et deux graphiques permettent de rendre compte de l'évolution des emplois depuis une dizaine d'années :

- le graphique n° 4 présente l'évolution des effectifs du transport routier de marchandises interurbain (courbe ■ correspondant au code APE 602M¹), de proximité (courbe ♦ pour le 602L), de la messagerie (courbe ✕ pour le 634A) et de la location de véhicules avec conducteur (courbe ▲ pour le 602P). Il permet de distinguer une première période de 1994 à 2001 marquée par une croissance régulière de l'emploi (+ 31,5 % par rapport à 1994) puis une seconde, depuis l'année 2001, correspondant à une stagnation, voire une légère baisse du chiffre de l'emploi. Enfin, la reprise de la croissance du transport routier de marchandises se traduirait en 2006 par une croissance des effectifs de 2,3 % par rapport à 2005, et de 4,8 % en 2007, elle serait liée à une forte reprise du transport routier de marchandises en 2006 et 2007, qui n'a que peu de chance de se poursuivre au même rythme en 2008.

Graphique n° 4 : Évolution des emplois salariés dans le TRM



Source : Bilan social annuel du transport routier de marchandises; pour 2006, chiffres provisoires des Comptes des transports de la nation

1 – L'APE (Activité principale exercée) est le code attribué par l'INSEE aux établissements et entreprises.

Ce graphique montre également que le redressement constaté en 2006 touche l'ensemble des catégories, ce qui a tendance à confirmer l'existence d'un effet conjoncturel qui reste malgré tout assez modeste. Il faut observer toutefois que ce redressement n'est pas identique pour les deux principales catégories (longue distance et transport de proximité). La seconde évolue sur une tendance tout aussi forte que celle constatée avant 2000, alors que la première se redresse, mais beaucoup plus lentement : les entreprises de longue distance, au-delà du seul effet conjoncturel, subiraient un ralentissement qui pourrait trouver son origine dans la concurrence internationale croissante à laquelle elles se trouvent confrontées. Selon les premiers résultats de la Commission des comptes des transports de la nation pour 2007, la reprise constatée en 2007 confirmerait cette analyse avec une très forte progression du transport routier de proximité et une augmentation plus faible du transport interurbain.

- Le tableau n° 2 montre que 70 000 emplois ont été créés de 1995 à 2002 dans le secteur du transport routier de marchandises élargi, et que l'emploi a légèrement diminué de 2002 à 2005. Les premiers chiffres disponibles pour 2006 et 2007 indiqueraient une nette reprise, surtout due au développement du transport routier de proximité.

Tableau n° 2 : Effectif salarié au 31 décembre – Données brutes

(effectifs en milliers ; évolutions et structures en pourcentage)

Secteur d'activité	1992	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
TRM élargi	287,8	302,6	372,8	378,3	371,7	369,4		
TRM de proximité	77,1	81,2	99,9	102,4	102,2	106,2	111,8	123,8
TRM interurbain	145,8	161,8	195,4	200,1	198,9	196,2	198,6	202,7
Loc. avec chauffeur	20,8	19,8	21,7	21,1	19,0	19,1	19,4	19,6
Messagerie	44,1	40,0	55,9	54,7	51,6	47,9		

Source : SESP, Observatoire prospectif des métiers et des qualifications

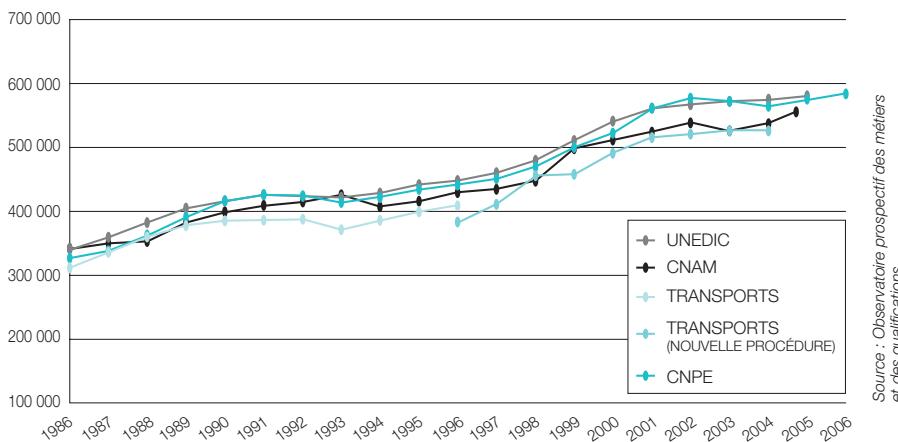
- Le graphique n° 5 montre que si on estime plus globalement les évolutions des effectifs du transport routier de marchandises et des activités auxiliaires de transport telles qu'elles sont restituées par l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique, la croissance des effectifs, forte depuis le milieu des années 1990, s'est interrompue ou du moins a fortement ralenti à partir du début des années 2000. Il n'en demeure pas moins que, sur la très longue période (20 ans), le secteur a vu ses effectifs multipliés quasiment par deux.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Graphique n° 5 : Évolutions comparées des effectifs du transport routier de marchandises et des activités auxiliaires¹



Source : Observatoire prospectif des métiers et des qualifications

- La faiblesse de l'indicateur national de tension du métier de conducteur routier observé de 2001 à 2005 correspond bien à la baisse de l'activité du transport routier : la reprise observée en 2006 se traduit par une hausse de cet indicateur

On appelle indicateur ou taux de tension le rapport entre les offres nouvelles d'emploi et les demandes d'emploi. Sur le marché du travail de conducteur de transport routier de marchandises, on constate que cet indicateur a atteint un maximum à la fin des années 1990, au moment où l'on recrutait près de 15 000 conducteurs par an, et qu'il connaît une nouvelle hausse depuis 2003.

Tableau n° 3 : Taux de tension du métier de conducteur (1998-2007)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Conducteurs routiers	0,68	0,87	0,97	0,91	0,58	nc	nc	0,75	0,86	1
Conducteurs livreurs	0,39	0,44	0,52	0,42	0,33	nc	nc	0,33	0,36	

Source : MEDAD/SESP

Le tableau n° 3 montre que le taux de tension, même en période de stagnation de l'emploi dans le TRM, reste toujours supérieur au taux de 0,33 considéré comme normal par l'ANPE (soit une offre d'emploi pour trois demandes). Cette

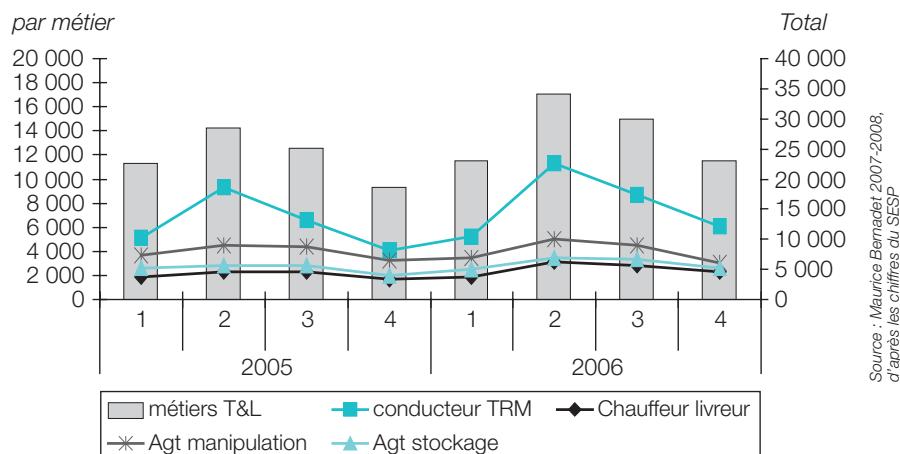
1 – L'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique (OPTL) fournit ses effectifs du transport routier de marchandises et des activités auxiliaires, sans préciser la définition précise de cette expression par rapport aux codes APE des entreprises qui sont prises en compte.

différence s'explique par une exigence de qualification supérieure dans le TRM (permis poids lourd et formation initiale obligatoire). On constate en outre que ce taux est toujours plus faible pour la profession de chauffeur-livreur, où les besoins seraient plus fréquemment couverts par le recours à la location.

■ Le marché de l'emploi de conducteur routier est saisonnier et présente de fortes variations géographiques

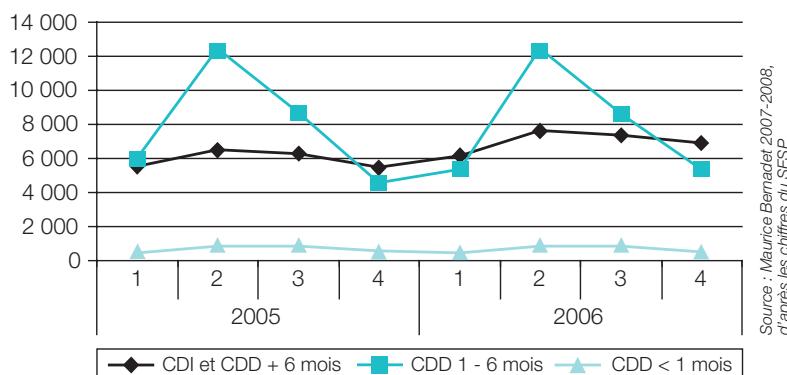
Une analyse plus fine montre également une forte concentration des recrutements sur la période estivale et une réactivité très rapide à la conjoncture économique au-delà d'un certain seuil (recrutement rapide quand la croissance économique franchit le seuil des 2 %). Les offres d'emploi dans ce domaine sont soumises à de fortes variations saisonnières.

Graphique n° 6 : Offres d'emploi dans le secteur du TRM (2005-2006)



En outre, le graphique n° 7 montre qu'à certaines périodes de l'année, le recrutement de conducteurs routiers s'effectue majoritairement sous forme de CDD :

Graphique n° 7 : Offres enregistrées selon le type de contrat proposé



CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Enfin, le tableau n° 4, qui présente l'ancienneté des offres d'emploi pour les conducteurs routiers dans plusieurs régions, montre que la situation de l'emploi est géographiquement extrêmement différente. Par ailleurs, l'année 2006 a vu une augmentation significative de la durée de recrutement d'un conducteur routier, qui se traduit par un quasi-doublement en Haute-Normandie et en Limousin, et par le fait qu'au 31 décembre 2006, 25 % des offres en Île-de-France dataient de plus de 68 jours. Autrement dit, la reprise de l'activité du transport routier de marchandises en 2006 a généré une tension sur le recrutement qui a pu être assimilée par certains à une pénurie d'offre et qui peut expliquer le souhait de recourir à des conducteurs d'autres pays pour assurer certains transports. Compte tenu de ce dernier tableau, on peut également se demander si cette difficulté de recrutement n'a pas freiné la croissance du transport routier de marchandises en 2006...

Tableau n° 4 : Ancienneté des offres d'emploi pour conducteur routier

(en jours)	Au 31/12/2005		Au 31/12/2006	
	Médiane	Q3	Médiane	Q3
Île-de-France	29	61	38	68
Centre	54	96	38	74
Nord-Pas-de-Calais	33	71	38	73
Rhône-Alpes	26	54	44	75
PACA	33	73	34	65
Limousin	33	73	78	131
Haute-Normandie	31	86	53	177
France entière	32	67	39	72

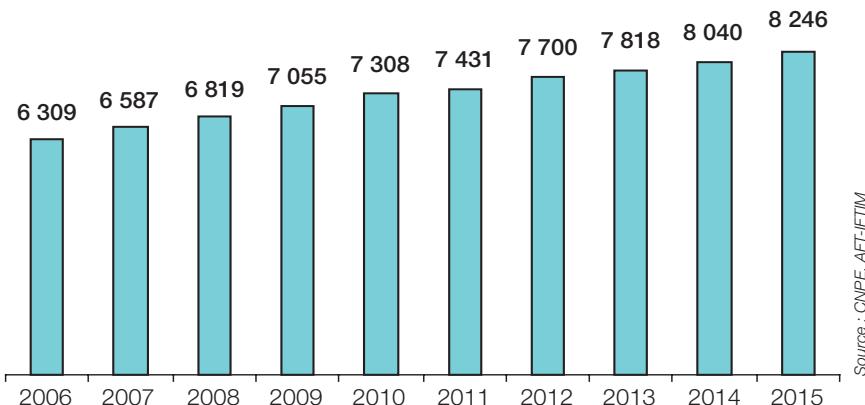
Source : Maurice Bernadet 2007-2008, d'après les chiffres du SESP

- Les départs à la retraite des conducteurs routiers de marchandises devraient dépasser 7 500 personnes par an au-delà de 2011

L'AFT-IFTIM a réalisé une prévision des départs à la retraite des conducteurs routiers de marchandises dans la branche des transports routiers en s'appuyant sur les données du tableau de bord de l'emploi et de la formation dans le secteur du transport de marchandises¹.

1 – Document réalisé par la CNPE (Commission nationale paritaire professionnelle de l'emploi et de la formation professionnelle des transports routiers et des activités auxiliaires du transport) et les conseillers du groupe AFT-IFTIM depuis 1993.

Graphique n° 8 : Départs à la retraite prévus dans la conduite



Le nombre annuel de départs à la retraite des conducteurs routiers est en augmentation constante. Ces prévisions dépendent notamment des modifications du dispositif de congés de fin d'activité (ou des mesures équivalentes), du recours effectif à ce dispositif, ainsi que des évolutions du taux de croissance de l'activité de la branche et de la productivité du travail¹. C'est pourquoi, même dans le cas où les effectifs continueraient de stagner, un besoin de recrutement significatif pour les années à venir est à prévoir. D'autant plus que ces chiffres ne tiennent pas compte des remplacements nécessaires à la suite de promotions, licenciements, démissions, etc., sur lesquels nous ne disposons d'aucune donnée.

1.2. Les salaires : un coût unitaire de l'heure de conduite élevé pour des salaires modérés

En moyenne, et avec des chiffres qui diffèrent selon les enquêtes, le salaire mensuel brut d'un conducteur grand routier en 2005 était de 2 035,38 €, pour un temps de travail de 206,1 heures, auquel il convient d'ajouter une prime de 95,96 €, soit une rémunération mensuelle de 2 131,34 €. Le montant moyen des frais de déplacement versés au conducteur, qui s'élevait à 36,79 € par jour d'activité en 2005, joue un rôle important comme complément (656 € par mois, non imposable²).

Cependant ces rémunérations varient selon les durées de service et la catégorie.

1 – Source : AFT-IFTIM, annexe 6.

2 – Source : CNR, *Cahiers de l'Observatoire*, mai 2006, p. 18.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Tableau n° 5 : Gains mensuels des conducteurs de poids lourds selon la durée hebdomadaire de travail¹

(en euros)	Salaires nets et primes	Frais de route	Ensemble
Moins de 39 h	1 494	167	1 661
De 39 à 48 h	1 527	202	1 729
De 48 à 56 h	1 570	307	1 877
Plus de 56 h	1 548	436	1 983
Ensemble	1 513	298	1 811

Source : MEDAD/DGMT et SESP – enquête conjoncturelle

Tableau n° 6 : Salaire brut (hors frais de route) annuel moyen des conducteurs du TRM selon le type d'emploi en 2003

(en euros)	Hommes	Femmes	Ensemble
Livreurs	16 416	12 943	16 116
Conducteurs de véhicule jusqu'à 3,5 t	16 462	13 468	16 225
Ensemble conducteurs livreurs	16 448	13 298	16 192
Conducteurs de véhicules de plus de 3,5 t et de moins de 11 t	19 255	16 175	19 201
Conducteurs de véhicules de plus de 11 t et de moins de 19 t	19 628	16 921	19 597
Conducteurs de véhicules de plus de 19 t	21 345	17 874	21 318
Conducteurs hautement qualifiés	21 957	17 676	21 903
Conducteurs grands routiers	22 197	19 930	22 180
Ensemble des conducteurs routiers	21 285	17 806	21 253

Champ : conducteurs à temps complet présents du 1^{er} janvier au 31 décembre 2003 dans un même emploi et dans une même entreprise

Source : CARCEPT

Ces salaires sont élevés par rapport aux salaires moyens d'ouvriers qualifiés mais ils sont liés à un temps de travail nettement supérieur (plus de 50 heures par semaine).

1 – Chiffres du premier semestre 2003.

Des travaux effectués pour le compte du CNR (étude Prognos 2002-2003) comparent, pour l'année 2002, le coût de la charge salariale des conducteurs français avec ceux de quelques pays européens¹ : ils montrent que le coût unitaire du temps de conduite est le plus fort des pays avec lesquels la comparaison a été faite.

Comme le montre le tableau n° 7, à niveau de qualification égal, les revenus des salariés du TRM sont légèrement supérieurs à ceux du secteur voisin de la logistique.

Tableau n° 7 : Salaires mensuels moyens nets des métiers de la logistique et du transport en 2004

Métier	Salaire moyen (en euros)
Ingénieurs et cadres de la logistique, du planning et de l'ordonnancement	3 157
Responsables d'entrepôt, de magasinage	1 840
Ouvriers qualifiés de la manutention, conducteurs de chariots éléveurs, caristes	1 335
Magasiniers qualifiés	1 304
Ouvriers du tri, de l'emballage, de l'expédition, non qualifiés	1 217
Ingénieurs et cadres techniques de l'exploitation des transports	3 102
Responsables d'exploitation des transports (non cadres)	1 987
Conducteurs routiers et grands routiers	1 454
Conducteurs-livreurs, coursiers	1 335

Source : INSEE-DADS 2004, estimations MTETM-SESP

1.3. Les horaires de travail : une situation paradoxale

Les conducteurs routiers sont des travailleurs mobiles. L'examen de leurs conditions de travail nécessite de définir quelques notions de base particulières à cette profession, en distinguant les conducteurs grands routiers, les routiers régionaux et les conducteurs de messagerie :

- Temps de service : c'est l'ensemble du temps durant lequel le conducteur est à la disposition de l'entreprise. Il comprend donc les temps de conduite ; les temps de travail autres que de conduite (chargement, déchargement, opérations administratives, etc.) ; et enfin les temps d'attente et de simple disponibilité.

1 – Étude du CNR sur la comparaison des coûts du personnel de conduite dans différents pays européens, réalisée en 2003 par le CNR en collaboration avec le bureau d'études Prognos, comparant le coût des personnels de conduite des transporteurs routiers français avec ceux de huit pays d'Europe occidentale.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

- Amplitude de la journée de travail : c'est l'intervalle entre deux repos journaliers ou entre un repos hebdomadaire et un repos journalier immédiatement précédent ou suivant;
- Semaines complètes de travail : ce sont des périodes de travail de 5 jours et plus.

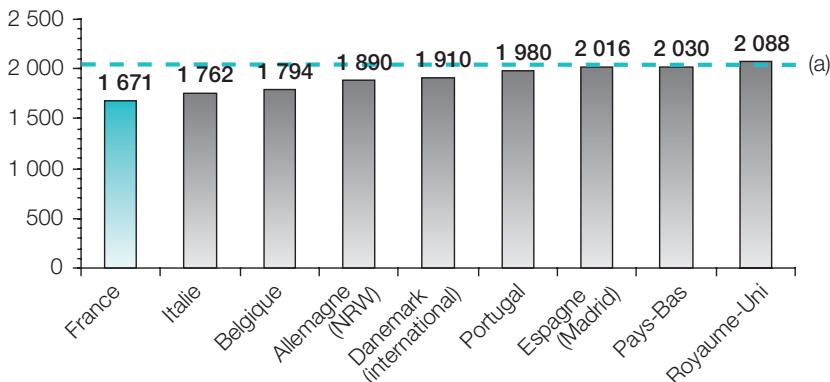
Les conditions de travail des conducteurs routiers résultent de la combinaison de la réglementation nationale, encadrée par une directive européenne, qui fixe les normes en matière de durée du travail, et de la réglementation européenne relative aux temps de conduite et de repos, qui repose sur des définitions différentes des composantes de l'activité. Nous reviendrons plus loin sur les problèmes posés par ces différences.

■ La France a l'un des temps de conduite et de travail annuel maximal les plus faibles d'Europe

Si l'on compare les réglementations dans les pays européens, on constate que c'est en France que les temps de conduite et les temps de travail maximaux sont les plus faibles. Les deux graphiques n° 9 et n° 10 correspondent à une étude effectuée par Prognos pour le CNR en 2002-2003, avant la mise en application du nouveau règlement européen 561/2006 et avant la transposition dans tous les pays de l'Union de la directive 2002/15 sur le temps de travail. Au 1^{er} janvier 2007, cette transposition n'a été réalisée que dans six pays, dont la France. Il sera souhaitable d'actualiser les résultats de cette étude lorsque tous les pays auront transposé la directive.

Graphique n° 9 : Temps de conduite annuels maximaux

(en heures)

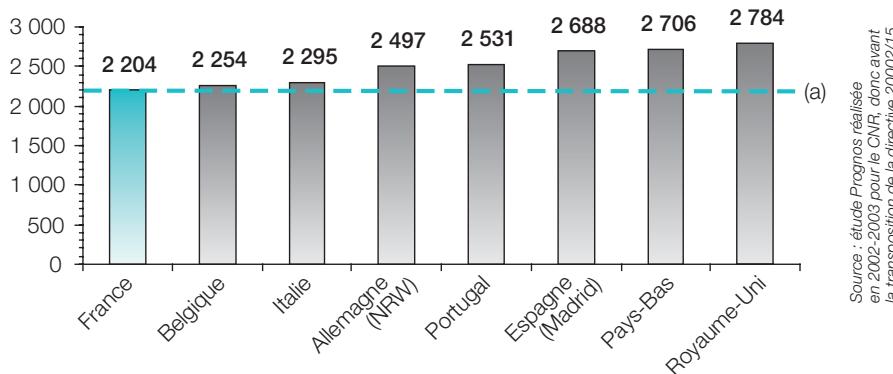


Source : étude Prognos réalisée en 2002-2003 pour le CNR, donc avant l'entrée en vigueur du règlement 561/2006

(a) Ligne droite à 2070 heures : temps de conduite annuel maximal estimé sur la base du règlement européen 561/2006 (temps de conduite maximal sur deux semaines de 90 heures) et d'une hypothèse de 46 semaines travaillées par an.

Graphique n° 10 : Temps de travail annuels maximaux

(en heures)



Source : étude Prognos réalisée en 2002-2003 pour le CNR, donc avant la transposition de la directive 2000/2/15

(a) Ligne droite à 2 208 heures : temps de travail annuel maximal estimé sur la base de la directive européenne 2002/15 s'appliquant aux conducteurs routiers (temps de travail hebdomadaire maximal sur quatre mois de 48 heures) et d'une hypothèse de 46 semaines travaillées par an.

- Les temps de service moyens diminuent légèrement en France mais les taux de dépassement des durées hebdomadaire et mensuelle maximales sont loin d'être négligeables**

L'enquête CNR montre une légère diminution des temps de service moyens des grands routiers de 206,1 à 205,8 heures par mois entre 2005 et 2006 ; mais 10 % des conducteurs dépassent encore 220 heures par mois. Le tableau n° 8 fournit plus de détails sur ces évolutions.

Tableau n° 8 : Évolution du temps de service hebdomadaire des conducteurs du TRM restreint

(en heures)	2001 (a)	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2000-2001
TRM restreint (b)							
Grands routiers	48,7	47,9	46,8	47,6	47,2	46,6	- 2,1
Courte distance	43,6	43,4	44,6	44,1	43,1	43,5	- 0,1
Ensemble	46,4	46,0	45,8	45,8	45,1	44,9	- 1,5
Dont TRM de proximité							
Grands routiers	47,1	46,8	45,5	46,0	46,3	45,9	- 1,2
Courte distance	44,1	43,3	42,9	43,1	42,3	43,0	- 1,1
Ensemble	45,1	44,3	43,7	43,9	43,4	43,7	- 1,4
Dont TRM interurbain							
Grands routiers	49,1	48,1	47,1	47,9	47,4	46,8	- 2,3
Courte distance	43,1	43,6	46,0	44,9	43,6	43,9	+ 0,8
Ensemble	46,9	46,7	46,7	46,6	45,9	45,4	- 1,5

(a) L'année 2001 est restreinte aux trois derniers trimestres.

(b) Champ du TRM restreint : activités 602L et 602M.

Champ du TRM élargi : activités 602L, 602M, 602P et 634A (depuis 2005).

Source : MEDAD/SESP – enquête chronotachygraphes

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Pour certains conducteurs, la pratique est supérieure aux temps de service autorisés, comme le montre le tableau n° 9, ce qui peut être interprété comme une tentative de compenser certains handicaps.

Tableau n° 9 : Taux de dépassement du temps de service maximal

		2003	2004	2005	2006
Conducteurs longue distance	Nombre de semaines analysées	13 336	17 771	16 098	14 209
	Nombre de mois-conducteurs analysés	3 210	4 092	3 890	3 418
	Durée hebdomadaire moyenne de temps de service	50h24	50h00	48h46	49h06
	Taux de dépassement à la durée hebdomadaire maximale	nc	nc	17,90 %	19,20 %
	Durée mensuelle moyenne de temps de service	209h 17	207h32	201h04	202h18
	Taux de dépassement à la durée mensuelle maximale	nc	nc	25,10 %	25,70 %
Conducteurs courte distance	Nombre de semaines analysées	13 554	16 269	14 582	16 467
	Nombre de mois-conducteurs analysés	2 844	3 432	3 392	3 608
	Durée hebdomadaire moyenne de temps de service	46h55	46h34	46h43	45h38
	Taux de dépassement à la durée hebdomadaire maximale	nc	nc	35,7 %	33,6 %
	Durée mensuelle moyenne de temps de service	196h20	195h55	194h25	189h05
	Taux de dépassement à la durée mensuelle maximale	nc	nc	25,0 %	19,8 %

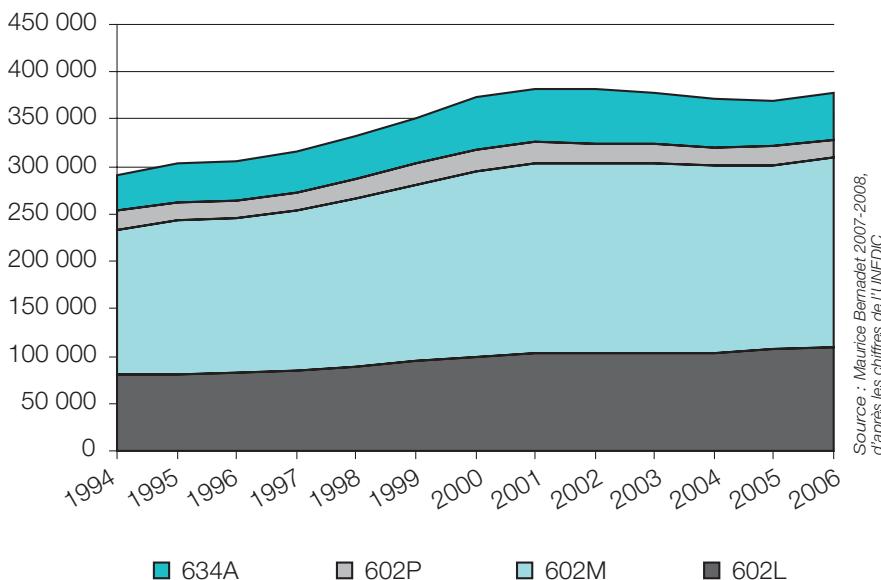
Source : Inspection générale du travail des transports (IGTT)

2. Les principales analyses

2.1. Les facteurs expliquant la stagnation de l'emploi de 2000 à 2005

Au-delà des interrogations sur les chiffres de l'emploi, il reste à comprendre la forme des courbes du graphique n° 11, qui correspondent à l'évolution des effectifs dans le transport routier de marchandises élargi : augmentation de près de 70 000 emplois de 1994 à 2001 (+ 31,5 %), puis stagnation jusqu'en 2005, suivie d'une reprise en 2006 et 2007. De cette compréhension dépendent les recommandations qui peuvent être formulées.

Graphique n° 11 : Évolution des emplois salariés



En 2007, les effectifs seraient en hausse de 16 000 emplois par rapport à 2006 : nous n'en avons pas cependant la répartition par catégories. Ce chiffre qui résulte des premiers travaux de la Commission des comptes des transports de la nation pour 2007 demande à être précisé.

- Cinq facteurs principaux expliquent la stagnation apparente de l'emploi (ou le ralentissement de sa croissance)...

L'arrêt du transfert du compte propre vers le compte d'autrui

L'interruption en 2000 de la croissance des effectifs dans le transport routier de marchandises correspond assez exactement à la stabilisation de la part du transport pour compte propre, jusqu'alors déclinante, dans l'activité du transport routier, mesurée en tonnes-kilomètres. On peut penser que la croissance

CHAPITRE 1

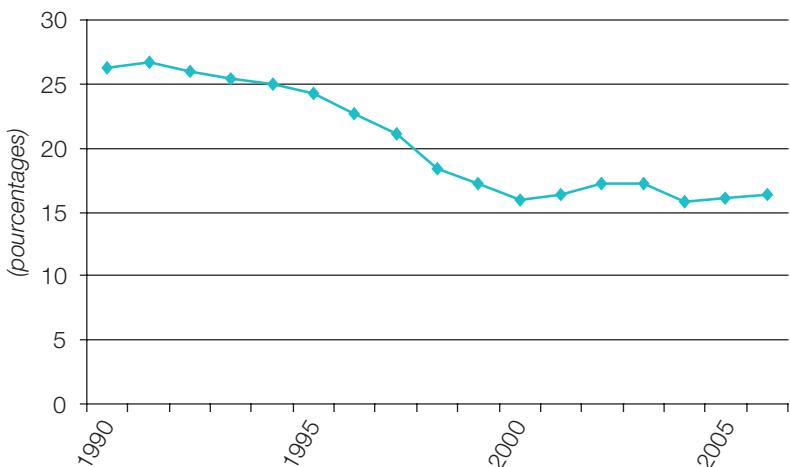
CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

de l'emploi chez les prestataires de transport dans les années 1990 avait pour origine, au moins partiellement, la tendance à l'externalisation, le passage de l'activité du compte propre au compte d'autrui. Cette croissance était donc sans doute la conséquence d'un transfert d'emplois plus que l'effet de créations nettes¹.

Graphique n° 12 : Part du compte propre dans le transport intérieur de marchandises

(en tonnes-kilomètres)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP – Enquête TRM

De manière plus précise, la part du compte propre dans le transport intérieur de marchandises est passée de 25 % en 1994 (35 milliards de tonnes-kilomètres) à 16 % en 2001 (28 milliards), ce qui correspond en valeur absolue à une baisse de 7 milliards de 1994 à 2007. On peut estimer que, durant la période 1994-2000, près de 15 000 à 20 000 emplois (correspondant à 16 milliards de tonnes-kilomètres²) ont été transférés du compte propre vers le compte d'autrui.

1 – Jusqu'à la disparition de la tarification routière obligatoire et du contingentement, les entreprises étaient incitées à développer leur propre activité de transport, notamment en recherchant des coûts inférieurs aux tarifs obligatoires. De 1986 à 2000, un phénomène d'externalisation de l'activité du transport a été observé, vraisemblablement lié à la libéralisation du secteur et à la baisse des prix du transport. Ce phénomène se poursuit mais beaucoup plus lentement : ainsi, de 2003 à 2005, l'activité en tonnes-kilomètres du compte propre a reculé de 3 % tandis que celle du compte d'autrui augmentait de près de 5 %.

2 – Si le transport pour compte propre avait suivi la même progression que l'ensemble du transport routier, il aurait augmenté de 35 à 44 milliards de tonnes-kilomètres.

Tableau n° 10 : Les transports intérieurs terrestres de marchandises (en milliards de tonnes-kilomètres)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transport ferroviaire	56,1	52,2	48,3	57,7	51,7	51,3	48,1	46,3	40,7	41,0	42,6
national	34,2	31,5	26,3	29,9	26,5	26,5	25,2	24,3	21,6	23,0	24,7
international	16,3	15,0	14,4	18,5	17,0	17,0	15,8	15,6	13,9	13,1	13,2
transit	5,6	5,7	7,5	9,3	8,2	7,9	7,1	6,5	5,2	4,9	4,7
Transport routier	128,4	193,9	227,1	266,5	273,7	277,0	278,8	301,4	299,2	312,7	
Pavillon français	116,4	155,8	178,9	203,0	208,5	208,7	209,9	218,5	214,5	220,6	228,8
national (PTAC > 3,5 t)	94,9	123,2	141,1	163,0	168,7	170,0	171,2	179,2	177,4	182,8	191,3
<i>Compte propre (9)</i>				28,6	30,4	31,8	37,7	30,4	30,2	32,0	29,8
<i>Compte d'autrui (9)</i>				134,5	138,3	138,2	139,4	148,9	147,2	150,9	167,4
international (PTAC > 3,5 t)	9,2	16,8	19,6	20,7	19,9	18,1	17,7	17,8	15,4	15,7	15,1
national (PTAC = 3,5 t)	12,3	14,5	16,9	18,8	19,5	20,1	20,6	21,0	21,3	21,7	22,2
transit	1,3	1,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Pavillon étranger	12,0	38,0	48,3	63,5	65,2	68,3	68,9	82,9	84,7	92,1	
transit		20,8	28,9	36,5	38,7	40,4	40,7	50,5	50,8	56,2	
international cabotage	12,0	17,2	19,4	24,8	23,7	24,5	24,4	27,5	29,1	31,0	
cabotage	0	0,0	0,0	2,2					5,0		
Transport fluvial	7,6	7,2	5,9	7,3	6,7	6,9	6,9	7,3	7,9	8,0	7,5
national	4,5	4,3	3,2	4,1	3,6	3,9	4,0	4,2	4,6	4,6	4,4
international	3,1	2,9	2,7	3,1	3,1	3,0	2,9	3,2	3,2	3,3	3,1
Oléoducs	24,1	19,6	22,3	21,7	22,1	21,0	22,1	20,6	20,9	22,0	21,7
produits finis	5,1	5,7	6,1	6,7	7,1	7,0	6,8	6,8	6,9	-	-
produits bruts	19,1	13,9	16,2	15,0	15,0	14,0	15,3	13,8	13,9	-	-
Ensemble des transports terrestres	216,2	272,9	303,6	353,1	354,3	356,2	355,9	375,6	368,7		
national	145,9	173,5	187,4	218,1	221,0	223,8	224,8	233,6	229,9		
international	64,7	71,6	78,3	88,7	85,8	83,6	82,9	84,6	82,5		
transit	5,6	27,8	37,8	46,4	47,4	48,2	57,4	56,3			

Sources : MEDAD/SESP ; tableau extrait des statistiques (séries longues) du SESP

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Le ralentissement de la croissance économique

Le transport routier national de marchandises (exprimé en tonnes-kilomètres) suit généralement une évolution parallèle à celle de l'économie. Or la croissance du PIB a été nettement plus forte de 1994 à 2000 inclus (+ 18,3 %) que de 2001 à 2005 inclus (+ 8,2 %). Logiquement, l'évolution de l'emploi a été plus faible dans la seconde période¹ : en ordre de grandeur, on peut estimer la différence de création d'emplois entre les deux périodes à une vingtaine de milliers d'emplois.

Le recul du pavillon français à l'international

Les chiffres du tableau n° 11 présentent la totalité de l'activité réalisée par le pavillon français, en incluant les kilomètres parcourus à l'étranger, et non plus seulement celle effectuée sur le territoire français.

Tableau n° 11 : Principaux résultats des transports routiers de marchandises

Camions de plus de 3,5 tonnes de poids total autorisé en charge et tracteurs routiers de moins de 15 ans d'âge, immatriculés en France métropolitaine (en millions de tonnes-kilomètres)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Compte d'autrui	141 847	145 504	156 767	172 298	174 108	175 438
national	101 301	105 357	114 900	126 278	134 466	138 255
international	40 546	40 147	41 867	44 020	39 642	37 183
<i>dont en France</i>	21 146	20 958	21 454	22 888	20 669	19 833
	2002	2003	2004	2005	2006	
Compte d'autrui	171 456	170 670	180 603	173 843	178 249	
national	138 164	139 431	148 858	147 214	150 843	
international	33 292	31 239	31 745	26 629	27 406	
<i>dont en France</i>	17 955	17 247	17 525	15 044	15 323	

Source : MEDAD/SESP - Enquête TRM 2006

Alors que le pavillon français assurait en 1999, pour les échanges internationaux, un trafic d'environ 44 milliards de tonnes-kilomètres, dont 23 sur le territoire français, il n'en représentait plus que 26,6 en 2005, dont 15 en France. Ainsi, le pavillon français aurait perdu près de 17,3 milliards de tonnes-kilomètres durant la période, ce qui pourrait correspondre là encore à une perte d'emplois de l'ordre d'une vingtaine de milliers.

Dans le même temps, il convient de souligner que le recul du pavillon français à l'international est équivalent à l'augmentation du trafic routier national pour compte d'autrui qui a crû de 19 milliards de tonnes-kilomètres. Dans la première ligne du tableau ci-dessus, le nombre de tonnes-kilomètres réalisées par le pavillon

1 – En ordre de grandeur, on peut estimer qu'en supprimant l'effet dû au transfert du compte propre vers le compte d'autrui et en prenant une augmentation du PIB de 8,8 %, la croissance de l'emploi dans la première période n'aurait été que d'environ 20 000 emplois.

français est quasiment le même entre 2000 (175 milliards) et 2005 (174 milliards) : tout se passe comme si l'activité internationale du pavillon français s'était reportée sur le trafic intérieur et si les conducteurs routiers assurant les transports à l'international avaient été redéployés au fil des ans sur le transport intérieur national.

Depuis 2006, le nombre de tonnes-kilomètres réalisées dans le cadre d'échanges internationaux reste quasiment stable, si bien que l'augmentation de l'activité, et donc du transport intérieur, se traduit par une reprise de l'emploi.

Un effet positif pour l'emploi : la baisse de la part de marché du transport ferroviaire

Le fret ferroviaire (interne à la France) a reculé de près de 30 milliards de tonnes-kilomètres au début des années 2000 à environ 23 milliards actuellement ; les marchandises correspondantes ont vraisemblablement été transférées en majorité sur la route.

La baisse des effectifs dans la messagerie est vraisemblablement artificielle

La baisse des effectifs dans la messagerie de près de 8 000 personnes depuis 2000 (- 16 % entre 2000 et 2005) surprend lorsqu'on connaît le développement continu de ce secteur. Trois éléments permettent d'interpréter cette baisse apparente :

- en raison d'une internationalisation accrue de leur activité, un certain nombre d'entreprises du secteur de la messagerie ont changé de code APE en passant du code 634A au code 634C (organisation des transports internationaux), ce qui a conduit à une augmentation de 5 700 des effectifs du 634C de 2002 à 2006 ;
- il est possible qu'en raison de la décision de soumettre le secteur de la messagerie aux 35 heures (il l'est depuis 2002), des entreprises aient préféré changer l'intitulé de leur activité principale et aient en conséquence changé de code APE, en passant du secteur de la messagerie à celui de la courte distance, ce qui leur aurait permis de reclasser une partie de leurs personnels sous ce nouveau code. Rappelons que le code APE indique l'activité principale de l'entreprise mais qu'il n'a aucune incidence sur les conditions de travail (notamment le nombre d'heures de travail) des conducteurs qui peuvent être classés sous un code différent de celui de leur entreprise. Les statistiques finales sont effectuées par l'INSEE à partir des informations recueillies lors de l'enquête annuelle d'entreprise (EAE) sur la manière dont le chiffre d'affaires des entreprises se répartit entre différentes activités ;
- il est possible enfin que l'INSEE, lors du dépouillement de l'enquête EAE, ait classé, en fonction des chiffres d'affaires qui lui étaient communiqués, un plus grand nombre de salariés en courte distance plutôt qu'en messagerie.

Il est donc vraisemblable que la baisse observée corresponde essentiellement à un artefact statistique et ne traduise pas une baisse de l'activité.

■ ... sans oublier un certain nombre de facteurs complémentaires

Cinq autres paramètres complémentaires permettent d'expliquer cette évolution de l'emploi.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

L'augmentation des effectifs non salariés

Les statistiques de l'enquête annuelle d'entreprise (EAE) permettent d'estimer les effectifs des non-salariés. Pour le « TRM élargi », ils représentent en 2006 un peu plus de 27 000 personnes, principalement dans les branches 602L (proximité, 16 500) et 602M (interurbain, 9 100).

Cette même source donne les effectifs salariés et non salariés des entreprises relevant des codes APE 634B (affrètement) et 634C (organisation des transports internationaux). En 2004, ils sont respectivement de 13 800 et de 47 400. Les premiers sont stables depuis 2001, alors que les seconds sont en forte croissance (+ 5 700 en trois ans). Mais là encore, le classement des entreprises en fonction de leur activité principale peut changer, ce qui oblige à interpréter ces chiffres avec prudence.

L'amélioration de la productivité liée, en particulier, aux progrès de la logistique

Une note récente du SESP¹ souligne l'importance croissante des plates-formes logistiques dans la structuration géographique des flux et dans l'amélioration des chargements, donc de la productivité :

- « en 2005, 31 % des tonnes et 41 % des tonnes-kilomètres effectuées dans le cadre du transport routier national ont pour origine ou destination des zones logistiques. Les flux en direction ou à destination de ces zones croissent deux fois plus vite que l'activité nationale des transporteurs routiers qui augmente de 2,6 % par an en moyenne depuis 1996 »;
- « l'essor de la logistique s'inscrit dans une logique de massification des flux et de normalisation du conditionnement des marchandises transportées sur palette. Parallèlement, les ensembles articulés (semi-remorques) remplacent progressivement les porteurs, modifiant ainsi la structure du parc en circulation; le recul des porteurs par rapport aux ensembles articulés est général en France, mais est plus marqué dans les trafics concernant les zones logistiques »;

Tableau n° 12 : Structure du parc en circulation

	Porteurs de 3,5 tonnes à 16 tonnes	Porteurs de plus de 16 tonnes	Tracteurs
Parc à fin 2005	93 603	123 225	175 598
Évolution 1998/2005 en %	- 20	18	10

Source : Maurice Bernadet 2007-2008, d'après la note du SESP n°15, mars 2007

1 – Cf. SESP en bref, n° 15, « L'essor de grandes zones logistiques accompagne la massification des flux routiers », mars 2007.

- « dans la même logique, la massification des flux s'accroît aussi pour les envois palettisés eux-mêmes, transportés à 81 % par des semi-remorques. Les charges palettisées qui représentaient 16 % des tonnes de marchandises en 1996, en représentent 19 % en 2005 (soit une croissance de 4,4 % par an) » ;
- globalement, ces évolutions, jointes aux progrès de gestion (amélioration des remplissages, réduction des parcours à vide, optimisation des parcours), conduiraient à un accroissement continu de la charge moyenne, et à une progression plus lente du parcours total, donc des heures de conduite, que celle des tonnes-kilomètres ;
- certaines analyses conduisent à penser que, lorsque le transport routier, exprimé en tonnes-kilomètres, s'accroît de 10 %, le trafic, exprimé en véhicules-kilomètres, n'augmente que de 7,5 %.

L'évolution du cabotage

Actuellement, le transport routier international réalise chaque année un milliard de tonnes-kilomètres supplémentaires en France en cabotage : de 2000 à 2006, ceci représenterait environ 4 à 5 milliards de tonnes-kilomètres qui ne sont plus assurés par des entreprises françaises, soit environ 5 000 à 6 000 emplois perdus.

La structure de nos échanges internationaux

De manière simplifiée, un pavillon national assure une plus grande partie du transport de marchandises à l'exportation qu'à l'importation. La meilleure balance commerciale de l'Allemagne avantage ainsi le pavillon allemand en première analyse. De même, l'essor de l'économie espagnole depuis son entrée dans l'Union européenne est un facteur pouvant contribuer à expliquer le recul du pavillon français face à son concurrent espagnol.

L'accroissement du travail transfrontalier

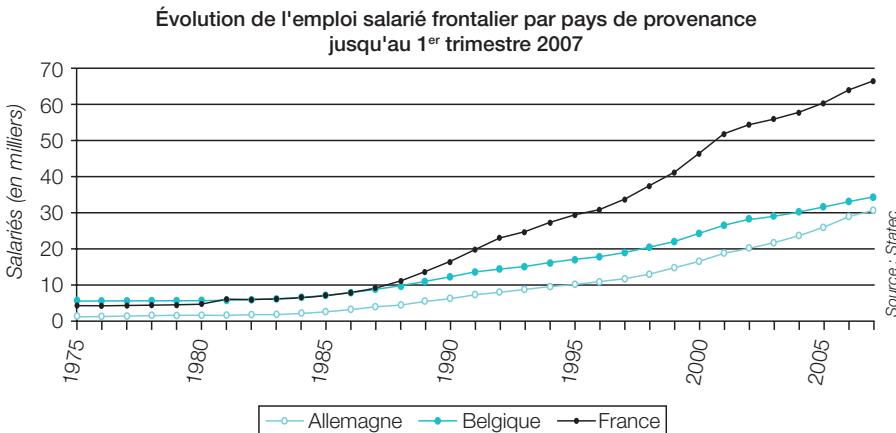
Soulignons également l'importance prise par le travail transfrontalier. De 2000 à 2006, on peut estimer, comme le montre le graphique n° 13, que près de 20 000 emplois transfrontaliers entre la France et le Luxembourg se sont créés, dont 14 % dans le secteur du transport et des télécommunications. Une telle évolution peut s'expliquer notamment par le faible taux de TIPP et de charges au Luxembourg : ce pays, dont le transport intérieur routier ne représente qu'un demi milliard de tonnes-kilomètres, est générateur d'un volume de transport international et d'un volume de cabotage très importants. Le seul cabotage luxembourgeois est actuellement supérieur à 2 milliards de tonnes-kilomètres, soit un volume comparable à celui des Allemands, et double de celui de l'Espagne. Une telle situation, qui n'est pas reflétée dans les statistiques, peut être considérée comme positive du point de vue de l'emploi de nos nationaux : elle ne saurait l'être cependant si l'on considère l'activité du pavillon français¹.

1 – Ou nos recettes fiscales !

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Graphique n° 13 : L'emploi des non-résidents au Luxembourg selon le pays



■ Une véritable analyse économétrique serait nécessaire pour expliquer les évolutions passées...

Une véritable analyse économétrique, qu'il n'a pas été possible de conduire jusqu'à présent, devrait être menée afin de relier l'emploi à différents facteurs. Il serait souhaitable de tester des relations plus sophistiquées que la simple corrélation linéaire entre l'emploi et les indicateurs d'activité, et peut-être d'introduire un décalage temporel entre les séries mesurant l'emploi d'une part et l'activité d'autre part, pour tenir compte de l'inertie de l'évolution des emplois... La réflexion doit donc être poursuivie pour fonder des analyses plus élaborées.

■ ... et pour estimer les besoins de recrutement

Cette analyse économétrique permettrait également de déterminer les besoins de recrutement à l'avenir, sous réserve d'une appréciation correcte du volume de recrutements rendus nécessaires par le « turn over » : démissions, promotions, licenciements, etc.

Dans ces conditions, le secteur du transport routier de marchandises devrait se trouver, du moins à court terme, confronté à des difficultés de recrutement du fait des nombreux départs en retraite et d'un manque de candidats à l'embauche. Les jeunes candidats formés à la conduite des poids lourds sont plus rares, en particulier depuis la disparition du service national qui dispensait cette formation assez fréquemment. Par ailleurs, la profession attire moins les jeunes :

- du fait des évolutions des moyens de communication, les conducteurs sont plus suivis et moins indépendants qu'ils ne l'étaient;
- ils acceptent plus difficilement le mode de vie lié à la conduite d'un poids lourd, qui n'est pas toujours planifié et qui impose souvent de découcher toute la semaine;
- ils souffrent de l'image actuelle des poids lourds dans l'opinion publique.

La mission recommande qu'un modèle de prévision du besoin de conducteurs routiers à moyen terme soit développé et que des dispositifs appropriés favorisant leur recrutement soient mis en place.

■ En conclusion sur l'emploi

Si la progression des effectifs du transport routier¹ pour compte d'autrui a été soutenue de 1992 (288 000 emplois) à 2003 (378 300 emplois), les effectifs ont diminué depuis pour atteindre 370 500 emplois en 2005 : une reprise a néanmoins été observée en 2006 et 2007. La stagnation constatée entre 2000 et 2005 s'explique principalement par :

- le ralentissement de la croissance économique par rapport à la période précédente;
- l'arrêt du transfert du compte propre au compte d'autrui, qui avait été important durant cette même période;
- les progrès de la productivité;
- le recul de la compétitivité du pavillon français et la place prise par ses concurrents étrangers, tant en transport international qu'en cabotage : le redéploiement des conducteurs routiers assurant les trajets internationaux sur des transports internes à la France a sans doute été suffisant pour répondre aux besoins liés à l'augmentation du trafic intérieur de transport (pour compte d'autrui) constatée de 2000 à 2005 sans nouvelle création d'emplois.

Au contraire, la quasi-stabilité de l'activité internationale du pavillon français entre 2005 et 2007 conduit à ce que la reprise constatée du transport routier de marchandises entraîne une nette augmentation des emplois.

Pour développer l'emploi dans le secteur global du transport, y compris le transport ferroviaire, la mission recommande que l'État et les entreprises améliorent la compétitivité du pavillon. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

2.2. La nécessité de redéfinir la notion de temps de travail

La notion de « temps de travail » dans le transport routier de marchandises s'est constituée progressivement, au gré des particularités du secteur et des différentes négociations sociales, au plan tant français qu'europeen. Son évolution était l'un des éléments principaux du contrat de progrès, qui traduisait la volonté de mettre en place des limites à la durée du temps de service, de veiller à ce que ces limites se rapprochent du droit communautaire et soient appliquées, de même que celles relatives aux temps de conduite.

Ce sujet est d'une très grande complexité car :

- la situation initiale correspondait à un non-respect généralisé des règles en matière de durée du travail;
- les textes se sont succédé à un très grand rythme depuis 1994;
- les textes réglementaires ont subi de nombreuses annulations par le Conseil d'État, ce qui conduit à s'interroger sur la pérennité des textes édictés par le gouvernement : le dernier décret du 4 janvier 2007 relatif au temps de travail est d'ailleurs l'objet d'un recours devant le Conseil d'État;

1 – Nombre d'emplois pour le secteur du transport routier de marchandises dit élargi. Source : *Bilan social annuel du transport routier de marchandises*, décembre 2007.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

- les réglementations françaises et européennes sur les durées du travail et du temps de conduite ne sont rendues cohérentes qu'au prix de complications toujours croissantes.

Dans le transport routier de marchandises, la définition française du temps de travail, particulièrement complexe, est différente de la définition européenne :

- au niveau européen, certains temps ne sont pas décomptés¹ comme des temps de travail : ainsi en est-il du temps de disponibilité, défini par l'article 3 de la directive 2002-15 comme « des périodes autres que les temps de pause et de repos, pendant lesquelles le travailleur mobile n'est pas tenu de rester à son poste, mais doit être disponible pour répondre à des appels éventuels... Ces périodes et leur durée prévisible doivent être connues à l'avance... ». Cette notion n'existe pas en droit national bien que des situations identiques puissent se rencontrer dans les faits ;
- au niveau français, le temps de service est constitué par des heures de travail, qualifiées comme telles, auxquelles « s'ajoutent » des heures d'équivalence²; ces temps correspondent légalement à des périodes d'inaction rémunérées conformément aux usages, conventions ou accords collectifs de travail. Dans les faits, comme l'indique le bilan social annuel du transport routier de marchandises, 10 % du temps de service se composent de temps d'attente. Ainsi, les heures d'équivalence recouvrent en réalité à la fois des périodes de travail et des périodes d'inaction, dont certaines peuvent correspondre à la notion de disponibilité au sens de la directive 2002/15.

Par ailleurs, les durées maximales de travail sont différentes : au niveau communautaire, 60 heures sur une semaine isolée, 48 heures par semaine en moyenne décomptées sur un quadrimestre; le droit général français prévoit, hors équivalences, une durée maximale de 48 heures sur une semaine isolée ou de 44 heures sur une période de douze semaines consécutives (qui peut être portée à 46 heures à la suite d'une convention ou d'un accord collectif de branche). La réglementation française, par le recours aux heures d'équivalence, a été rendue compatible avec le droit communautaire. Le décret 2007-13, qui a été pris après examen par le Conseil d'État, limite les durées de service des conducteurs, pour les grands routiers, à 56 heures sur une semaine isolée et à 48 heures par semaine sur une période de trois ou quatre mois.

1 – N'étant pas décomptés, ces temps ne sont évidemment pas rémunérés.

2 – La France présente une particularité en Europe en ce qui concerne le temps de travail des conducteurs : les conducteurs sont rémunérés pour leur temps de service passé au service de l'employeur. C'est une notion plus large que le « temps de travail effectif » prévu par le Code du travail. Tous les temps sont et comptés et payés, y compris les temps d'inactivité ou les temps d'attente. Afin d'être compatibles avec la règle des 35 heures, les partenaires sociaux puis les pouvoirs publics ont mis en place un système « d'équivalences » au terme duquel, selon la catégorie de conducteurs, 43 heures de temps de service pour les « grands routiers » ou 39 heures de temps de service pour les conducteurs « courte distance » équivalent à la durée de 35 heures prévue par le Code du travail. Ces heures d'équivalence sont rémunérées à un taux majoré (semblable à celui des heures supplémentaires). Elles décalent d'autant le seuil à partir duquel on considère que les conducteurs effectuent des heures supplémentaires, donnant lieu à une nouvelle majoration de salaire et à des repos compensateurs.

Ces différences notables conduisent à une situation complexe, et qui le devient encore plus au fur et à mesure des modifications nationales et européennes ; elle est de moins en moins sécurisée sur le plan juridique, compte tenu des interprétations auxquelles elle peut donner lieu. En outre, ces différences entraînent des distorsions de concurrence entre États membres. En effet, à notre connaissance, la majorité des États membres ont repris sans la modifier la directive européenne, ou bien ne l'ont pas transposée en droit national quand celui-ci permet des temps de travail plus importants.

La situation actuelle est doublement insatisfaisante : elle pénalise les entreprises et elle est juridiquement incertaine. Nous considérons qu'elle devrait évoluer pour se rapprocher de la définition des temps de travail européens, tout en augmentant les revenus nets des salariés.

Cette disparité, accentuée par une limite du temps de service inférieure à celle du temps de travail communautaire, constitue un élément défavorable, voire un handicap majeur, à la compétitivité du pavillon français sur les segments de marché où il est soumis à la concurrence des autres pavillons. Les enquêtes du CNR montrent en outre que la moyenne des temps de service dans les transports de longue distance est sensiblement inférieure à la valeur réglementaire. Cela signifie que la différence dans les heures de travail réalisées par les chauffeurs français et par leurs voisins n'est pas seulement liée à la limite réglementaire française du temps de service. D'autres facteurs, tels que des problèmes d'organisation, la saisonnalité, le poids des heures rémunérées à des taux majorés, doivent être probablement envisagés.

La complexité est également illustrée par les difficultés d'application de la loi d'août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, pour prendre en compte les particularités du droit spécifique au transport routier de marchandises. Elle cherche à augmenter le recours aux heures supplémentaires en réduisant les charges sociales qui pèsent sur celles-ci et en les exonérant de l'impôt sur le revenu des salariés. Le secteur routier de longue distance, qui est en France l'un de ceux qui réalise le plus d'heures supplémentaires, ne bénéficie cependant que faiblement de ce dispositif puisque le législateur a décidé d'écartier les heures d'équivalence du bénéfice de la loi¹.

Ces deux constats conduisent à proposer que les heures d'équivalence soient transformées en heures de travail et de disponibilité selon un point d'équilibre à trouver par les partenaires sociaux. Cette démarche devrait permettre :

- de se rapprocher de la définition européenne du temps de travail ;
- de bénéficier des allégements de charges et de cotisations sociales, prévues pour les heures supplémentaires, ainsi que l'a envisagé la ministre de l'Emploi et de l'Économie lors du débat à l'Assemblée nationale préalable au vote de la loi TEPA ;
- d'augmenter les revenus nets des salariés ;
- et de diminuer le coût pour l'entreprise.

1 – Il en bénéficie d'autant moins que le nouveau périmètre des allégements « Fillon » prévu par la loi TEPA a conduit à en exclure les temps rémunérés et non travaillés, notamment les congés payés et les repos compensateurs, ce qui pénalise les entreprises.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Elle nécessite d'augmenter le contingent annuel d'heures supplémentaires (prévu par la convention collective), ce qui pose la question des repos compensateurs. Les heures de disponibilité seraient rémunérées comme des indemnités. La question des cotisations de retraite doit également être considérée.

En outre, une modulation temporelle du temps de travail pourra être recherchée pour adapter le transport routier de marchandises français à la saisonnalité de la demande de transport, soit au niveau de la semaine, soit au niveau du trimestre ou de l'année, dans le respect des règles communautaires de repos. Il va de soi que le règlement relatif aux temps de conduite et de repos doit être d'application stricte, que cette application doit être contrôlée et les abus sanctionnés de manière efficace.

Ces nouvelles règles, certes spécifiques au TRM, auraient le double avantage de rapprocher la France des règles européennes et le TRM des règles générales françaises, en supprimant la notion d'équivalence.

Du point de vue de la méthode, il appartient aux partenaires sociaux d'engager une négociation pour définir ces dispositions, comme ils l'ont fait dans d'autres domaines. Une démarche préparatoire pourrait consister, au travers d'un groupe de travail technique composé de spécialistes, désignés notamment par les partenaires sociaux, à examiner les différents scénarios possibles et à quantifier leurs effets tant pour les employeurs que pour les salariés. Ce groupe de travail, auquel un délai de six mois devrait être imparti pour rendre ses conclusions, serait de nature à permettre aux partenaires sociaux d'entamer dans les meilleures conditions une négociation qui devrait aboutir à un accord avant la fin de l'année 2008 et à la parution des textes correspondants, après une vérification juridique aussi complète que possible.

Il convient enfin de souligner que la complexité de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ainsi que le caractère spécifique du transport routier de marchandises conduisent à des difficultés d'interprétation et d'application des textes dont les entreprises se plaignent : à ce titre, l'État doit, dans les plus brefs délais, préciser aux organisations patronales les modalités de calcul des allègements de leurs cotisations¹.

De manière plus ponctuelle, on pourrait également s'interroger sur les dispositions à prendre pour faire apparaître réellement dans le contrat entre le chargeur et l'entreprise de transport la notion de temps d'attente imprévu (correspondant en particulier à un retard prévu dans la livraison du chargement ou à une durée excessive de chargement) et de lui attribuer un coût. De fait, ce principe est déjà inscrit dans la loi n° 95-06 du 1^{er} février 1995 mais n'a jamais été vraiment appliqué, compte tenu de l'absence de véritable sanction.

1 – On trouvera, en annexe 3, les observations des organisations syndicales sur ces propositions.

2.3. La création d'un statut européen du travail mobile¹

Tant qu'il n'existera pas de véritable harmonisation sociale, la concurrence entre les pavillons routiers des différents pays restera faussée. Or la construction de l'Europe sociale est un objectif de long terme dont la réalisation ne pourra conduire, même à moyen terme, à une concurrence équitable. Deux visions de cette future Europe sociale sont aux prises² :

- « Selon certains, pour ce qui relève de la dimension sociale, nul besoin, au plan communautaire d'aller au-delà de l'acquis des dernières années. Cet acquis devrait d'ailleurs, à leur avis, être réévalué au vu des critères et des objectifs du "Mieux légiférer", vaste programme de simplification et d'allègement de la réglementation communautaire.
- Pour d'autres, l'objectif de cohésion sociale mis en exergue par le traité de Lisbonne implique au contraire des politiques volontaristes et la poursuite de l'harmonisation des règles sociales au plan européen. Il suppose également l'intégration plus marquée de la dimension sociale dans les différentes politiques sectorielles de l'Union (politique commerciale, politique de la concurrence, approfondissement du marché intérieur). Il s'agit, dans un contexte démographique marqué par le vieillissement de la population européenne, et alors que les mobilités s'intensifient, de définir de nouvelles sécurités au plan européen autour de quatre objectifs :
 - 1) éviter le nivelingement par le bas des systèmes de protection sociale, sous l'effet d'une concurrence exacerbée entre les territoires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe ;
 - 2) améliorer la participation à l'emploi, notamment des femmes, des jeunes et des plus âgés ;
 - 3) permettre aux femmes et aux hommes de concilier, comme ils le désirent, vie professionnelle et vie familiale ;
 - 4) assurer aux citoyens un accès équitable aux avantages et opportunités que représente la construction européenne, qu'il s'agisse de la mobilité sur le marché unique, de l'adaptation à la mondialisation ou de la promotion du capital humain. »

Interrogé sur ce sujet en septembre 2007, le commissaire chargé des transports (et vice-président de la Commission) a précisé que la construction de l'Europe sociale restait une des priorités de la Commission, conduisant à l'étude des notions de « flexicurité » ou de formation tout au long de la vie, mais que sa pleine réalisation demanderait du temps. Il a souligné que le transport routier de marchandises bénéficiait déjà de directives sur le temps de travail ou sur le temps de conduite, en rappelant que si ces textes envisageaient des horaires extrêmement importants (56 heures possibles de conduite par semaine), ils n'en constituaient pas moins une avancée considérable, notamment dans la création d'un temps de repos obligatoire d'au moins 45 heures consécutives toutes les deux semaines (soit un « week-end » au moins sur deux). Il a également ajouté que ces directives avaient été le résultat de négociations extrêmement laborieuses.

1 – Cette proposition suscite des réserves de la part de certains membres de la mission.

2 – *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? Contributions et pistes d'action*, Centre d'analyse stratégique, février 2007.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Les disparités demeurent extrêmement importantes d'un pays à l'autre, à l'intérieur même de l'Europe : « Dans l'union à vingt-sept, le niveau du salaire moyen varie de un à dix. Même corrigés des différents niveaux du coût de la vie, les seuils de pauvreté varient de un à cinq ». La notion de SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) n'existe pas dans certains pays (en Allemagne notamment). Selon l'étude conduite par Laurent Guihéry¹, 28 % des salariés est-allemands ne sont pas couverts par une convention collective (radio publique nationale MDR, 28.08.2006) et 19 % appartiennent à des conventions collectives qui permettent de payer en dessous du salaire conventionné, avec l'accord du comité d'entreprise...

Dans le domaine propre du transport routier, la situation du temps de travail n'est pas homogène entre les pays membres de l'Union européenne, ce qui conduit à des niveaux de productivité différents et à des situations de concurrence déloyale. C'est particulièrement préjudiciable au pavillon français pour les transports transfrontaliers à l'intérieur de l'Union européenne et à son voisinage.

Il est urgent de remettre de l'ordre dans cette situation, au niveau européen, qui est le niveau pertinent. Comment ? L'expérience de la convention du transport maritime adoptée en 2006 par le Bureau international du travail (BIT) peut servir de référence. Cette convention définit un socle de dispositions réglementaires et conventionnelles acceptées par tous les pays dans les domaines techniques (état des matériels) et sociaux : conditions d'accès (y compris qualifications et formation), conditions d'emploi (contrat, salaire, durée de travail, congés, parcours professionnel), conditions de déplacements, protection sociale (hygiène et sécurité), contrôle de ces dispositions par les entreprises et les États. Cet ensemble doit permettre de resserrer, éventuellement par étapes, les environnements sociaux et techniques entre les pays signataires, et de supprimer les situations de dumping les plus flagrantes.

Ce type de démarches est, nous semble-t-il, transposable au cas du transport routier européen transfrontalier. Il répond en particulier à la demande de certaines organisations professionnelles d'un statut de travailleur mobile dans le transport routier. Il appartient à la France de définir avec quelques pays membres une esquisse de convention du transport routier et de demander à la Commission d'engager une réflexion sur le sujet avec les partenaires sociaux, à partir de principes portant sur les questions de sécurité, de décence des conditions de travail pour tous les conducteurs et de lutte contre le dumping social. Cette démarche pourrait être ouverte à d'autres pays non membres, mais déjà ou potentiellement présents dans le transport routier sur le territoire de l'Union européenne (Turquie, Ukraine, etc.). La présidence française de l'Union européenne à partir du 1^{er} juillet 2008 pourrait être une occasion forte pour faire avancer cette question.

Trois domaines méritent une attention particulière, compte tenu de leur importance pour établir des conditions de concurrence plus harmonisées :

- les conditions de travail qui doivent être « décentes »; en particulier, les temps de conduite constituent le pivot de la réglementation, car les amplitudes des temps de conduite et de repos sont plus faciles à mesurer, et

1 – *Le TRM en Allemagne*, étude de Laurent Guihéry pour le Comité national routier, février 2007.

donc à contrôler, et elles s'appliquent aussi bien aux salariés qu'aux artisans. Les travaux de l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité) montrent que l'amplitude de la journée de travail, plus que la durée de conduite, est le facteur principal de la sécurité (ou de l'insécurité) routière. L'État devrait inviter les partenaires sociaux à faire des propositions qui seraient présentées ultérieurement aux partenaires européens dans un mémorandum du gouvernement français ;

- la protection sociale en matière de santé et de sécurité sociale constitue également un élément important pour l'harmonisation des conditions de concurrence ; l'actuelle disparité entre pays membres pourrait être resserrée dans le cadre de propositions émanant des partenaires sociaux, à introduire dans le mémorandum mentionné plus haut ;
- enfin, les objectifs, l'organisation et les méthodes de contrôle des dispositions ci-dessus nécessitent que les règles soient harmonisées, qu'elles soient lisibles pour tous, contrôlés et contrôleurs, et que les contrôles soient totalement coordonnés entre les divers services à l'intérieur de chaque pays et entre les divers pays de l'Union. Ils devront porter simultanément sur les questions techniques et sociales. En outre, les entreprises devront être mises dans l'obligation d'effectuer leur propre contrôle et de démontrer aux services de l'État qu'elles ont instauré les dispositifs adéquats (comme pour le contrôle de qualité), ce qui conduit à terme à la mise en place d'un dispositif commun à tous les pays européens de certification par rapport aux règles définies.

En réponse à un certain nombre de remarques, la mission souligne qu'il ne s'agit en aucun cas de diminuer les protections sociales existant dans certains pays, mais d'aboutir à une protection minimale valable dans tous les pays de l'UE à 27.

2.4. Un dialogue social qui reste difficile

Malgré un certain nombre d'accords conclus, le dialogue social reste difficile du fait de divergences entre les organisations professionnelles¹ et, dans une moindre mesure, entre les organisations syndicales, ainsi que de la confiance insuffisante que s'accordent les uns et les autres. Il y a des sujets non débattus : la grille salariale et le temps de service.

La convention collective de la branche évolue difficilement et le dialogue se réduit aux problèmes immédiats (augmentations des rémunérations). La dynamique de la convention collective reflète les contradictions entre les intérêts des grandes entreprises et ceux des PME qui interviennent fréquemment comme sous-traitants des premières. De ce fait, les grandes entreprises peuvent souvent offrir mieux que la convention collective à leurs salariés, mais elles imposent à leurs sous-traitants des conditions telles que ceux-ci sont contraints de s'en tenir au minimum de la convention collective.

Même si on constate certaines avancées en matière de formation, cessation d'activité, inaptitude, etc., les questions de moyen terme ne sont pas abordées (avenir des diverses activités du TRM dans la perspective du développement durable, structure de la profession, évolution des qualifications et attractivité des métiers, parcours professionnels, etc.).

1 – Cf. le départ de la Fédération des entreprises de transport et de logistique de France (TELF) de l'Union des fédérations de transport (UFT).

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

L'État joue un rôle important, trop important selon certains, notamment en présidant la commission de conciliation, en réponse à la demande des partenaires sociaux. Cette présence de l'État se justifie par plusieurs raisons :

- la profession joue un rôle clé dans l'économie du pays et l'État ne peut s'en désintéresser;
- le transport routier est vital pour l'approvisionnement des entreprises et la distribution;
- l'activité de la profession se déploie sur des infrastructures publiques;
- elle met en jeu la sécurité des utilisateurs et des riverains de la voie publique;
- l'État peut ainsi connaître directement les messages qui lui sont adressés par la profession.

Au niveau européen, un « Comité de dialogue sectoriel » donne son avis sur l'évolution des réglementations européennes au Parlement et à la Commission. Ses avis traitent des questions de moyen terme, comme la formation des conducteurs ou la place du transport routier dans la politique des transports. Le rôle de ce comité est très important, non seulement pour préparer les futurs textes européens mais également pour en anticiper la teneur. La représentation professionnelle de la partie française pourrait être mieux organisée et préparée par une concertation au niveau national au sein de la profession, et entre la profession et les pouvoirs publics.

Le transport routier devra s'adapter à une nouvelle donne économique, avec davantage de compétition, des contraintes nouvelles liées aux politiques publiques de développement durable (nouvelles fiscalités, interventions des collectivités territoriales en matière de circulation, etc.) et de « co-modalité ». Cette évolution continuera à modifier le fonctionnement des entreprises, notamment en fonction de leurs périmètres d'intervention. Elle concernera également les métiers du transport qui auront à s'adapter, en particulier ceux des conducteurs dont l'autonomie sera modifiée (sans doute à la fois diminuée dans certains domaines et élargie dans d'autres).

Les partenaires sociaux auraient intérêt à engager une réflexion approfondie sur l'évolution à moyen terme de la profession et l'État pourrait les y inciter, en particulier dans les domaines suivants :

- évolution des divers secteurs du TRM;
- évolution de la politique de l'emploi et des métiers (définition tenant compte des différences réelles entre grands routiers, routiers régionaux, chauffeurs-livreurs, exploitants, etc., qualifications, formations et embauches, parcours professionnels, grilles de rémunération), comme le secteur de la logistique vient de l'effectuer;
- évolution de la convention collective. Au fil des années, cette convention collective s'est complexifiée à l'extrême. C'est une preuve de sa vitalité et de son utilité dans le dialogue social, mais elle est devenue très difficilement exploitable et une réécriture tenant compte des différentes familles, d'éventuelles dérogations à certaines clauses du droit du travail, d'accords régionaux et d'entreprises, serait nécessaire.

Ces réflexions sont certes à mener à la fois au niveau national, au niveau régional et à celui des entreprises, avec les allers et retours nécessités par la recherche de cohérence, mais aussi par d'éventuelles expérimentations liées à des situations locales. Elles concernent les régions qui ont la responsabilité de la formation professionnelle. De son côté, l'État devrait accompagner cette réflexion en tant que de besoin (moyens financiers, mise à disposition d'experts indépendants, analyse et prise en compte des évolutions possibles ou souhaitables des réglementations et du contexte).

2.5. Une convention collective de plus en plus obsolète

La convention collective nationale des transports routiers et auxiliaires du transport date du 21 décembre 1950. Elle suit donc de quelques mois la loi du 11 février 1950 qui crée le régime de la négociation collective.

Elle couvre les transports routiers de voyageurs, les transports routiers de marchandises de proximité et interurbains, le déménagement, les locations de camions avec conducteur, la messagerie et le fret express, l'affrètement, l'organisation des transports internationaux, les activités de commissionnaire en douane, la location de véhicules industriels sans chauffeur, le transport de fonds, les ambulances. Depuis l'avenant du 21 novembre 2001, elle s'étend également aux entreprises assurant différentes prestations logistiques. En 2005, elle correspondait à un effectif de près de 600 000 personnes.

Tableau n° 13 : Effectifs salariés correspondant au champ de la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport en 2005

NAF	Libellés	Effectifs salariés	%
60-2 B	Transports routiers réguliers de voyageurs	54 823	9 %
60-2 G	Autres transports routiers de voyageurs	14 984	3 %
60-2 L	Transports routiers de marchandises de proximité	103 949	18 %
60-2 M	Transports routiers de marchandises interurbains	197 562	34 %
60-2 N	Déménagement	13 752	2 %
60-2 P	Location de camions avec conducteurs	20 632	4 %
63-1 E	Entreposage non frigorifique	10 678	2 %
63-4 A	Messagerie, fret express	51 746	9 %
63-4 B	Affrètement	12 013	2 %
63-4 C	Organisation des transports internationaux	31 524	5 %
64-1 C	Autres activités de courrier	7 748	1 %
71-2 A	Location d'autres matériels de transports terrestres (pour partie)	4 019	1 %
74-6 Z	Enquêtes et sécurité (pour partie)	8 696	2 %
85-1 J	Ambulances	45 244	8 %
TOTAL		577 370	100 %

Source : UNEDIC, tableau OPTIL, janvier 2006

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

Les organisations professionnelles et syndicales signataires sont l'Union des fédérations de transports (UFT), l'Union nationale des organisations syndicales des transporteurs automobiles (UNOSTRA), la FGTE-CFDT, FO transports, la FNST-CGT, la CFTC des transports, la CFE-CGC ainsi que la Fédération nationale des conducteurs routiers (FNCR)¹. À l'avenir, la Fédération des entreprises de transport et de logistique de France (TLF) devrait être signataire de la convention collective.

Au-delà des négociations annuelles sur les niveaux de rémunérations minimales professionnelles garanties par les différentes conventions et protocoles annexés à la convention collective, elle a conduit à la mise en place de :

- la Commission nationale professionnelle paritaire de l'emploi et de la formation professionnelle du transport (CNPE), chargée notamment de l'analyse de la situation de l'emploi et des qualifications et de leur évolution (avenant à la convention du 23 janvier 1955);
- l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique (OPTL), chargé notamment de préparer un bilan annuel régional de l'évolution quantitative et qualitative des emplois et des qualifications, et de le transmettre à la CNPE (avenant à la convention du 25 novembre 2004);
- l'Organisme paritaire collecteur agréé transports (OPCA transports), chargé de la collecte, de la mutualisation de la gestion et du contrôle de l'emploi des fonds au titre des contributions de formation qui lui sont affectées;
- la formation initiale minimale obligatoire des conducteurs routiers de marchandises (FIMO) et la formation continue obligatoire de sécurité des conducteurs routiers (FCOS); (accord du 20 janvier 1995);
- des avenants successifs sur la durée du temps de travail;
- de 35 accords ou avenants à la Convention collective signés dans le seul domaine du transport routier de marchandises depuis 1994;
- d'accords, notamment en 2002 et 2005, sur le transport de fonds, intervenus à la suite des problèmes de sécurité constatés dans ce domaine.

Cependant, au-delà de ce dynamisme réel qui a conduit à des accords sectoriels extrêmement importants, en particulier dans le domaine du transport de fonds, cette convention est devenue au fil du temps et des différents avenants un texte de près de 1 200 pages qui peut paraître extrêmement complexe, et que l'absence de code des transports terrestres ne permet pas de clarifier. Ce constat rejoint celui effectué par Michel de Virville en janvier 2004 dans le rapport remis au ministre sur le Code du travail² : « Nombre de conventions de branche résultent d'avenants successifs sans avoir jamais fait l'objet d'un toilettage d'ensemble. Elles contiennent ainsi des clauses obsolètes ou inapplica-

1 – Si l'organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) a adhéré à la convention collective le 12 novembre 2002, elle n'est pas reconnue par le ministère du Travail comme organisation représentative et ne peut donc ni négocier ni signer des accords conventionnels.

2 – Michel de Virville, *Pour un Code du travail plus efficace*, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 15 janvier 2004.

bles qui rendent leur compréhension malaisée pour les salariés comme pour les chefs d'entreprise. Rarement révisées, souvent rattrapées puis dépassées par les évolutions législatives et réglementaires, elles finissent par s'atrophier ».

La révision de cette convention paraît souhaitable. Elle pourrait permettre :

- de définir une classification des emplois plus conforme à la réalité : les notions de « grand routier » (essentielle dans la définition du temps de travail), de « chauffeur-livreur » ou de « conducteur de messagerie » n'y figurent pas ;
- d'introduire des critères classants, pour chaque coefficient, afin de distinguer un salarié débutant d'un autre qualifié ou très expérimenté ;
- de faire apparaître les différents emplois de la famille « technique d'exploitation » ;
- de tenir compte d'éventuelles dérogations à certaines clauses du droit du travail ;
- de préciser la portée des accords régionaux et d'entreprises¹ envisagés par la loi Fillon. Celle-ci étend le principe des accords d'entreprises dérogatoires aux accords de branche, à l'exclusion des questions relatives aux salaires minima, classifications, mécanismes de mutualisation des financements (prévoyance, formation professionnelle), et sous réserve que la convention ou l'accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large n'en dispose pas autrement.

Ne pas tenter cette révision risque de conduire à une sectorisation de la branche et éventuellement au départ de certains secteurs.

2.6. Une image de la profession dégradée

En juin 2005, le Credoc a réalisé une enquête sur les conditions de vie et les aspirations des Français auprès de 2 007 personnes, représentatives de la population âgée de 18 ans et plus, sélectionnées selon la méthode des quotas. Au cours de cette enquête, un certain nombre de questions ont été posées sur l'image des poids lourds.

Si l'enquête a montré que l'automobile faisait partie intégrante de la vie des Français, quatre enseignements principaux peuvent être retenus vis-à-vis du transport routier de marchandises :

- la présence des poids lourds dans la circulation n'est pas bien perçue : près de huit Français sur dix estiment que les poids lourds sont dangereux (39 % « très » dangereux et 39 % « assez » dangereux). Les non-conducteurs font preuve d'une sévérité plus forte (85 % parlent de dangerosité) que les automobilistes (77 %) ou les titulaires du permis poids lourd (64 %). La dangerosité est davantage évoquée par les femmes, les personnes âgées et les catégories favorisées ;
- la gêne est ressentie plus particulièrement sur les petites routes : la gêne imputée aux poids lourds est inversement proportionnelle à la taille des axes empruntés : 30 % des enquêtés estiment que la présence des poids

1 – Le décret de janvier 2007 sur la durée du temps de travail dans le transport routier de marchandises ouvre la possibilité aux entreprises de négocier des accords permettant de décompter les temps de travail sur quatre mois au lieu de trois.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

lourds sur les routes départementales constitue une gêne « insupportable », contre 15 % sur les routes nationales et 13 % sur les autoroutes. Ce sont les non-conducteurs qui se déclarent les plus préoccupés. Mais si les titulaires du permis poids lourd sont moins sévères, il faut cependant constater que 40 % d'entre eux se disent eux-mêmes gênés par les camions sur les axes non autoroutiers ;

- les événements météorologiques comme la pluie (27 %) ou le brouillard (23 %) arrivent en tête des facteurs aggravants des désagréments causés par la présence des poids lourds. Sont ensuite évoquées l'étroitesse des voies de circulation (20 %) et la densité de la circulation (16 %). Ce sont surtout les personnes de plus de 40 ans qui se déclarent perturbées par les conditions météorologiques. Les jeunes, quant à eux, semblent relativement plus sensibles à l'étroitesse des routes et à la densité de circulation quand il s'agit de cohabiter avec les poids lourds ;
- les comportements à risques sont pointés du doigt : le non-respect des distances de sécurité (43 %), la vitesse excessive de certains poids lourds (43 %) et l'utilisation de la file de gauche de l'autoroute (42 %) constituent, pour l'opinion, des gênes « insupportables » : toutes les catégories socio-démographiques placent ces trois facteurs en tête des désagréments provoqués par la présence des camions. Les difficultés de dépassement sur les routes départementales et nationales sont à peine mieux supportées (elles génèrent 35 % des gênes dites « insupportables »).

Viennent ensuite des inconvenients jugés plus secondaires : le manque de visibilité lié au gabarit des poids lourds, la différence de taille entre les véhicules lourds et légers ou l'idée que les camions ne voient pas les voitures. Ce sont là des gênes qui ne recueillent jamais plus de 26 % des opinions, de même que les difficultés de dépassement sur les autoroutes.

Ainsi, 45 % des Français préféreraient que des voies de circulation soient réservées aux seuls poids lourds.

D'autres éclairages sur la perception des poids lourds par l'opinion publique permettent de préciser les résultats de ce sondage :

- le débat public, tenu au cours du premier semestre 2006, sur la problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien a révélé l'hypersensibilité des participants aux accidents de poids lourds sur l'autoroute du Sud et la crainte ressentie à l'égard des transports de matière dangereuse ;
- le sondage TLF-IPSOS¹ réalisé en octobre 2006 montre que le secteur du transport et de la logistique a une bonne image auprès des Français (sept sur dix ont une bonne image de ce secteur) ; il révèle également que 58 % des sondés pensent que ce secteur n'a pas encore pris conscience des problèmes de pollution. On découvre toutefois que les leaders d'opinion

1 – Enquête réalisée en octobre 2006 par téléphone auprès d'un échantillon de 1015 Français représentatif de la population française âgés de 15 ans et plus, ainsi que de 201 leaders d'opinion (101 élus locaux, 50 journalistes et 50 experts).

ont une perception beaucoup plus négative de ce secteur (seuls 57 % en ont plutôt une bonne image);

- le sondage commandé par Renault Trucks¹ à IPSOS met en évidence la forte méconnaissance de l'opinion publique sur le transport routier de marchandises : près de quatre personnes sur dix évaluent à 50 % ou moins la part des marchandises acheminées par transport routier alors que la réalité est aux environs de 80 % (en tonnes-kilomètres), et 12 % des Français seulement pensent que le mode routier sera encore le plus utilisé en 2050. L'image des poids lourds ou camions est plus controversée que dans le sondage du Credoc : elle est positive pour 57 % des sondés (très bonne ou assez bonne image) et négative pour 42 % (assez mauvaise ou très mauvaise image). L'image des chauffeurs routiers reste cependant « très bonne » ou « assez bonne » pour 71 % du public interrogé : en termes d'évolution sur ces dix dernières années, prédomine le sentiment d'une évolution positive du sens de la responsabilité, du comportement au volant des routiers, du nombre d'accidents dus aux camions et de la proportion d'accidents impliquant ou mettant en cause des camions. L'avis selon lequel il est urgent de revoir la question du transport routier en France en le limitant et en développant en parallèle les autres modes de transport prédomine largement (77 %), devant le sentiment qu'on ne peut empêcher le transport routier de se développer en France mais qu'il faut résoudre les problèmes de sécurité et de pollution conséquents.

Aucun de ces sondages n'a porté sur la présence des poids lourds ou des véhicules utilitaires en ville. Son impact, qui a été peu mesuré jusqu'à présent, mérite pourtant d'être sérieusement pris en considération.

■ L'image des poids lourds dans les pays voisins

À l'initiative du groupe Acceptabilité sociale des poids lourds (dirigé par Jean-Noël Chapulut), des enquêtes sur la perception et les politiques de transport vis-à-vis de la circulation des poids lourds ont eu lieu dans neuf pays : Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Les principales conclusions peuvent être ainsi énoncées :

- la plupart des pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni) se caractérisent par un moindre rejet des poids lourds;
- les actions menées en termes d'exploitation de la route concernant les poids lourds restent dans l'ensemble liées au niveau de congestion du réseau. En particulier, les pays ou régions à forte densité de circulation ont mis en place des moyens dynamiques d'exploitation : interdiction de dépassement et régulation des vitesses. L'accent est également mis sur la nécessité de formation et de sensibilisation à la cohabitation des différents utilisateurs de la voirie;
- les modalités d'actions de contrôle varient d'un pays à l'autre du fait de la diversité des environnements sociologiques. Le groupe n'a pas pu en tirer des conclusions sur les méthodes de contrôle françaises.

1 – Enquête réalisée en novembre 2006 auprès d'un échantillon national représentatif de 1 012 individus âgés de 15 ans et plus, sélectionnés selon la méthode des quotas.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

- Le regard des sociologues sur un secteur économique en profonde mutation : la question vitale de l'attractivité du métier

Les difficultés que traverse le secteur ne sont pas seulement économiques ; l'ensemble des acteurs est bousculé par les changements du métier et les transformations rapides auxquels il a dû faire face pour répondre à l'évolution de la demande. Un des points sur lesquels ces transformations pèsent le plus est sans conteste l'emploi, en raison de l'impact de ces évolutions sur l'attractivité du métier de conducteur. Comme il est rappelé dans le chapitre sur l'emploi, les entreprises déclarent avoir de la difficulté à recruter des personnels de qualité. Le *turn over* est important, et face à une démographie assez défavorable sur l'évolution des effectifs, le secteur risque dans un court avenir de devoir faire face à de sérieux problèmes de recrutement. L'image du secteur dans la population et celle que s'en font les conducteurs eux-mêmes constituent un enjeu économique non négligeable.

Les analyses sociologiques¹, que la mission ne reprend pas nécessairement à son compte, sont particulièrement éclairantes car elles permettent de cerner les ressorts de ces évolutions. Elles apportent des éléments d'interprétation utiles à la prospective et permettent de conforter quelques pistes de recommandations pour aborder les prochaines années dans les meilleures conditions. Ces réflexions interpellent la puissance publique et surtout la profession elle-même, invitée à réfléchir à l'image qu'elle donne et qui influence l'attractivité du métier, et à repenser ses politiques en termes de ressources humaines ou de communication. La perception de l'image du poids lourd et des conducteurs est marquée par plusieurs éléments, réunis sous les points suivants.

Une image qui se dégrade et qui ne renforce pas l'attractivité du métier

Le premier constat qui se dégage des différents travaux et sondages est que dans un contexte de mutation rapide, l'image des poids lourds s'est dégradée. Si personne ne remet vraiment en cause les services rendus par ce mode de transport, on perçoit combien la profession souffre de stéréotypes d'autant plus tenaces qu'ils sont alimentés par des événements mis en scène et parfois déformés par les médias. Cette évolution est accélérée par les aspirations sociétales de plus en plus fortes en faveur d'un environnement propre et d'un renforcement de la sécurité routière.

Il faut prendre ce constat avec une certaine prudence, car il traduit souvent une méconnaissance de la réalité du monde du transport. Certains sondages sont basés sur des questionnaires simplistes qui donnent une vision un peu déformée. Par ailleurs, cette image est influencée négativement par le poids médiatique donné à certains accidents, par la peur concrète ressentie par les usagers des voitures particulières sur les réseaux routiers, particulièrement sur

1 – La mission a pu s'appuyer sur la réflexion et les échanges de sociologues réunis sous la présidence de Jean-Noël Chaput : Jean-François Revah, psychosociologue, directeur-gérant de Transformation (SARL), société d'intervention et de conseil ; Jean-Philippe Fouquet, université François-Rabelais, Tours ; Marc Raffenae, université d'Évry ; Patrick Hamelin, INRETS.

les axes rapides où la croissance des trafics est importante, par l'idée que les poids lourds contribuent à l'augmentation de l'insécurité et à la dégradation de l'environnement (éléments sur lequel le rapport donne quelques repères objectifs). L'image négative se développe dans la conscience collective d'autant plus qu'on assiste à une banalisation de la position sociale occupée par ceux qui maîtrisent les engins mécanisés. La dégradation d'image est peut-être moins importante qu'on a pu le dire. Cependant, le secteur est moins porteur que par le passé d'images positives (part dans le développement économique, accès facilité à la consommation de certains biens, etc.). Ces études montrent, même s'il faut introduire une nuance entre l'image des conducteurs et celle des poids lourds, que la succession des conflits routiers durs, avec barrages ou opérations violentes sur le réseau (1984, 1992, 1996, 1997), a accéléré le processus de dégradation de cette image.

La perception d'une remise en cause irrémédiable du modèle social face à l'intégration du marché européen¹

La concurrence de plus en plus intense dans le secteur bouscule l'ensemble de la profession qui perçoit beaucoup plus nettement la spécificité d'un équilibre franco-français et surtout sa fragilité². La présence des étrangers sur la route matérialise concrètement la libéralisation et la mondialisation, ce qui se traduit, dans les expressions des chauffeurs que rapportent plusieurs études, par une certaine xénophobie envers les routiers étrangers, notamment ceux issus des pays de l'Est comme la Pologne, du Nord comme les Pays-Bas, ou du Sud comme l'Espagne et le Portugal. Paradoxalement, le discours se retourne assez vite contre le système français lui-même, certains considérant que les responsables ont accepté de s'engager dans une voie sans issue, incompréhensible pour les partenaires européens et donc vouée à l'échec, sans se donner les moyens de préserver cet équilibre. Si, au début des années 1990, le contrat de progrès a pu apparaître aux yeux des salariés comme un garde-fou et a pu clarifier les relations entre salariés et patrons, cette législation est aujourd'hui de plus en plus vécue par un certain nombre d'acteurs comme une spécificité française qui, compte tenu de l'isolement de la France sur ce dossier, ne pourra pas tenir dans une compétition perçue au quotidien.

Du côté des conducteurs, la perception du métier a aussi subi des modifications importantes. Plusieurs points ont été relevés par les études sociologiques. On peut les résumer par les idées suivantes, en ayant à l'esprit qu'il faudrait les relativiser en distinguant les grandes et les petites entreprises, les grands routiers des autres chauffeurs. Le métier peut varier fortement selon ces catégories. Dans les grands groupes, les conducteurs bénéficient par exemple d'une gestion des ressources modernes plus développée, d'un meilleur respect de la législation, d'une plus grande reconnaissance, d'un dialogue social plus opérant que dans certaines petites entreprises. La situation est encore bien différente dans les PME ou les entreprises individuelles.

1 – Voir Raffenae M. (2007), « Vers une sociologie de la logistique : tentative de réconciliation de la sociologie du travail avec son objet », in Durand J.-P. et Gasparini W., *Le travail à l'épreuve des paradigmes sociologiques*, éditions Octarès.

2 – Voir notamment : Hamelin P. (2001), « La durée du travail des conducteurs professionnels comme enjeu de la flexibilité et de la compétitivité des transports routiers de marchandises », *BTS Newsletter*, février.

La fin d'un âge d'or où les contraintes du métier étaient compensées par une grande autonomie et des revenus attractifs

Le métier de conducteur et les modalités de son exercice se sont transformés sous l'impulsion des nouvelles exigences posées par l'organisation logistique, les contraintes de la qualité, la réglementation du travail.

Les mouvements sociaux qui ont marqué les années 1990 ont fait prendre conscience de la fragilité d'un compromis implicite, selon lequel les entreprises rémunéraient les heures importantes effectuées loin du domicile avec des « frais de route » plutôt qu'en payant des heures supplémentaires. Il y avait là une forme de contrepartie de la « confiance obligée » accordée au conducteur qui, hors de portée de l'entreprise durant le temps de la rotation, était le seul à assurer la fiabilité et la rentabilité des opérations de transport. L'introduction progressive des outils informatiques a permis un contrôle plus centralisé des opérations d'échange et de transport. L'autonomie des conducteurs dans l'exercice de leur métier s'en est trouvée progressivement réduite. À un travail réalisé selon un ordre déterminé par le conducteur (choix de l'itinéraire, des arrêts, etc.) s'est substitué un travail contrôlé dans ses moindres détails. Le contrat salarial s'est dès lors fondé sur la transparence des heures effectuées.

Par ailleurs, les entreprises routières sont aujourd'hui – particulièrement sur les segments de marché intégré dans des prestations logistiques complexes – sous la pression de l'impératif de la qualité de service. Ces éléments modifient fortement l'organisation traditionnelle du travail, qui se trouve de plus en plus contrainte par des normalisations, des procédures de plus en plus codifiées, par un suivi permanent du véhicule rendu possible par les nouvelles technologies : la localisation du véhicule à chaque instant rapproche inexorablement le conducteur de la hiérarchie de son entreprise. L'arrivée de ces nouvelles technologies dans les organisations bouscule la liberté d'organisation qui était un des éléments caractéristiques du métier. Selon les conducteurs, ces technologies présentent des avantages (faciliter les communications) et des inconvénients (elles sont soupçonnées d'être un outil de contrôle). Le calcul des heures de travail a renforcé ce phénomène (mise en place du chronotachygraphe). L'ensemble de ces évolutions a conduit dans les faits à diminuer fortement l'autonomie du chauffeur, y compris dans la maîtrise opérationnelle (choix de l'itinéraire, des arrêts, etc.).

Ces transformations ont accéléré, voire provoqué, « une crise identitaire professionnelle »¹ qui crée de très fortes tensions au sein de la profession. La relation de confiance entre l'entreprise et le chauffeur s'est effritée, il est devenu un exécutant sous contrôle.

1 – Sur ces évolutions, voir la thèse de Jean-Philippe Fouquet sur *Les dynamiques professionnelles des conducteurs de poids lourds face à la réorganisation du transport routier de marchandises*, université François-Rabelais Tours.

Un secteur qui ne permet plus la promotion sociale des populations très faiblement qualifiées

Le secteur s'est développé historiquement en recrutant dans des populations peu qualifiées qui ont trouvé dans ce métier une réelle promotion sociale. Ce mécanisme a fonctionné à plusieurs niveaux : celui du recrutement proprement dit, mais également celui du parcours professionnel, les responsables d'exploitation étant souvent d'anciens chauffeurs, par exemple. Ce dernier mécanisme fonctionne toutefois de moins en moins, en raison de la spécialisation et de la segmentation des tâches. Quant au premier mécanisme, il fonctionne encore, mais se trouve paradoxalement fragilisé par le fait que, si le secteur du transport routier de marchandises semble encore porteur pour l'insertion de profils peu qualifiés, il exige par ailleurs une plus grande professionnalisation et des formations « diplômantes ».

Les résistances à une dynamique de transformation sociale renouvelée

L'attractivité du métier s'est également trouvée mise à mal par un double problème. Tout d'abord, la profession dans sa globalité souffre d'un problème de représentativité. Au niveau patronal, les différentes organisations professionnelles affichent de fortes divisions qui ne facilitent pas une représentation claire des intérêts de la profession. Par ailleurs, il a été fait état à de nombreuses reprises, notamment par les organisations patronales, que dans ce secteur peu syndicalisé, marqué par une culture de chauffeurs fiers de leur indépendance, les syndicats représentaient mal la profession de conducteur routier.

En outre, la « communauté» des chauffeurs se délite. Les travaux menés sur l'environnement privé des conducteurs routiers (rôle des contraintes familiales, rôle des épouses, rôle de la culture commune : importance des codes collectifs, de solidarité, de camaraderie, etc.) ont repéré précisément certaines évolutions¹ entre les anciennes et les nouvelles générations. Les jeunes possèdent des formations « diplômantes » alors que les anciens se sont formés sur le terrain. Pour les anciens, le métier s'acquiert au volant du camion, et pour les jeunes conducteurs à travers également d'autres compétences (linguistiques, informatiques, etc.). Ces différences de qualification creusent les écarts générationnels, conduisent à un réel isolement des plus anciens et rendent difficile la construction d'une cohésion collective.

Conclusion

Ces éléments d'analyse accréditent l'idée qu'une sortie par le haut est non seulement possible, mais incontournable, aussi bien pour les salariés que pour l'entreprise et *a fortiori* pour l'économie tout entière qui demande, sur certains segments de marché, un transport de haute qualité. Cela passe par l'enrichissement du contenu du travail en sortant d'une logique de simple exécutant : responsabilisation des conducteurs sur l'ensemble de la chaîne du transport, expertise à mobiliser dans les décisions, ce qui devrait conduire à revoir les statuts, les contrats, les modalités du travail. Le travail ne se résume plus à la seule conduite. C'est dans cette perspective que l'on pourra faire face à la concurrence des autres pavillons, là où elle s'exerce. Ceci constitue un véritable

1 – Cf. Jean-Philippe Fouquet, *op. cit.*

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

changement de culture du côté des salariés comme de celui des patrons. Ne pas s'y engager conduirait irrémédiablement à un appauvrissement du pavillon français et même à sa disparition progressive dans le secteur soumis à concurrence, car il serait difficile, voire impossible, de résister à une offre de travail de personnes peu qualifiées, prêtes à accepter plus facilement des conditions de travail et des salaires médiocres.

■ Pour une charte de bonne conduite

Dans leurs interventions auprès de la mission, les organisations professionnelles apparaissent conscientes des enjeux liés à la sécurité des poids lourds. Elles déplorent notamment que la gravité des accidents ne diminue pas¹, bien que, ces dernières années, les progrès en matière de sécurité aient été importants. Cela s'est traduit par la mise en place de « bonnes pratiques » dans beaucoup d'entreprises (assurances qualité-certification ISO, management des équipes par des incitations financières, formation, etc.) et par les innovations technologiques des constructeurs.

Dans les groupes de travail, il a été évoqué, avec les organisations professionnelles, un engagement de l'ensemble de la profession pour atteindre un objectif pluriannuel de réduction du nombre d'accidents mortels impliquant un poids lourd (par exemple, diminuer le nombre de décès de 750 à 650 en trois ans). Cet objectif serait notamment rendu possible par la diffusion des bonnes pratiques. Celles mentionnées ci-dessus pourraient être complétées par d'autres propositions émises par les organisations professionnelles :

- les conducteurs de poids lourds devraient recevoir une formation renforcée à la sécurité et à la cohabitation PL/VL (poids lourds/véhicules légers) lors des formations initiales et continues;
- les organisations professionnelles proposent qu'en cas de doute émis par le chef d'entreprise sur la capacité physique et mentale d'un de ses chauffeurs, puissent être envisagées des actions de la médecine du travail pour éviter des comportements inadaptés lors de la conduite du camion. Il faut préciser que les chefs d'entreprise ignorent la situation de leurs conducteurs en matière de points du permis;
- la présomption de co-responsabilité (chargeur-transporteur) devrait être mise en place pour sensibiliser les chargeurs aux règles de sécurité;
- enfin, les contrôles devraient être identiques entre les poids lourds français et étrangers. L'administration affirme qu'ils le sont. La profession le ressent différemment.

L'intérêt de cet objectif est qu'il constitue un engagement important de la profession pour diminuer le nombre d'accidents. Mais reste en suspens la difficile interprétation des responsabilités des entreprises (des employeurs) et des conducteurs.

1 – La proportion des poids lourds impliqués dans des accidents n'est pas supérieure à celle des véhicules particuliers, et les conducteurs routiers sont plutôt moins souvent responsables que ceux des autres véhicules. Mais la gravité des accidents dans lesquels ils sont impliqués est très supérieure à la moyenne.

■ Pour une large campagne de communication reposant sur des faits

Suite aux études entreprises pour connaître l'opinion des Français sur le TRM, il est apparu un décalage entre la perception et la réalité du secteur.

Des actions en termes de sécurité ont été menées, sans que le public soit réellement conscient des progrès réalisés : technologies à bord des véhicules, barres anti-encastrement, limiteurs de vitesse, évolution des véhicules, formation des chauffeurs, etc.

Les organisations professionnelles, de même que des constructeurs comme Renault Trucks, ont tenté de mettre en place des campagnes de communication, mais les bénéfices sont demeurés marginaux au regard des investissements. En effet, le coût de ces campagnes récurrentes pour gagner quelques points d'image et d'adhésion exige des moyens financiers considérables, sur une longue période. Il faudrait donc mobiliser l'ensemble des acteurs et leurs ressources pour parvenir à une action efficace en termes de communication.

Une démarche de communication visant à améliorer l'image des poids lourds est néanmoins envisagée par la profession. La campagne serait liée au contrat ou à la charte de progrès proposés ci-dessus, c'est-à-dire qu'elle pourrait s'appuyer sur un objectif lisible en termes de sécurité routière (diminution du nombre d'accidents mortels impliquant un poids lourd) et sur la valorisation du secteur du TRM.

Il faudrait réfléchir aux moyens conceptuels nécessaires pour adopter la meilleure stratégie de communication. Les propositions pourraient être les suivantes :

- organiser une campagne de communication avec l'ensemble des acteurs¹ : État, partenaires (assureurs, constructeurs, etc.), chargeurs, toutes les organisations professionnelles au niveau national. Cette campagne serait d'autant plus efficace qu'elle serait illustrée et accompagnée de progrès, qu'elle soutiendrait une dynamique, avec une présentation des actions réalisées mais aussi à venir. Elle pourrait également présenter l'ensemble des métiers du secteur, comme le fait la FNTP ;
- rassembler tous les acteurs pour constituer un groupe de réflexion afin de préparer la campagne de communication. Celle-ci ne concerne pas que les transporteurs routiers mais aussi les chargeurs (industriels et distributeurs), les constructeurs, etc. ;
- mettre en place, en liaison avec l'ensemble des partenaires intéressés, une stratégie de communication s'appuyant sur les conseils d'un professionnel ;
- communiquer sur les démarches, les actions, les progrès réalisés ces cinq dernières années et expliquer les résultats obtenus. Présenter des faits et chiffres du TRM pour tenter de surmonter les idées reçues ;
- se projeter, fixer un ou des objectifs chiffrés grâce à la mise en place des « bonnes pratiques » ;
- suivre ces actions par des indicateurs.

1 – Certains membres du groupe soulignent que cette campagne de communication doit présenter, en toute objectivité, non seulement les apports du transport routier de marchandises, mais aussi ses inconvénients.

2.7. La formation : un dispositif jugé satisfaisant mais confronté à plusieurs défis

Le dispositif français de formation dans le domaine du transport routier de marchandises est considéré dans l'ensemble comme efficace. Cela d'autant plus qu'un pas important a été franchi avec le dispositif de formation professionnelle obligatoire des conducteurs du transport routier de marchandises, instauré par l'accord collectif du 20 janvier 1995 et généralisé à tous les conducteurs routiers, salariés et non salariés, compte propre et compte d'autrui, marchandises et voyageurs, par la loi du 6 février 1998. Cet accord met en place la FIMO (formation initiale minimale obligatoire) d'une durée de quatre semaines, destinée aux conducteurs de véhicules de plus de 7,5 tonnes, mais aussi la FCOS (formation continue obligatoire de sécurité) qui se déroule sur trois jours tous les cinq ans, pour les conducteurs de véhicules de plus de 3,5 tonnes.

Le dispositif est confronté à trois défis : celui d'une formation initiale suffisante pour faire face aux besoins de recrutement, celui du niveau de formation initiale et celui d'une amélioration de son contenu pour répondre à certaines demandes. Localement, ces défis devraient être étudiés avec les régions, en charge désormais de la formation professionnelle.

Les besoins de recrutement auxquels la formation devra faire face

Comme nous le verrons, il n'est pas exclu que l'emploi dans le transport routier de marchandises continue à se développer, du moins dans les prochaines années, et moins vite que dans les années 1990. Cette croissance possible et le nombre important de départs en retraite devraient conduire à un fort besoin de recrutement auquel le dispositif de formation devra s'adapter, même s'il est difficile de l'évaluer avec précision. Cette évolution sera d'autant plus nécessaire que le service militaire (supprimé en 1997) permettait de délivrer le permis poids lourd à de nombreux jeunes qui choisissaient ensuite de devenir conducteur routier, ce qui a facilité le recrutement exceptionnel des années 1995 à 2000. Cette formation gratuite n'existe plus. Elle ne serait d'ailleurs plus suffisante, puisque l'activité professionnelle de conducteur d'un véhicule de plus de 3,5 tonnes exige aujourd'hui une formation particulière, dite « formation initiale minimale obligatoire ».

Il serait souhaitable que l'État engage, en liaison avec la profession, une étude examinant l'ensemble des dispositifs de formation existants et la possibilité, si la pénurie de conducteurs devait perdurer, de créer de nouvelles formules.

Le niveau de formation initiale

Les recrutements de conducteurs routiers envisagés d'ici à 2015 résultent des départs à la retraite (estimés à plus de 7 000 par an à partir de 2009) et de l'évolution de l'activité et des besoins globaux. Ils posent la question du niveau de formation à donner aux conducteurs et de l'adaptation du dispositif de formation : la réflexion sur l'évolution des métiers du TRM est malheureusement

insuffisante, faute d'une structure professionnelle disposant des moyens d'investigation nécessaires¹.

Les conducteurs du TRM ont, la plupart du temps, un niveau de formation initiale correspondant au CAP et au BEP pour les plus jeunes.

Tableau n° 14 : Structure de la formation initiale des conducteurs routiers en 2006

(en pourcentage)	Moins de 25 ans	Ensemble
Aucune formation / BEPC	6,1	27,5
Formations spécifiques à la filière « transport »	47,8	16,6
CAP conducteur routier	14,0	8,8
BEP conduite routière	19,8	2,4
Titre prof. de conducteur	9,6	4,3
Bac prof. transport	4,4	1,0
BTS transport	0,0	0,1
Formations non spécifiques à la filière « transport »	46,1	55,9
Autre CAP	10,4	35,1
Autre BEP	20,9	10,6
Autre BTS ou bac ou +	14,9	7,7
Autre	0,0	2,4

Source : Bilan social annuel du TRM, édition décembre 2007, à partir de MEDAD/SESP – Enquête annuelle sur les conditions de travail des conducteurs routiers 2006

Après une progression de 2003 à 2005, les formations continues diminuent, notamment dans le domaine de la conduite de véhicules.

Tableau n° 15 : Effectifs en formation dans les transports routiers et les activités auxiliaires de transport

Familles professionnelles	2003	2004	2005	2006	2007
Direction – gestion	11 889	12 298	11 846	13 960	14 478
Conduite de véhicules	102 303	108 462	121 979	99 661	99 886
Ventes/achats	52 108	50 635	47 298	49 637	53 470
Techniques d'exploitation					
Maintenance	1 835	2 399	2 857	3 495	2 486
Total	168 135	173 794	183 980	166 753	170 320

Source : CNPE, données 2007 estimées

1 – L'OPTL ne possède pas les moyens propres qui lui seraient nécessaires pour effectuer ce travail. En revanche, l'AFT conduit des études en particulier sur l'évolution des métiers et des besoins de recrutement.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

L'étude effectuée par la société Randstad en 2000¹ donne des éclairages intéressants sur le niveau de formation à envisager pour les futurs conducteurs routiers : « Une piste [d'amélioration] porte sur le recrutement de profils de conducteurs plus jeunes, plus adaptables, des profils de conducteurs plus diplômés. Nous avons souhaité connaître le profil et la satisfaction de cette population de conducteurs plus diplômés et analyser leurs souhaits d'évolution ».

Voici quelques résultats de l'étude :

Parmi les femmes conducteurs, 18,4 % ont un Bac, un DUT ou autres, contre 13,2 % des hommes.

Les conducteurs plus diplômés représentent 21,7 % des effectifs des entreprises de moins de 10 conducteurs, contre 11,5 % dans les entreprises de 10 à 100 conducteurs, et 8,3 % dans les entreprises de plus de 100 conducteurs.

Les conducteurs les plus diplômés recommanderaient davantage leur métier à un proche (75,6 % contre 68,4 % pour les titulaires d'un CAP ou un BEP conduite).

Les conducteurs les plus diplômés sont plus satisfaits :

- de leurs conditions de travail (84,4 % de satisfaits contre 74,1 % pour les titulaires d'un CFP);
- de leurs perspectives d'avenir (59,1 % contre 52,1 % en moyenne);
- de leur rémunération (à 59,3 % contre 51,7 % en moyenne);
- de leurs relations avec l'encadrement (86,2 % contre 78,8 % en moyenne);
- de l'apprentissage des nouvelles technologies (63,5 % contre 59,4 %).

En revanche, ils sont moins nombreux à vouloir continuer leur métier de conducteur (24,6 % contre 39,4 % en moyenne) et préféreraient passer à l'exploitation (13,8 % contre 11,3 % en moyenne) ou exercer des fonctions logistiques (13,8 % contre 8,8 % en moyenne) ».

Les évolutions souhaitables de la formation

Deux profils de formation et donc de carrière sont envisageables :

- une formation initiale modeste à l'issue de laquelle le conducteur routier a peu de perspectives d'évolution, à moins de changer d'entreprise;
- une formation initiale plus élevée qui conduit ses titulaires, au bout d'un certain nombre d'années, à envisager de s'orienter vers d'autres métiers.

On peut penser que le choix entre ces deux possibilités relève de la stratégie de chaque entreprise, elle-même dépendant de sa taille et de son ou ses domaines d'activité.

La mission a néanmoins ressenti le besoin d'améliorer globalement la formation des conducteurs pour tenir compte de la nécessité d'améliorer la sécurité

1 – Regards sur le métier de conducteur routier, société Randstad, 2006.

routière, la sécurité du travail et des chargements, la conduite économique et la courtoisie sur route (pour l'image du TRM) ainsi que la maîtrise des technologies de l'information.

Récapitulons les principaux besoins à étudier par les partenaires sociaux :

- la mise en place (comme c'est déjà le cas dans certaines entreprises) d'actions de formation et de sensibilisation des professionnels à une conduite plus économique en énergie. L'adoption de cette conduite constitue en effet un gisement important d'économie d'émissions de CO₂ ;
- l'extension de la formation initiale et continue obligatoire aux chauffeurs-livreurs utilisant des véhicules de moins de 3,5 tonnes, pour les mêmes raisons de sécurité qui ont conduit à l'instaurer pour les conducteurs de véhicules de plus fort tonnage; ce métier suppose en outre une bonne approche de la clientèle, une connaissance des itinéraires et des réglementations de desserte urbaine, etc. ;
- le renforcement de la formation aux nouvelles technologies pour faciliter leur intégration dans le tissu industriel ;
- les mesures prises pour le transport de marchandises dangereuses pourraient être raisonnablement préconisées pour le transport de marchandises non dangereuses, avec une formation spécifique intégrant une plus grande sensibilisation aux questions de sécurité ;
- l'amélioration de l'image de la profession pourrait conduire les entreprises et leurs salariés à s'engager, par une charte de bonne conduite, à intensifier leurs efforts pour améliorer la sécurité, à réduire leurs émissions de CO₂, à diminuer la gêne infligée aux autres usagers de la route, à prendre les précautions nécessaires en cas d'épisode neigeux pour ne pas risquer de bloquer la circulation, etc. Ces différents messages pourraient être relayés à l'occasion des formations professionnelles initiales ou continues.

Enfin, la mauvaise maîtrise des langues étrangères par les conducteurs français est indiquée comme un handicap dans les enquêtes effectuées par le CNR à l'étranger. La profession (l'AFTRI¹ en particulier, avec le concours des associations de formation, AFT-IFTIM et PROMOTRANS) a là un chantier de base pour tenter d'enrayer les pertes de marché du pavillon français en transport international.

2.8. La mesure du temps de conduite et le chronotachygraphe numérique

Le contrôle du transport routier de marchandises est effectué sur route et en entreprise par les forces de l'ordre, les douanes, les services déconcentrés du ministère de tutelle (inspecteurs et contrôleurs du travail, contrôleurs des transports terrestres). La réglementation européenne 2006/22/CE prévoit que ces contrôles doivent représenter au minimum 1 % des journées de conduite. La récente directive européenne sur le contrôle demande aux États membres d'augmenter ce pourcentage pour atteindre 3 % en 2010, et éventuellement 4 % en 2012. En ce qui concerne l'inspection du travail des transports, un pilotage par objectifs a été mis en place depuis 2003, visant en particulier à ce que l'ensemble des

1 – Association française du transport routier international.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

établissements assujettis soit contrôlé au minimum une fois tous les cinq ans. Le contrôle porte notamment sur les informations fournies par les chronotachygraphes. Environ 80 % des camions devraient en être équipés d'ici cinq ans, ce qui permettra de fiabiliser les relevés¹. Malgré l'activité des contrôleurs, les suites pénales des contrôles restent souvent en deçà des niveaux minimaux prévus par les textes répressifs, ce type d'affaires n'étant pas considéré comme prioritaire par la justice, bien qu'il s'agisse d'une « délinquance de masse ».

Les contrôles sur les véhicules étrangers sont en proportion équivalents à ceux effectués sur les véhicules français. Quoique parfois plus délicats (problèmes de langue, pas de contrôle possible en entreprise), ils ne sont d'une réelle efficacité que lorsque la sanction entraîne l'immobilisation du véhicule.

Les conducteurs étrangers peuvent travailler sur le territoire français avec un contrat de travail français ou, pour une durée limitée, avec un contrat de travail de leur pays d'origine. Dans ce cas, ils restent soumis à certaines obligations du droit du travail français : durée du travail, hygiène et sécurité. Toutefois, le contrôle est très difficile, malgré l'existence d'un guide méthodologique édité par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal. La situation actuelle n'est pas satisfaisante, en dépit des modifications introduites par le décret du 11 décembre 2007, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant.

Des avancées intéressantes sont également à noter au niveau européen :

- une coordination informelle entre contrôleurs vis-à-vis des transporteurs clairement fraudeurs ;
- des études pour des référentiels communs (organisation des contrôles, formation des contrôleurs).

La directive 2006/22/CE encourage les mécanismes de coopération entre les autorités des États membres chargées de l'application de la réglementation en matière de transport routier (désignation d'un organisme chargé des contacts intracommunautaires, initiatives de formation conjointes, fourniture d'équipements de contrôle standard). Elle exige en outre que les États membres mettent en place un système électronique d'échange d'informations. Enfin, les propositions de règlement adoptées en mai 2007 par la Commission prévoient que les autorités nationales délivrant des licences devront assurer un suivi plus efficace en instaurant des registres électroniques interopérables au niveau européen d'ici fin 2010, qu'elles devront retirer les licences des transporteurs ayant commis des infractions graves, et que les infractions graves constatées devront être mutuellement reconnues entre États membres.

Malgré ces avancées, le contrôle reste inégal suivant les pays, et souvent insuffisant.

1 – Les nouveaux chronotachygraphes numériques prennent en compte dans le temps de conduite le temps pendant lequel le poids lourd est à une vitesse inférieure à 5 km/h (rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées 005030-01 de mars 2007). Certaines organisations patronales contestent néanmoins la fiabilité de ces appareils.

La mission recommande donc que soient mises en œuvre toutes les actions possibles tendant vers une harmonisation des contrôles en Europe.

Elle recommande également que le délai du circuit constatation/sanction soit sensiblement réduit pour que le contrôle soit efficace, ce qui conduit à privilégier les sanctions administratives, en particulier l'immobilisation des véhicules en cas d'infraction significative à la réglementation relative aux temps de conduite et de repos, et bien évidemment pour les infractions mettant en cause la sécurité (vitesse, conduite dangereuse, fatigue, surcharge, mauvais état du véhicule)¹. À cet effet, un programme de création d'aires d'immobilisation sur l'ensemble du réseau routier de première catégorie est à définir et à financer.

Le chronotachygraphe numérique

Cet appareil, qui n'entrant pas dans le cadre de la mission, a été souvent évoqué dans les discussions, de même que le « carré barré » et les autres pictogrammes représentant les différentes positions du sélecteur du chronotachygraphe :

- Conduite : 
- Disponibilité : 
- Autres tâches (et attente) : 
- Pauses (et plus généralement repos) : 

Comme tout saut technologique, le chronotachygraphe numérique modifie les habitudes, ne serait-ce que par la prise en compte des temps de conduite à une vitesse inférieure à 5 km/h (contrairement aux dispositifs précédents). Il peut fournir une quantité d'informations importante, non seulement aux contrôleurs de l'administration mais aussi au conducteur et à son entreprise.

La mission recommande que les versions ultérieures du chronotachygraphe numérique prévoient :

- une fonction obligatoire répondant aux demandes de la directive européenne,
- des fonctions facultatives permettant au conducteur et à son entreprise d'améliorer leur efficacité.

Pour le reste, la mission renvoie au rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées de mars 2007, par Marc d'Aubreby et Michel Socie, *Le contrôle des temps de conduite avec le chronotachygraphe numérique*. Le passage suivant est extrait de la conclusion :

« Le chronotachygraphe numérique est beaucoup plus précis dans les décomptes de temps. Il est à ce titre de nature à faciliter des contrôles objectifs harmonisés dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (...) Il paraît légitime que soient mises en place des mesures transitoires pour assurer un contrôle équitable (...). Il paraîtrait équitable à ce titre que soit instituée dans la pratique du contrôle, pendant une période de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2007, une tolérance, dégressive dans le temps, sous la forme de la neutralisation d'une minute par bloc de temps de conduite. Il convient toutefois que cette tolérance, notamment au titre de la sécurité routière, soit bornée, cette borne pouvant être fixée de manière dégressive dans le temps, dans une limite maximale pour 2007 de 15 minutes pouvant être déduites à ce titre par période de 4 heures 30 minutes de conduite (...).

1 – Sur cette question, voir également le rapport du groupe Développement, compétitivité et emploi.

« Il s'agirait donc en l'espèce de clarifier, d'harmoniser, et de borner dans le temps, les pratiques de terrain des agents de contrôle dont le souci a toujours été de concentrer leurs actions sur les infractions les plus graves, mais en aucun cas de considérer qu'il y aurait une quelconque majoration des temps de conduite due aux mesures issues de l'appareil. Enfin, s'agissant d'une tolérance dans la pratique du contrôle, il est rappelé que cette tolérance ne peut avoir pour effet de modifier la règle, ni d'écartier les sanctions susceptibles d'être demandées par les procureurs de la république sous l'autorité fonctionnelle desquels sont effectués les contrôles.

« Par ailleurs, il a été noté que le chronotachygraphe numérique enregistre de façon séparée les temps et les vitesses, ne permettant plus, comme c'était le cas avec le chronotachygraphe analogique, une analyse exhaustive de l'activité. Il appartient donc aux agents de contrôle de faire preuve de discernement sur l'appréciation des circonstances exceptionnelles pouvant justifier un dépassement des temps de conduite (impossibilité de pouvoir stationner dans le dernier quart d'heure de conduite) lorsqu'ils effectuent un contrôle portant sur une période antérieure aux dernières 24 heures de conduite.

« (...) Enfin les réunions avec les professionnels ont montré leur souci d'une harmonisation des contrôles et des sanctions au niveau européen, ainsi que la nécessité de faire évoluer l'appareil de contrôle en fonction des progrès techniques, de manière à rendre la plus aisée et la plus complète possible son utilisation. L'administration s'en fait l'écho avec constance dans les instances de suivi mises en place au niveau européen. »

2.9. La fragilité juridique de la réglementation sociale

En janvier 2007, un magazine spécialisé dans les transports évoquait dans son éditorial la parution du nouveau décret sur le temps de travail, en soulignant qu'il avait déjà fait l'objet d'un recours auprès du conseil d'État et en s'interrogeant sur sa pérennité. Autrement dit, compte tenu du nombre de textes annulés depuis quelques années, la crédibilité juridique des textes produits par l'administration est mise en question.

Cette situation est dommageable non seulement pour l'administration, mais aussi pour les entreprises qui vivent sur des règles susceptibles d'être annulées avec effet rétroactif. Elle s'explique par la complexité de la réglementation française du transport routier de marchandises, qui se doit d'être compatible à la fois avec le droit français et avec le droit européen, mais aussi parfois par la volonté des organisations professionnelles ou du gouvernement de résoudre une problématique dans l'urgence, sans prendre le temps de vérifier toutes les conséquences des textes envisagés.

Dans ces conditions, la mission souligne que tous les partenaires ont intérêt à disposer de règles juridiques incontestables. Elle invite donc l'administration à s'entourer systématiquement des meilleurs conseils possibles avant de publier un nouveau texte réglementaire, quitte à en retarder la parution de plusieurs semaines.

Chapitre 2

Les questions économiques

Au lendemain de la suppression de la tarification routière obligatoire, le rapport de Georges Dobias de mars 1994 soulignait qu'une certaine déréglementation de l'accès au marché avait conduit à un excès de capacité d'entreprises nouvelles, qui s'était révélé préjudiciable à la santé économique et sociale des entreprises du transport routier de marchandises dès l'apparition de la stagnation, puis de la récession économique. Ce rapport constatait que cette situation entraînait un accroissement des risques de circulation liés aux horaires de travail pratiqués, au non-respect du code de la route (vitesse, surcharge) et à une formation insuffisante, comme l'avaient mis en évidence divers accidents spectaculaires impliquant des poids lourds.

Il soulignait que, dans le domaine économique, la question centrale était celle du niveau des prix sur certains marchés et proposait plusieurs mesures destinées à renforcer la situation des transporteurs dans la négociation avec les donneurs d'ordre. Il définissait le rôle de l'État comme devant organiser les conditions nécessaires pour que les transporteurs puissent procéder aux ajustements de prix à travers trois grands types d'action :

- un contrôle plus strict de l'accès à la profession, qui a un effet indirect sur la capacité de transport;
- un contrôle des conditions d'exercice de la profession, afin d'éliminer les entreprises responsables des situations de concurrence les plus malsaines;
- une information approfondie des chargeurs sur l'impossibilité de maintenir la situation actuelle, contraire à la sécurité publique, et leur intérêt à développer un partenariat équilibré avec les transporteurs dans une vision d'avenir, ainsi que sur leur responsabilité en cette matière, dans le cadre du décret du 23 juillet 1992 sur la responsabilité des donneurs d'ordre.

Il en concluait que deux missions étaient essentielles dans ce cadre :

- l'observation économique et financière portant sur l'évolution des trafics, des coûts, des prix du transport routier de marchandises, des délais de paiement et de la situation financière des entreprises (marges, investissement);
- la régulation des marchés, qui concernait plus directement les organisations professionnelles et qui reposait sur les commissions de sanctions administratives, celles-ci constituant, au niveau régional, le lieu privilégié d'examen des déséquilibres du marché (offre/demande/prix/sous-traitance).

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Comme le montre l'encadré ci-après, cette vision est également celle du Livre blanc sur les transports de la Commission européenne paru en 2001 : ce document dénonce les mesures de défiscalisation prises à la hâte, et la situation difficile d'entreprises qui, pour résister à la concurrence, doivent commettre de plus en plus fréquemment des écarts à la législation. Il recommande que les contrats de transport prévoient la répercussion des hausses brutales de carburants. Consciente du péril représenté par l'irruption des transporteurs issus de l'est européen, la Commission va jusqu'à recommander la mise en place de plans de restructuration du secteur !

Le Livre blanc de la Commission sur le transport (2001)

« Le principal atout compétitif du transport routier est sa capacité à transporter des marchandises, partout dans l'Union européenne, mais également sur l'ensemble du continent avec une flexibilité inégalée et à moindre prix. Mais le développement de cette capacité s'est réalisé dans un contexte très paradoxal. Les entreprises du secteur se livrent avec les autres modes de transport ainsi qu'entre elles à une concurrence acharnée. Celle-ci a atteint un degré tel, que certaines entreprises de transport routier pour survivre dans un environnement extrêmement concurrentiel, compte tenu de la hausse des charges d'exploitation (prix des carburants, nouveaux équipements), doivent se résoudre à contourner les règles en matière de temps de travail, d'autorisation de circulation et de principes élémentaires de sécurité routière. Ces entorses à la législation deviennent trop fréquentes. La concurrence à travers les prix que se livrent les entreprises risque encore de s'exacerber avec l'élargissement, les charges d'exploitation en vigueur étant moins élevées dans les pays candidats.

« L'argument selon lequel le transport routier serait défavorisé en termes de concurrence par rapport aux avantages régaliens et financiers dont bénéficiaient les compagnies de chemins de fer de la part des pouvoirs publics est de moins en moins exact. Il occulte le fait qu'en termes d'infrastructures, le transport routier bénéficie lui aussi d'avantages de la part de la collectivité publique. Ainsi, l'entretien d'une autoroute coûterait six fois moins cher si elle n'était utilisée que par les voitures. Cet avantage n'est pas compensé par un ratio du même ordre entre le péage des poids lourds et celui des véhicules particuliers*.

« Cependant, les parts de marché que la route a gagnées ne peuvent masquer la grande précarité financière dans laquelle se trouvent aujourd'hui nombre d'entreprises de transport, en particulier les plus petites. Ces dernières ont de plus en plus de difficultés à maintenir une rentabilité souvent artificielle du fait des pressions sur les prix exercés par les chargeurs et l'industrie en particulier en cas de choc conjoncturel, comme l'augmentation du prix du gazole.

Les mesures de défiscalisation prises à la hâte et de façon unilatérale par certains États membres pour apaiser le mouvement de mécontentement des transporteurs à la suite de la brutale hausse des prix du gazole de septembre 2000 ne sont pas des

* On pourrait relever que cet argument est totalement spéculatif : toutes les études montrent que, sur les autoroutes à péage, du moins en France, les poids lourds couvrent la totalité des coûts qui leur sont imputables.

solutions à long terme. Il s'agit plus de mesures palliatives que curatives. Elles risquent non seulement d'avoir un impact limité sur la santé financière du secteur, mais elles pourraient surtout porter préjudice aux autres modes en renforçant encore l'avantage compétitif du transport routier. Ces mesures pourraient éventuellement s'interpréter comme des subventions déguisées et déstabiliser ultérieurement la profession, le prix du transport routier ne reflétant pas les coûts réels.

Malgré ces constatations, aucun véritable plan de restructuration du secteur n'a été entrepris à ce jour en Europe. La crainte de mouvements sociaux et d'une paralysie des principaux axes de transit n'y est certainement pas étrangère. Or, il semble souhaitable dans le contexte actuel, d'assainir les pratiques en vigueur et de renforcer l'assise des entreprises en encourageant les regroupements et la diversification des activités. En effet, des entreprises ayant une dimension et une assise financière suffisantes leur permettant de profiter des avancées technologiques pourront faire face – dans les meilleures conditions – à l'arrivée sur le marché du transport routier de concurrents de l'Est européen, dont le coût de la main-d'œuvre est actuellement inférieur à celui des pays de l'Europe de l'Ouest. Des mesures d'accompagnement doivent être prévues afin d'encourager les micro-entreprises ou les patrons routiers à se regrouper dans des structures plus aptes à offrir des services de qualité, intégrant par exemple des activités liées à la logistique et des systèmes avancés d'information et de gestion, dans le respect de la politique de concurrence.

Dans ce contexte, l'harmonisation des clauses minimales relatives à la répercussion des charges dans les contrats régissant l'activité du transport devrait aider à protéger les transporteurs de la pression des chargeurs. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer notamment que les contrats de transport incluent bien des clauses telles que la révision des tarifs en cas d'augmentation brutale des prix des carburants. Il ne faut pas oublier que c'est le transport routier – mode dominant – qui fixe le prix du transport. Dans ces conditions, il a tendance à tirer ce prix vers le bas au détriment des autres modes qui ne bénéficient pas des mêmes capacités d'ajustement. »

Si l'on peut estimer que le contrat de progrès a correctement rempli son rôle et a permis de réguler le secteur pendant près de quinze ans, il convient néanmoins de constater que le transport routier français est soumis à une nouvelle concurrence issue de la compétition internationale et qu'il est en net recul sur tous les segments où il y est exposé : il convient par conséquent de s'interroger à nouveau sur sa régulation économique.

Ce chapitre traite de la dimension économique du transport routier. Il rappelle l'importance pour notre économie du transport routier de marchandises, puis évoque les caractéristiques de ce secteur : répartition entre compte propre et compte d'autrui, évolution des prix et des coûts, recul du pavillon français.

Dans une seconde partie plus analytique, il cherche à déterminer les fondements de ce que devrait être la régulation économique de ce secteur et les principes de la chaîne du contrôle et de sanction qui en découlent, les raisons du recul de la compétitivité du pavillon français, ainsi que la réponse à donner au développement du cabotage. Il évoque également les facteurs susceptibles d'améliorer la compétitivité du pavillon, comme le développement de la logistique ou le regroupement des entreprises.

1. Le constat

Le transport routier de marchandises constitue une activité essentielle de l'économie, qui ne se résume pas au seul transport et qui doit se comprendre dans l'articulation complexe entre la production des biens, leur distribution et leur consommation. On peut apprécier son poids par des indicateurs de flux (véhicules-kilomètres, tonnes-kilomètres) mais il ne faut pas ignorer, sous peine de passer à côté de certains enjeux, les aspects plus qualitatifs (qu'on appréhende mieux avec des statistiques en valeur¹) qui font le succès de ce mode de transport : souplesse, réactivité, capacité d'innovation, disponibilité sur l'ensemble des territoires, etc. Par ailleurs, l'indicateur de référence que sont les tonnes-kilomètres, souvent contesté, laisse sous silence l'ensemble des services associés au transport, qui constitue une part prédominante de la prestation transport. L'activité du secteur ne se résume pas à des tonnes-kilomètres.

Il est difficile de décrire en quelques indicateurs l'ensemble de ce secteur hétérogène : il n'existe pas un marché des transports mais de nombreux marchés, en fonction de la distance, des produits transportés, des fréquences, etc. Le paragraphe suivant présente cependant quelques indicateurs indispensables à la bonne compréhension des principaux enjeux du secteur.

1.1. Le TRM, élément majeur du système économique français et européen

Il convient tout d'abord d'avoir à l'esprit la part du mode routier et la dynamique de son développement au regard du mode concurrent principal, le mode ferroviaire² qui est aujourd'hui au cœur des interrogations sur le développement durable. Comme le montre le tableau n° 10, le mode routier *en transport national intérieur* a atteint en 2005 200 milliards de tonnes-kilomètres, le ferroviaire avec 22 milliards³ quasiment 9 fois moins. Les évolutions sont assez saisissantes, l'écart ne cessant de se creuser. Après une période de stagnation dans les années 1990, les écarts se creusent à nouveau et très rapidement depuis le début du siècle, alors que le mode fluvial qui se situe à des niveaux de trafic certes beaucoup faibles montre un fort dynamisme depuis plus de 10 ans. La part du ferroviaire en national a été quasiment divisée par deux en 15 ans pour descendre en dessous de 10 % en 2005. À l'international, la part du ferroviaire

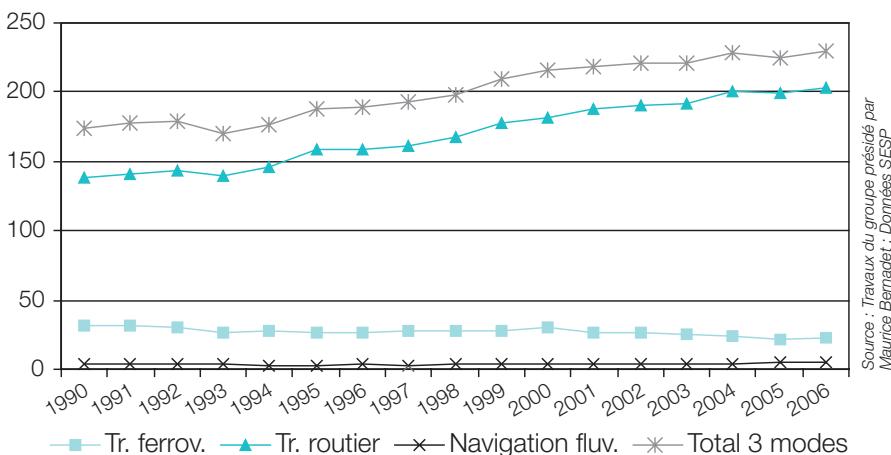
1 – La mesure de l'activité du transport peut être effectuée en unités physiques (tonnes chargées, tonnes-kilomètres produites) ou en valeur (chiffre d'affaires). Des fiches statistiques ont été établies à partir des publications du SESP (service Économie, Statistiques et Prospective du ministère en charge des transports) et figurent en annexe du rapport du groupe de travail présidé par Maurice Bernadet. On trouvera dans ce rapport une série de statistiques beaucoup plus complètes que celles qui sont reprises ici.

2 – Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille négliger les acheminements maritimes et fluviaux.

3 – Le trafic ferroviaire pour 2005 était de 40,7 milliards de tonnes-kilomètres, dont 21,6 en national, 13,9 en échange avec d'autres pays et 5,2 en transit.

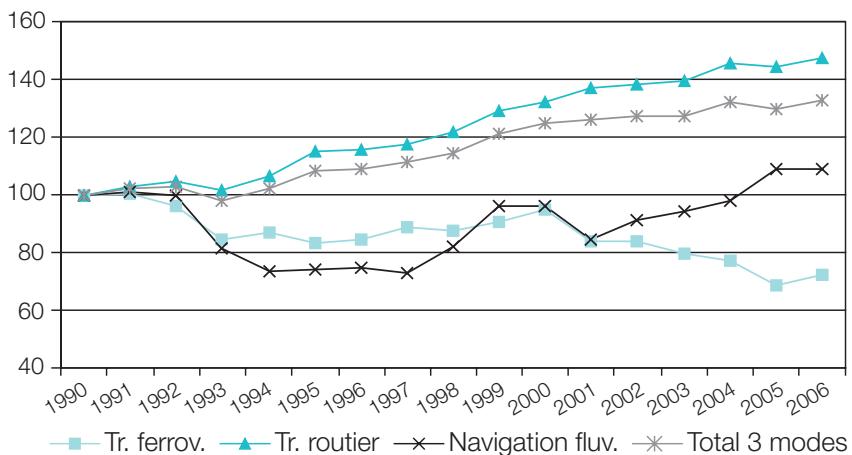
est plus importante, mais les évolutions sont similaires : supérieure à 25 % en 1990, elle est en 2005 proche de 15 % ; le décrochage est manifeste et très rapide depuis 2000, alors que jusque là, la croissance du trafic ferroviaire restait assez proche de celle de la route.

Graphique n° 14 : Évolution du tonnage kilométrique en transport national
(en milliards de tonnes-kilomètres)



Source : Travaux du groupe présidé par Maurice Bernadet : Données SESP

Graphique n° 15 : Évolution du tonnage kilométrique en transport national
(en indices base 100 en 1990)



Source : Travaux du groupe présidé par Maurice Bernadet : Données SESP

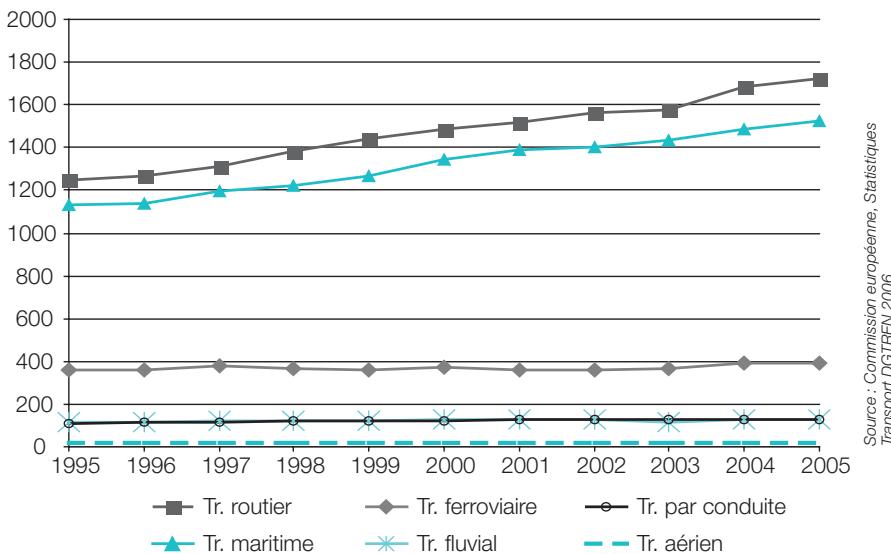
CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Cette tendance n'est pas propre à la France; les statistiques communautaires montrent des évolutions similaires. La part modale du ferroviaire au niveau européen ne cesse de décroître pour atteindre 10 % en 2005¹.

Graphique n° 16 : Performance par mode du transport de marchandises dans l'UE-25

(en milliards de tonnes-kilomètres)



Source : Commission européenne, Statistiques Transport DG TREN 2006

À noter la part importante des acheminements maritimes au sein de l'Europe, liée pour l'essentiel à des considérations géographiques.

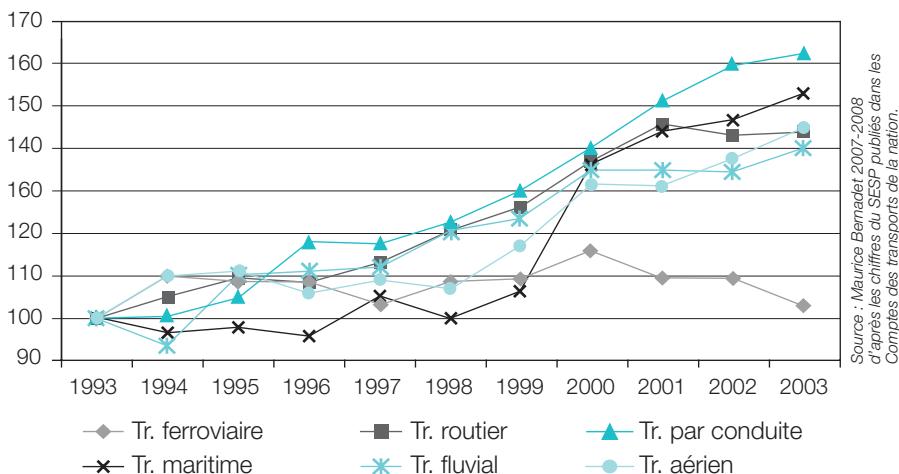
Ces évolutions relatives entre les modes de transport se trouvent encore renforcées si on raisonne non pas sur les flux physiques mais sur les valeurs des prestations (prix de production), qu'on peut appréhender par la comptabilité nationale. En valeur, le poids de la route est écrasant (30 milliards d'euros); il était en 2003 de plus de 75 % en intégrant l'ensemble de la branche transport, de plus de 93 % si on raisonne pour le seul transport terrestre, la part du ferroviaire étant de l'ordre de 6 %. Si l'on tenait compte du transport routier pour compte propre, le transport routier représenterait probablement entre 96 % et 97 % de la valeur des prestations en transport terrestre².

1 – Le relatif redressement observé du ferroviaire en 2004 est essentiellement dû au redressement spectaculaire cette année-là du trafic ferroviaire allemand (plus de 17 %). L'analyse du tableau de statistiques montre toutefois que cette augmentation correspond exactement à une rupture de statistiques. L'année suivante (2005), la dynamique du ferroviaire allemand, certes positive, n'est plus que de 3,7 %. On ne peut donc conclure à un changement de dynamique ferroviaire structurelle en Europe susceptible de renverser les tendances observées depuis plus de 30 ans.

2 – Une analyse plus précise est proposée dans le rapport du groupe présidé par Maurice Bernadet.

Graphique n° 17 : Production des branches au prix de base (prix courants)

(en indices, base 100 en 1993)



Le ferroviaire se caractérise sur la période par un très net décrochement par rapport à l'ensemble des autres modes. On aura l'occasion de revenir sur les raisons d'une évolution aussi différenciée qui s'explique tout autant par la transformation du tissu industriel, du mode de production de nos sociétés modernes et des structures des échanges internationaux que par la compétitivité insuffisante des entreprises ferroviaires, handicapées de surcroît par un réseau d'infrastructures encore beaucoup trop cloisonné et morcelé dans des espaces nationaux trop petits pour permettre à ce mode, compétitif sur les flux massifiés et sur la longue distance, de prendre toute sa mesure.

Un exercice de prospective doit tenir compte de ces réalités structurantes qui se dégagent sur très longue période. Les facteurs qui expliquent la performance du transport routier proviennent des caractéristiques comparées des modes de transport et de la demande de transport. On peut reprendre quelques éléments clés qui ne souffrent guère de contestations.

Du point de vue de l'offre de transport, les modes de transport terrestre présentent des caractéristiques très sensiblement différentes. La première différence tient à la densité du réseau d'infrastructures qu'ils utilisent : le mode routier est présent partout, et le développement du réseau autoroutier – qui contraste avec la stagnation, voire le rétrécissement du réseau ferré classique, et la stagnation du réseau fluvial – a certainement renforcé la compétitivité du mode routier. Les modes ferroviaire et fluvial sont contraints dans des infrastructures beaucoup moins étendues, de sorte que, sauf cas particulier d'entreprises embranchées ou mouillées, le recours au mode routier est indispensable pour assurer, au minimum, le segment initial et le segment final, avec pour conséquence des coûts d'approche routière et de manutention qui s'ajoutent aux coûts spécifiques des modes ferroviaire ou fluvial. La seconde différence tient aux diverses caractéristiques techniques, dont la capacité d'emport : la route présente une large gamme de possibilités, depuis quelques kilos jusqu'à 25 tonnes ; le chemin de fer et la voie d'eau ne sont efficaces que pour des tonnages beaucoup plus

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

élevés, sauf à pratiquer le groupage qui est peu fréquent, car vraisemblablement économiquement peu satisfaisant. On pourrait ajouter que le transport routier présente le plus souvent, en comparaison avec le mode ferroviaire et le mode fluvial, des avantages du point de vue de la vitesse commerciale, de la fiabilité, de la souplesse d'utilisation tenant à la fois aux caractéristiques techniques et aux modes d'organisation du transport. Enfin, du point de vue économique, les marchés présentent des traits très différents, pour ne pas dire opposés : le marché du transport routier est un marché très concurrentiel, de sorte que les chargeurs peuvent choisir entre un grand nombre d'entreprises, spécialisées ou non, de tailles variables et parfois disposées à travailler au coût marginal pour remplir les camions ; le marché du transport ferroviaire reste un marché monopolistique, techniquement rigide, ne pouvant que difficilement répondre à une demande non programmée ; celui de la voie d'eau, sur les axes à grand gabarit, est oligopolistique.

Les changements intervenus dans les caractéristiques de la demande de transport de marchandises constituent également des raisons majeures, même si elles sont moins souvent soulignées, du succès du mode routier. Trois modifications profondes ont affecté au cours des 15 ou 20 dernières années les systèmes de production et de distribution, avec des répercussions sur la demande de transport. D'abord le déclin des industries lourdes, générant des trafics de produits à faible valeur ajoutée, transportés en vrac, qui constituaient le fonds de commerce du chemin de fer et de la voie d'eau. On peut estimer que la baisse de la part de marché de ces deux modes au cours des années 1980 et 1990 est imputable, à hauteur du quart pour le chemin de fer, du tiers pour la voie d'eau, à cette évolution des marchandises transportées. Ensuite, la tendance forte à la spécialisation des unités de production, de sorte que chacune d'elle intéresse, tant en amont (approvisionnement) qu'en aval (distribution), des espaces plus vastes, pour des tonnages chargés totaux qui ont peu varié. Il en résulte que les flux unissant ces unités de production s'inscrivent dans des matrices origines-destinations comportant un nombre de lignes et de colonnes plus grand, et que, malgré les efforts pour massifier les flux, les flux unitaires sont moins importants : le chemin de fer et la voie d'eau sont moins bien adaptés à ces caractéristiques. Enfin, le changement des pratiques logistiques, fondées sur la réduction des stocks, le juste à temps et les flux tendus, entraîne des modifications des caractéristiques de la demande de transport et conduit à des envois moins importants, plus fréquents, avec des exigences renforcées de qualité de service, notamment de réactivité, de fiabilité et, dans une moindre mesure, de rapidité.

Il est difficile de mesurer l'influence relative de ces facteurs mais l'explication la plus pertinente tient sans doute à la souplesse et à la flexibilité du mode routier (à son aptitude à répondre aux exigences des organisations logistiques), et plus en amont à celles des systèmes de production et de distribution qui déterminent les caractéristiques à la fois quantitatives et qualitatives du transport.

1.2. La route, un mode de transport qui irrigue les territoires

Autre élément clé du dossier, la distance du transport, notamment parce qu'elle est un des points essentiels pour appréhender l'impact des politiques de transfert modal de la route vers le fer. Contrairement aux apparences et aux discours entretenus sur le mode de transport routier, le transport routier de marchandises est réalisé essentiellement sur de très petites distances. La distance moyenne, même si elle a tendance à augmenter dans le temps, n'était en 2004 que d'un peu moins de 90 km, contre 354 km pour le ferroviaire. Une distance moyenne aussi faible ne signifie pas que le mode routier n'est pas utilisé sur de grandes distances, la route étant également fortement présente sur la longue distance, mais elle rend compte d'une réalité incontournable : près de 60 % du trafic routier concerne des distances de moins de 50 kilomètres.

Par ailleurs, des travaux récents mettent en évidence une structuration sur le territoire très importante. D'une part le transport routier de marchandises est de plus en plus articulé aux plates-formes logistiques. En 2005, 31 % des tonnes et 41 % des tonnes-kilomètres effectués dans le cadre du transport routier national ont pour origine ou destination des zones logistiques. Par ailleurs, les flux en direction ou à destination de ces zones croissent deux fois plus vite que l'activité nationale des transporteurs routiers. Cela n'est pas sans incidence sur la structure du secteur (type de véhicule, organisation). D'autre part, les statistiques ne mesurent pas correctement une partie considérable du trafic de transport routier de marchandises qui est réalisée par des véhicules de petite taille dans les agglomérations et qui constitue un trafic très significatif aux enjeux économiques et environnementaux considérables¹.

1.3. La structure de la profession et des marchés du transport

■ L'organisation industrielle du secteur

Un autre élément fondamental en termes de prospective concerne la répartition entre transport pour compte propre et transport pour compte d'autrui².

Comme le montre le graphique n° 18³, la décroissance du transport pour compte propre, quasi ininterrompue depuis de nombreuses années, a subi une forte inflexion au début des années 2000, date à partir de laquelle cette part a commencé à croître pour ensuite se stabiliser, ce qui traduit un changement structurel important. L'externalisation de la fonction transport dans l'économie semble marquer le pas. Celle-ci était sans doute largement responsable de la croissance du nombre des entreprises de transport. Ce phénomène qui a marqué le développement de ce secteur semble avoir atteint un plancher de 15 % de parts de marché, cette proportion caractérisant des prestations que les entreprises estiment plus utiles de réaliser elles-mêmes. Comme nous le verrons, cette évolution n'est pas sans incidences sur l'emploi⁴.

1 – Travaux financés par le PREDIT sur la réalité du transport des marchandises en ville.

2 – La définition de cette distinction importante est précisée dès l'introduction de ce rapport.

3 – Ce graphique ne concerne que le transport intérieur réalisé par les véhicules immatriculés en France de charge utile supérieure à 3,5 tonnes. Voir les travaux du groupe présidé par Maurice Bernadet.

4 – Les conducteurs des véhicules de transport pour compte propre ne figurent pas dans les statistiques concernant l'emploi, ce qui constitue une sérieuse lacune.

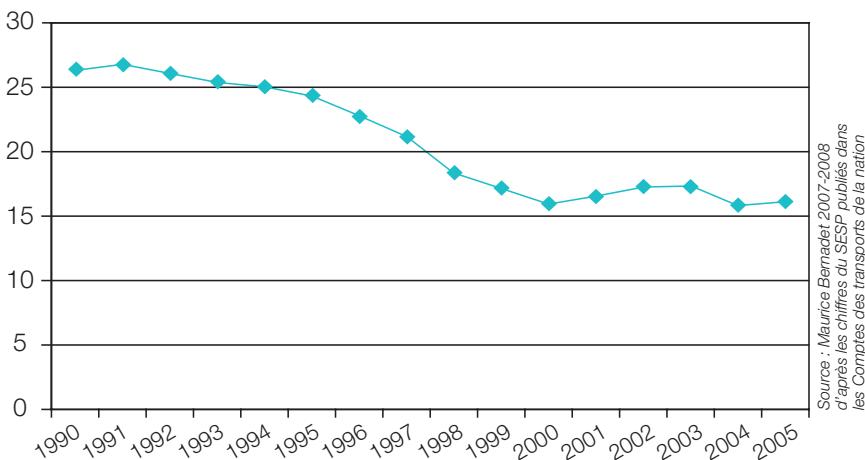
CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Graphique n° 18 : Part du compte propre dans le transport intérieur de marchandises (en tonnes-kilomètres)

(en pourcentage)



Si l'on considère maintenant les entreprises de transport proprement dites (compte d'autrui), plusieurs éléments caractéristiques sont à noter. Tout d'abord, les entreprises de transport sont très diverses et il existe un grand nombre de petites entreprises. Par ailleurs, les nombreuses relations de dépendances entre certaines entreprises avec une organisation de sous-traitance et la structuration des groupes qui s'internationalisent pour les plus importants sont très complexes à analyser.

Sans entrer dans les classifications complexes des statistiques et les problèmes que ces nomenclatures peuvent poser (voir le rapport du groupe présidé par Maurice Bernadet), il convient de préciser quelques points. Parmi les entreprises de transport¹, on distingue essentiellement deux grandes catégories : les entreprises de proximité qui sont les plus nombreuses, mais dont les effectifs sont souvent assez faibles (5 salariés en moyenne), et les entreprises interurbaines, moins nombreuses mais de taille beaucoup plus importante, qui réalisent la majorité du chiffre d'affaires (plus de 60 %). 10 % des entreprises réalisent 73 % du chiffre d'affaires total : on comprend qu'il existe une relation très asymétrique dans le secteur entre les différentes entreprises, de nombreuses entreprises, « petites » ou « artisanales », dépendant de donneurs d'ordre qui sont eux-mêmes des entreprises de transport, des organisateurs ou des affréteurs.

1 – Font également partie de cette catégorie les entreprises de déménagement (602N) et les entreprises de location (602P) qui renvoient à des réalités un peu différente. Nous n'en traitons pas ici, même si les entreprises de location avec conducteurs ont pu jouer dans l'organisation du secteur un rôle particulier sur lequel nous reviendrons.

Tableau n° 16 : Les entreprises de transport routier (codes 602) selon l'EA

	602L	602M	602P	Total
Nombre d'entreprises	20 430	12 764	1 430	34 624
Effectifs employés	123 796	191 883	20 799	336 478
Chiffre d'affaires (<i>en millions d'euros</i>)	10 620,8	21 279,1	1 920,8	33 820,7
Parc moteur	93 026	14 1407	21 181	255 614
Poids des différentes catégories d'entreprises dans le total				
Nombre d'entreprises	59,0	36,9	4,1	100,0
Effectifs employés	36,8	57,0	6,2	100,0
Chiffre d'affaires	31,4	62,9	5,7	100,0
Parc moteur	36,4	55,3	8,3	100,0
Taille moyenne				
Effectifs employés	6,1	15,0	14,5	9,7
Chiffre d'affaires par entreprise (<i>en milliers d'euros</i>)	519,9	1 667,1	1 343,2	976,8
Chiffre d'affaires par personne (<i>en milliers d'euros</i>)	85,8	110,9	92,4	100,5
Parc moteur	4,6	11,1	14,8	7,4

Source : Maurice Bernadet 2007-2008 d'après les chiffres du SESP résultant de l'Enquête annuelle d'entreprise

Tableau n° 17 : Les entreprises de transport routier (codes 634) selon l'EA

	634A	634B	634C	Ensemble
Nombre d'entreprises	973	460	1 536	2 969
Effectifs employés	74 132	9 178	52 843	136 153
Chiffre d'affaires (<i>en millions d'euros</i>)	11 272,7	3 041,3	14 469,7	28 783,7
Poids des différentes catégories d'entreprises dans le total				
Nombre d'entreprises	32,8	15,5	51,7	100,0
Effectifs employés	54,4	6,7	38,8	100,0
Chiffre d'affaires	39,2	10,6	50,3	100,0
Taille moyenne				
Effectifs employés	76,2	20,0	34,4	45,9
Chiffre d'affaires par entreprise (<i>en millions d'euros</i>)	11,6	6,6	9,4	9,7
Chiffre d'affaires par personne (<i>en milliers d'euros</i>)	152,1	331,4	273,8	211,4

Source : Maurice Bernadet 2007-2008, d'après les chiffres du SESP résultant de l'Enquête annuelle d'entreprise

■ La santé économique du secteur

La performance des entreprises est extrêmement variable d'une catégorie à l'autre. Le SESP notait qu'en 2003, 28 % des entreprises du TRM affichaient un résultat net négatif, mais qu'à l'inverse, les 25 % d'entreprises les plus performantes dégageaient un taux de résultat net supérieur à 3,7 %. Il convient également de faire la part des choses entre les évolutions liées à la conjoncture et des

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

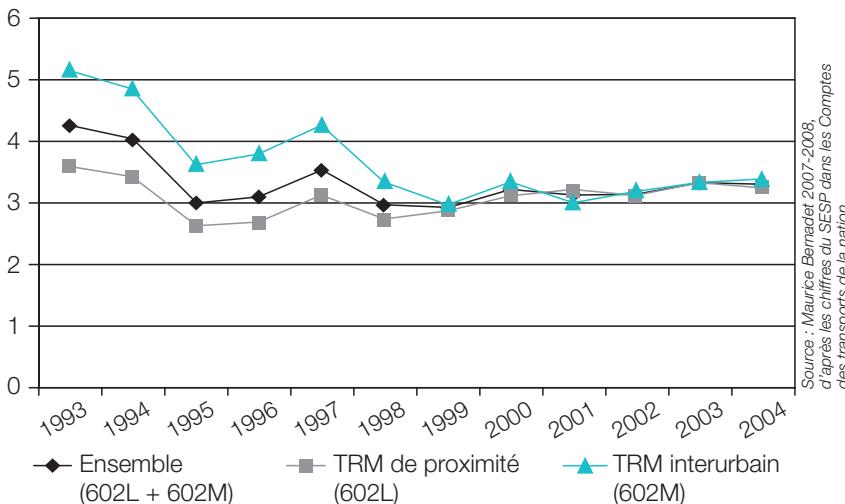
tendances plus structurelles. Il faudrait enfin approfondir l'analyse de la performance du secteur au niveau des « groupes », analyse que les statistiques directement disponibles ne permettent pas de réaliser. Quatre éléments ressortent néanmoins d'un premier examen :

- si l'on considère le résultat des entreprises de transport (au regard du ratio EBE/VA, soit Excédent Brut d'exploitation/Valeur ajoutée, Résultat net/Valeur ajoutée), on constate qu'il est globalement médiocre et qu'il a eu tendance à baisser légèrement depuis 2000 ;
- il apparaît moins favorable pour les entreprises interurbaines que pour les entreprises de proximité, sans doute moins exposées à la concurrence. Certaines spécialités résistent par ailleurs mieux que d'autres à la tendance générale. Cela semble le cas pour les activités nécessitant des moyens de transports spécialisés ; c'est aussi clairement le cas pour les entreprises d'entreposage (qui assurent des prestations de transports complexes). Pour certaines, fortement concentrées, les résultats sont très nettement supérieurs à ceux des entreprises de transport ;
- le résultat est d'autant meilleur qu'il concerne les entreprises de niches et de spécialités qui résistent mieux à la conjoncture et à la concurrence ;
- le résultat serait, d'après les chiffres de l'enquête annuelle d'entreprise, très sensiblement décroissant avec la taille des entreprises. Il serait quasiment nul (entreprises de transport de proximité), voire négatif (entreprises de transport interurbain) en 2004 pour les entreprises de 250 salariés et plus. Ce résultat qui correspond à des moyennes est à prendre avec prudence, et peut paraître surprenant. Il s'explique peut-être par les provisions réalisées par les entreprises les plus importantes, qui diminuent le résultat comptable.

Ces éléments sont à ramener à la démographie des entreprises, même si l'interprétation de ces statistiques est assez difficile. On note que les défaillances, plus nombreuses pour les entreprises interurbaines que pour les entreprises de proximité, ont baissé depuis 1993. Le taux de défaillance s'est stabilisé pour ces deux catégories autour de 3 % et a augmenté très légèrement en fin de période. Le taux de création, plus dynamique pour les entreprises de proximité que pour les entreprises interurbaines, a chuté juste avant 2000, pour se stabiliser sur la fin de période. L'année 2000 marque une rupture, mais on n'observe pas, sur la fin de période, de difficultés accrues des entreprises. Le taux de création des entreprises a baissé mais il reste supérieur au taux de défaillance, qui s'est réduit ces dernières années¹.

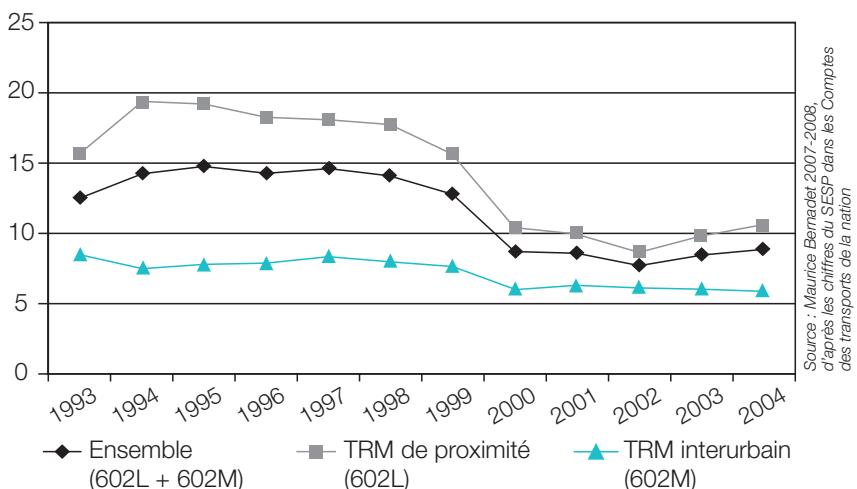
1 – Ce qui ne signifie pas pour autant que le nombre d'entreprises augmente. Le concept de défaillance traduit la mise en redressement judiciaire de l'entreprise, qui peut avoir diverses issues : la liquidation, la poursuite de l'activité à la suite d'un plan de continuation, la reprise à la suite d'un plan de cession. Une défaillance ne conduit donc pas toujours à une cessation. De même qu'une cessation se produit le plus souvent sans qu'il y ait eu préalablement défaillance. Le nombre des défaillances ne peut donc être assimilé à celui des disparitions qui peuvent avoir bien d'autres causes qu'une décision judiciaire, et qui peut notamment résulter de la cession du fonds, d'une décision volontaire d'arrêt de l'activité...

Graphique n° 19 : Taux de défaillance des entreprises de TRM
(en pourcentage)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP dans les Comptes
des transports de la nation

Graphique n° 20 : Taux de création des entreprises de TRM
(en pourcentage)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP dans les Comptes
des transports de la nation

1.4. La formation des prix et des coûts

Le dynamisme du secteur et sa santé économique s'apprécient au regard de la formation des prix et des coûts. Ce point est un élément important pour apprécier la situation du pavillon.

Tirer des enseignements sur le secteur dans sa globalité à partir des statistiques disponibles reste une tâche difficile. Les repères proposés ici, qui relèvent de

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

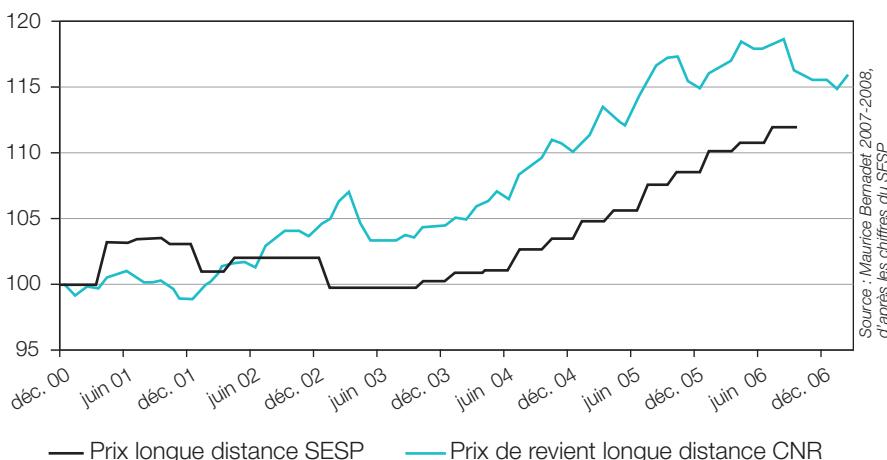
deux sources différentes (ministère chargé des transports et Comité national routier¹) doivent être considérés avec prudence, mais semblent assez robustes pour permettre de dégager les grandes tendances.

Malgré les réserves qu'on peut formuler sur ces statistiques de longues périodes (1985-2002), elles confirment que la croissance des coûts a été plus rapide que celle des prix : en monnaie constante, les prix auraient baissé sur cette période de près de 30 %, et les coûts auraient augmenté d'environ 10 %. La situation semble plus marquée pour la longue distance que sur la courte distance. Il faut prendre avec une grande prudence de tels écarts mais il est incontestable que sur cette période les marges des entreprises se sont réduites, ce qui n'est pas incohérent avec le changement de régulation évoqué plus haut, qui a vu la concurrence s'intensifier.

Sur la période récente, il semble que cet effet ciseau se poursuive dans des proportions moindres mais significatives. Les évolutions mesurées, plus fiables, montrent pour la longue distance un écart croissant : en prenant l'année 2000 comme référence, l'indice de coûts a progressé de 17 % en 2006 alors que celui des prix a progressé de 11 %.

Graphique n° 21 : Évolution des prix et des coûts en TRM longue distance

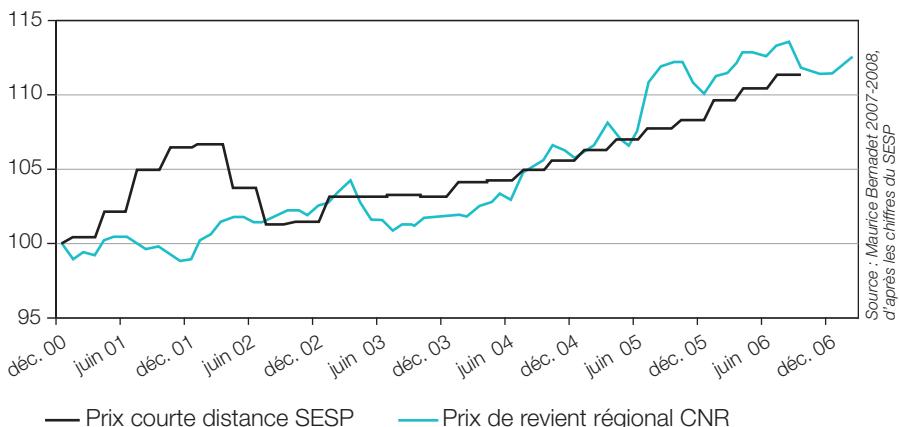
(en indice)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

1 – Pour la période 1985-2002, les indices évoqués ici ont été produits par le SESP à partir des informations relevées dans l'enquête TRM. Leur qualité, jugée médiocre, a conduit à modifier profondément la manière de construire les indices de prix. Mais les nouveaux indices, plus fiables, ne sont disponibles que sur la période récente. L'indice de coût proposé est celui du CNR, qui publie régulièrement un indice de référence : il concerne le transport par tracteur + semi « maxi-code » de type « savoyarde » en longue distance. La qualité de cet indice était, elle aussi, médiocre, et on peut penser qu'il sous-estimait les progrès de productivité réalisés par les transporteurs.

Graphique n° 22 : Évolution des prix et des coûts en TRM courte distance
(en indice)



Plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation. Les travaux du CNR permettent d'identifier les postes de coût en augmentation, en particulier les prix du carburant (qui compte pour environ un quart dans la structure de coût de production des entreprises du TRM de longue distance). Le maintien de l'écart entre les évolutions de prix et de coût, malgré les mesures prises pour atténuer les augmentations de charge ou pour faciliter la répercussion des hausses de coût sur le montant des factures, montre la difficulté des transporteurs à faire prendre en charge par leurs clients les augmentations de leurs coûts dans les périodes de surcapacité. On peut ainsi analyser le redressement conjoncturel observée en 2006 : à la suite d'une mauvaise année 2005, les transporteurs ont réduit leur parc ; en 2006, des tensions sont apparues sur le marché et les transporteurs ont réussi à faire passer auprès des chargeurs des augmentations de prix plus conséquentes que les années précédentes.

La question de l'existence, et plus encore de la mesure, de la surcapacité est donc essentielle pour apprécier ces évolutions, mais elle reste délicate. Elle ne se limite pas à l'analyse de la seule taille des flottes. Celle-ci trouve son origine dans une multitude de facteurs qu'il faudrait pouvoir isoler précisément.

Il existe une surcapacité naturelle liée à la spécificité du transport, prestation qui ne peut pas être stockée. La demande de transport se caractérise en effet par de fortes fluctuations (année, mois, semaine, voire journée). Pour répondre à la demande, les entreprises disposent d'une capacité qui, même si elle ne permet pas de faire face aux pointes résultant de la superposition des maximums mensuels, hebdomadaires, tend à être excédentaire en période de « basses eaux » voire en période de demande « moyenne ». Les déséquilibres des trafics selon le sens sur les différentes relations sont également à l'origine d'un excédent « naturel » de capacité. Enfin, si les grandes entreprises ont la possibilité de faire varier leur parc en service en réduisant leur flotte lorsque la conjoncture est défavorable, les petites entreprises ne disposant que d'un petit nombre de véhicules, voire d'un seul, n'ont pas cette possibilité : la rigidité de leur offre contribue ainsi à la surcapacité lorsque la demande fléchit. Inversement, en période de pointes ou simplement en période de reprise conjoncturelle un peu

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

vive, la demande peut excéder l'offre dont l'adaptation n'est pas instantanée et le déséquilibre se traduit alors par des tensions sur le marché.

Enfin, la surcapacité est renforcée par le cabotage exercé par des entreprises étrangères, par le report sur le marché national d'entreprises ayant perdu des parts de marché à l'international, ou par le fait que la régulation du secteur ne fonctionne pas correctement et laisse subsister des entreprises qui, en situation de quasi faillite, pratiquent des prix artificiellement bas en contournant une partie des règles qu'elles devraient respecter. C'est un point sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie de ce chapitre. Il ne faut pas oublier, en outre, qu'à demande constante, l'offre se développe grâce aux gains de productivité que les entreprises, et en particulier les plus grandes d'entre elles, sont susceptibles de dégager d'une meilleure exploitation de leur parc.

1.5. La part du marché du TRM français à l'international

Un des enjeux principaux abordés dans ce travail concerne l'avenir du pavillon français. Avant de procéder à l'analyse des principales raisons susceptibles d'expliquer l'évolution des parts de marché, il convient de préciser quelques éléments factuels.

Il faut noter tout d'abord une difficulté de définition et de mesure. La mesure de la part de marché des transporteurs français est établie sur la base d'enquêtes pour lesquelles le pavillon d'un pays est celui du véhicule moteur qui est l'unité enquêtée, c'est-à-dire celui du pays où ce véhicule est immatriculé. Cette définition est très restrictive, puisqu'un véhicule immatriculé dans un pays étranger peut appartenir à la filiale étrangère d'un groupe français. Par ailleurs, ce véhicule peut appartenir à une entreprise étrangère travaillant en sous-traitance pour une entreprise française. Il convient donc d'appréhender avec prudence l'interprétation. La mesure de la baisse du pavillon peut également refléter une réorganisation du secteur français en réaction à l'internationalisation des échanges et à l'intégration de l'économie européenne, plus qu'une disparition des entreprises françaises et de leur savoir faire. On aura donc soin de distinguer systématiquement pavillon français et entreprises françaises. Cependant, nous centrerons essentiellement notre analyse sur le « pavillon », quand nous traiterons d'emploi, sur le trafic intérieur quand nous traiterons de pollutions et d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il n'en demeure pas moins que les éléments statistiques cadrent des évolutions structurelles susceptibles d'alimenter la réflexion. L'évolution du pavillon français doit être étudiée non seulement par référence aux transports internationaux, mais aussi par référence au cabotage sur lequel nous reviendrons en détail. Dans ce domaine, les chiffres disponibles¹, qui devraient être prochainement révisés par le

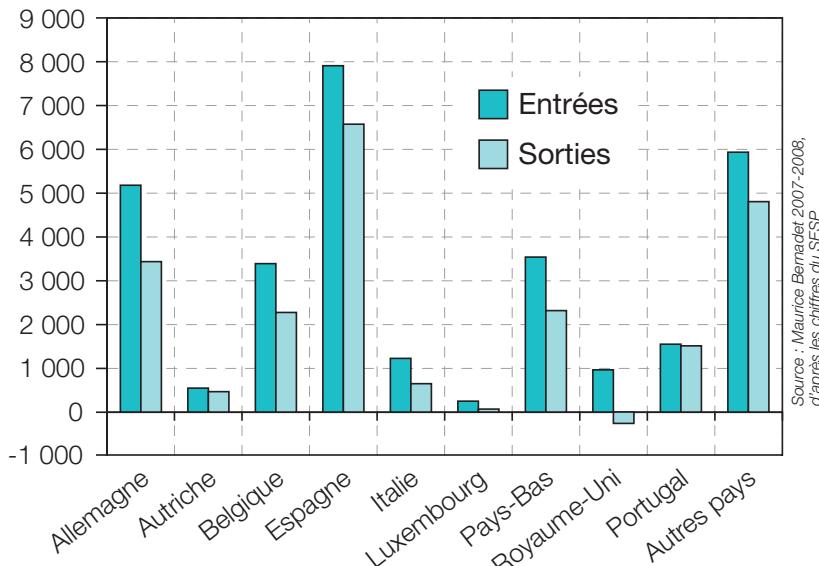
1 – Voir sur ce point les travaux du SESP : « La part de marché du pavillon français à l'international » et « Le transport routier de marchandises en Europe en 2003 » (*Note de synthèse du SESP* n° 159 de mai-juin-juillet 2005); « Le transport routier de marchandises en Europe en 2004 » (*Note de synthèse du SESP* n° 161 de janvier-février-mars 2006); « Le pavillon français face à ses concurrents européens en 2005 » (*SESP En bref*, n° 17, mai 2007).

SESP dans le sens d'une augmentation significative de la part du pavillon étranger (pour les trafics d'échanges internationaux), font apparaître sans ambiguïté la baisse importante, depuis quelques années, du rôle du pavillon français¹.

Une manière simple d'apprécier la situation consiste à regarder pays par pays, en trafic international, la part du trafic réalisé par le pavillon français². Globalement, en 2004³, cette part se situait à un peu moins de 27 %, avec des situations très contrastées selon les pays. Si le déséquilibre est notoire à l'entrée du territoire français, ce qui peut se comprendre, il l'est tout autant en sortie. La situation est déficitaire⁴ dans les deux sens avec tous les pays, la situation la plus favorable étant celle avec le Royaume-Uni (45 %), la moins favorable étant celle avec le Portugal (4 %). Le graphique n° 23 est assez parlant.

Graphique n° 23 : Déficit du pavillon français par rapport aux pavillons nationaux dans les échanges bilatéraux en 2004

(en millions de tonnes-kilomètres)



1 – Le SESP doit réviser les chiffres relatifs aux transports réalisés par les véhicules étrangers. Cette révision devrait se traduire par une majoration des tonnes-kilomètres réalisées sur le territoire français par ces véhicules. Cette majoration concerne à la fois le transit et le transport international. Bien que les travaux de révision ne soient pas achevés, le rapport de la Commission des Comptes pour 2006 annonce, s'agissant du transport international, une majoration de près de 50 % de trafics, ce qui conduit à baisser très sensiblement la part du pavillon français à l'international.

2 – On considère le trafic bilatéral : transport effectué entre deux pays par le pavillon d'un des deux pays. Précisons que par « pavillon français », il faut entendre le transport réalisé par des camions ou des ensembles dont le véhicule moteur est immatriculé en France. Et symétriquement pour les pavillons étrangers.

3 – Pour 2004, les données relatives aux pays suivants : Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, République tchèque, Slovénie, Slovaquie, Suède, sont regroupées sous la rubrique « Autres pays ».

4 – Le déficit (excédent dans le sens des sorties pour le Royaume-Uni) est mesuré, pour un pays donné et un sens donné, par la différence entre le tonnage kilométrique réalisé par le pavillon de ce pays et le tonnage kilométrique réalisé par le pavillon français.

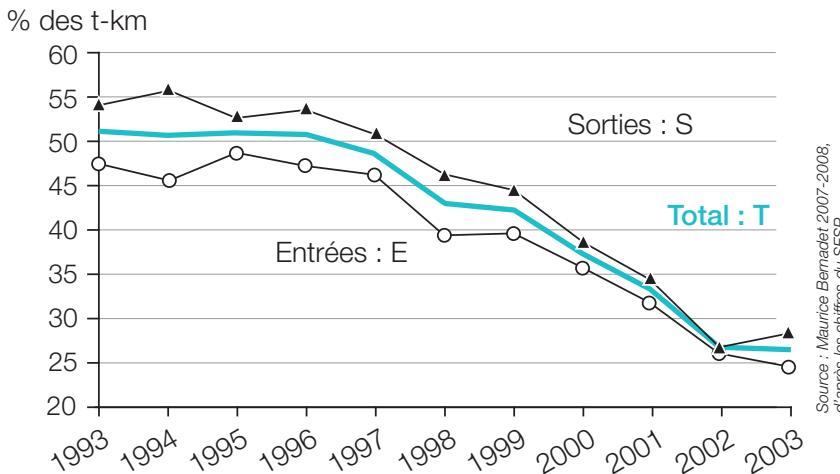
CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

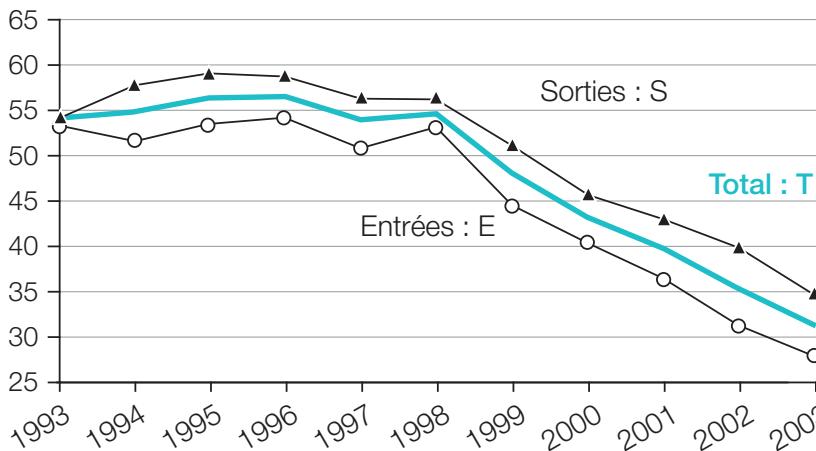
L'appréciation de la situation est encore plus alarmante si l'on considère les évolutions dans le temps, qui font apparaître une dégradation extrêmement rapide. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer quelques graphiques pour les pays frontaliers dont le poids est le plus important dans ces échanges.

Graphique n° 24 : Échanges bilatéraux avec l'Espagne



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

Graphique n° 25 : Échanges bilatéraux avec l'Allemagne



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

Lorsqu'on prend en compte non seulement le trafic réalisé dans les échanges bilatéraux mais aussi celui réalisé entre les pays tiers, la situation apparaît encore moins satisfaisante.

Tableau n° 18 : Parts des différents pavillons

Part du pavillon français	Part des pavillons des pays partenaires	Part des pavillons des pays tiers	Total
23,3 %	63,4 %	13,3 %	100 %

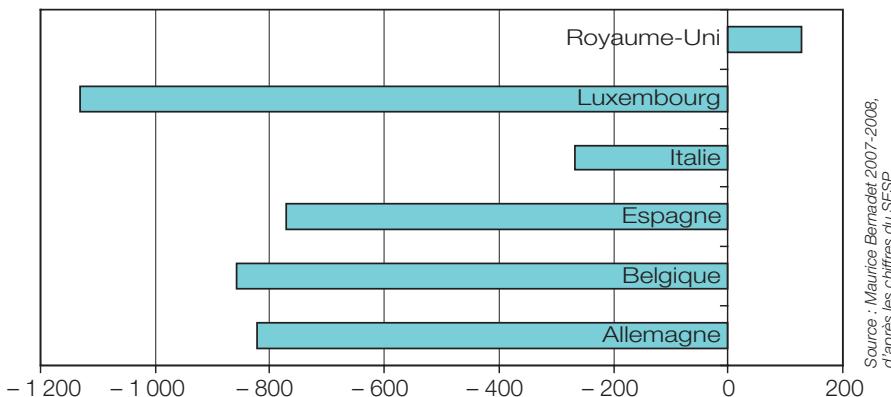
Source : Maurice Bernadet 2007-2008, d'après les chiffres du SESP

Le dossier du cabotage

Les graphiques suivants (n° 26 à n° 28) relatifs à l'année 2005 montrent que les pays voisins exercent une activité de cabotage en France généralement supérieure à celle exercée par le pavillon français dans ces pays. Ils mettent en évidence, comme on l'a souligné plus haut, la spécificité du Luxembourg, qui se « spécialise » dans le cabotage en faisant notamment appel à des travailleurs transfrontaliers.

Graphique n° 26 : Déficit ou excédent du pavillon français en 2005

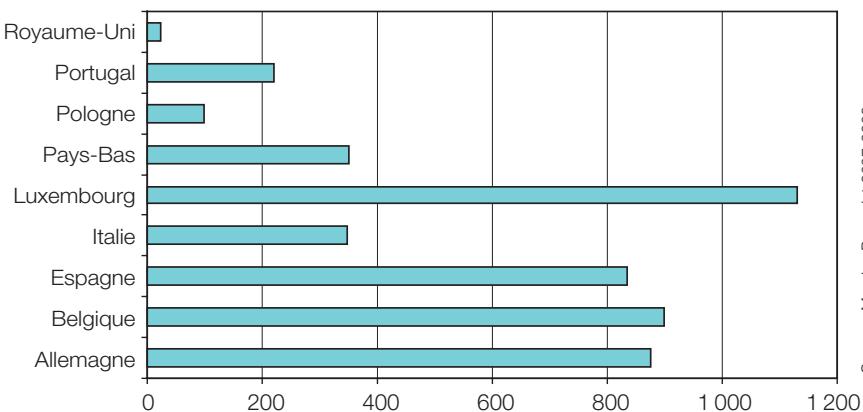
(en millions de tonnes-kilomètres)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

Graphique n° 27 : Principaux caboteurs en France en 2005

(en millions de tonnes-kilomètres)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

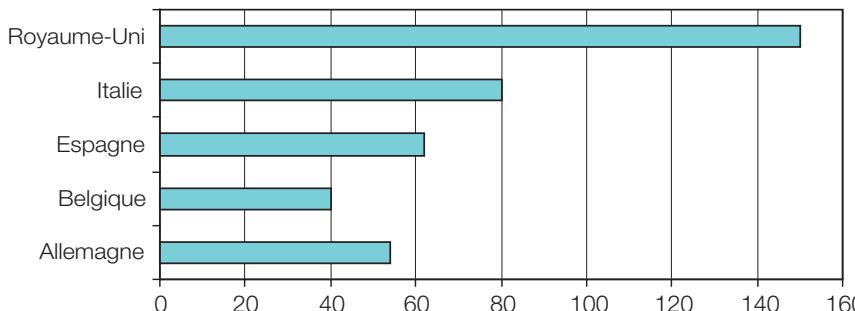
CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Graphique n° 28 : Principaux pays cabotés par les transporteurs routiers en 2005

(en millions de tonnes-kilomètres)



Source : Maurice Bernadet 2007-2008,
d'après les chiffres du SESP

Quant à l'évolution, on peut l'apprécier en mesurant le « taux de couverture » (cabotage dans le pays par les transporteurs français/cabotage en France par les transporteurs de ce pays x 100), par pays :

Tableau n° 19 : Taux de couverture par pays

	2001	2002	2003	2004
Allemagne	23,2	20,3	14,4	13,8
Belgique	5,9	4,2	4,9	6,3
Espagne	40,5	18,5	12,2	7,9
Italie	ns	75,5	87,4	70,8
Royaume-Uni	360,6	318,4	657,7	324,2
Ensemble des pays	16,8	15,4	14,1	12,1

Source : Maurice Bernadet 2007-2008, d'après les chiffres du SESP

Bien qu'on ne dispose pas de chiffres plus récents, on peut craindre que la situation ne se soit encore dégradée depuis, compte tenu de la progression du cabotage en France.

Nous reviendrons dans ce chapitre sur les moyens à mettre en œuvre pour encadrer le développement du cabotage. Il convient néanmoins de souligner que la mission considère comme prioritaires les propositions faites dans le chapitre consacré aux questions sociales.

2. Les principales analyses

2.1. Les déterminants de la compétitivité : un élément principal, le coût de l'heure de conduite et quelques éléments secondaires

Les causes secondaires du déclin du pavillon français

Les pertes de parts de marché, en transport international et en cabotage, ont des causes nombreuses mais peu de travaux permettent de mesurer leur importance relative. On peut distinguer, parmi les plus citées, celles qui traduisent un manque de compétitivité – plus précisément une détérioration de la compétitivité – des transporteurs français, et les autres causes. Commençons par ces dernières.

Il est probable que l'évolution de la structure des échanges de biens de la France avec les principaux pays européens, traduisant elle-même l'évolution des structures industrielles de notre pays ainsi que le déséquilibre croissant de ses échanges avec ces mêmes partenaires commerciaux, a contribué à la baisse des parts de marché des transporteurs français, et il serait souhaitable de pouvoir en mesurer les effets¹. Il est cependant vraisemblable que l'influence de ce facteur est modeste au regard des changements intervenus dans la part de marché des transporteurs français.

Il est également vraisemblable que la faible compétitivité des ports français joue un rôle. Le « détournement » par des ports étrangers (Anvers, Rotterdam) de conteneurs expédiés de France ou destinés à la France handicape les transporteurs français au profit de ceux des pays où se trouvent ces ports. Les travaux manquent pour mesurer l'importance de ces « détournements » et donc l'influence de ce facteur. Toutefois la faiblesse des ports français est structurelle : elle s'est probablement aggravée depuis quelques années mais ce phénomène n'explique pas à lui seul le recul du pavillon français.

Les transporteurs français citent volontiers la différence de comportement entre les chargeurs français et ceux d'autres pays. Ces derniers feraient preuve de « nationalisme », privilégiant les transporteurs de leur pays, alors que les chargeurs français choisirraient leur transporteur sans « faire de sentiment », sur la seule base du coût. Cet argument est peut-être fondé; mais là encore, si cette différence de comportement existe, elle n'est pas nouvelle et ne saurait expliquer l'évolution récente et rapide de la perte de parts de marché des transporteurs français.

Force est donc de se tourner vers les causes qui relèvent de la compétitivité des transporteurs français. Les organisations professionnelles mettent en avant différents facteurs : la fiscalité, la limite à 40 tonnes du PTAC, l'inégalité de traitement, selon les pays, en matière de contrôle et de sanctions et évidemment le « social ».

Dans des pays voisins comme la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg, qui figurent parmi les principaux « caboteurs » en France, le prix du carburant étant plus faible, de nombreux véhicules étrangers venant en France (près de 50 %) font le plein dans ces pays et la contenance de leurs réservoirs leur permet aisément de traverser la France, voire d'y caboter, sans s'approvisionner dans notre

1 – On peut consulter à cet égard l'article rédigé par Patrice Salini « La petite forme du transport routier international français ».

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

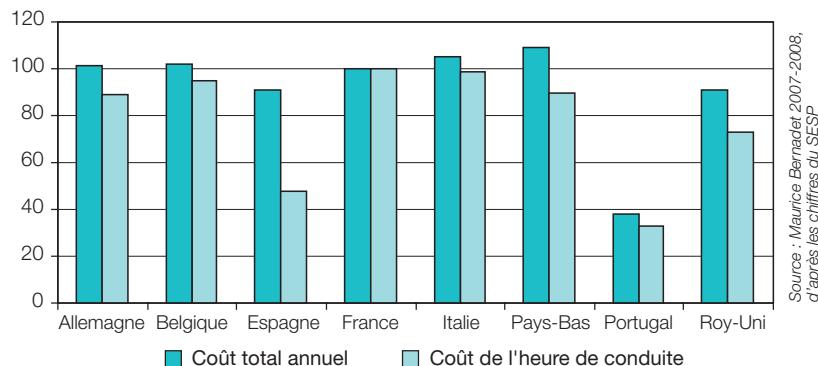
pays. Outre la perte que cela représente pour les finances publiques, évaluée à 500 millions d'euros nets par an, il y a sans doute là un handicap de compétitivité pour les transporteurs français – encore que ceux-ci, lorsque leur parcours le leur permet, n'hésitent pas à s'approvisionner également au Luxembourg ou en Espagne – dont il ne faut pas surestimer l'importance, mais qui correspond globalement à la perte de recettes du Trésor public.

S'agissant du poids et des dimensions des véhicules, dans certains pays voisins, le poids total autorisé en charge (PMA) est supérieur aux 40 tonnes autorisées en France. Sans doute les véhicules étrangers ne peuvent circuler dans notre pays avec un poids supérieur à cette norme. Mais il est vraisemblable que, compte tenu de la très faible probabilité que le véhicule soit pesé au cours de son déplacement en France, des entreprises chargées à l'étranger à 44 tonnes prennent le risque de dépasser le maximum autorisé en France une fois la frontière franchie. On ne connaît évidemment pas la fréquence de cette pratique. Quant l'inégalité de traitement, selon les pays, en matière de contrôle et de sanctions, les arguments ponctuels ne manquent pas, mais il est difficile, là encore, d'en mesurer l'impact. Si les facteurs que nous venons de décrire contribuent à expliquer l'évolution des parts de marché du transport routier français à l'international et en cabotage, ils ne jouent pourtant, de notre point de vue, qu'un rôle second. C'est dans le domaine du coût de l'heure de conduite qu'il faut rechercher la cause profonde du phénomène.

La cause principale : le différentiel des coûts de main-d'œuvre

Il n'y a que dans le domaine du social que des travaux peu contestables ont été réalisés, notamment par le CNR, comparant, pour l'année 2002, le coût de la charge salariale des conducteurs français avec ceux de quelques pays européens¹. Ce qui conduit au graphique suivant :

Graphique n° 29 : Coût de la charge salariale des conducteurs routiers



1 – Cf. *Étude du CNR sur la comparaison des coûts du personnel de conduite dans différents pays européens*, étude réalisée en 2003 par le CNR en collaboration avec le bureau d'étude Prognos comparant le coût des personnels de conduite des transporteurs routiers français avec ceux de huit autres pays d'Europe occidentale.

Les principales conclusions de cette étude peuvent être résumées ainsi :

- la France a le temps de conduite le plus bas;
- les salaires sont relativement faibles car limités par le temps de travail maximum;
- les heures sont plus rapidement « supplémentaires » que dans d'autres pays, et elles sont chères, ce qui freine la flexibilité;
- les charges patronales (qui représentent 45 % à 50 % de la rémunération brute) et les indemnités de déplacement sont élevées.

Cela explique que le coût unitaire de l'heure de conduite en France est le plus fort des pays avec lesquels la comparaison a été faite.

Cette étude mériterait sans doute d'être réactualisée afin de prendre en compte en France les allégements de charges patronales sur les bas salaires mis en place par les lois Fillon, les modifications introduites par la récente loi TEPA (modifications dont l'analyse reste à faire, en raison des difficultés d'interprétation et d'application de la loi) et enfin les effets, dans l'ensemble de l'Europe, de la directive de 2002 sur le temps de travail (qui n'est pas encore entièrement transposée, loin s'en faut). On peut toutefois considérer que ses conclusions demeurent robustes.

En conclusion

Il apparaît clairement que le coût unitaire du temps de conduite est en France l'un des plus élevés d'Europe et que le rétablissement de notre compétitivité passe par sa diminution. Plusieurs facteurs ont en 2006 exercé une influence positive sur la situation des entreprises :

- le raccourcissement des délais moyens de paiement aux entreprises de transport à 30 jours à la suite de la mesure législative adoptée le 5 janvier 2006 (article 26), ce qui a conduit à une situation de trésorerie jugée supérieure à la normale par la profession (enquête d'opinion de la banque de France de novembre 2006);
- le remboursement aux entreprises de la TVA sur les péages versée entre 1996 et 2000;
- l'indexation du prix du carburant dans les prix des marchés du transport, prévue par la loi et constatée de fait en 2006;
- enfin, le remboursement d'une partie de la TIPP, même s'il n'est demandé que par environ la moitié des entreprises du transport routier de marchandises (ce qui peut sembler curieux), améliore la situation financière du secteur.

Soulignons également l'influence de la loi Fillon sur les bas salaires qui a conduit à une diminution significative des charges patronales.

La loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat votée en juillet 2007 devrait également aller dans ce sens puisqu'elle exonère de charges les heures supplémentaires effectuées et devrait diminuer de quelques pour cent le coût de l'heure de conduite, mais elle s'est accompagnée d'une remise en cause de la « loi Fillon » qui en a sans doute partiellement annulé les effets. Nous avons vu dans le chapitre relatif à la dimension sociale du transport routier de marchandises qu'une réduction des coûts peut surtout être obtenue en combinant les effets de la loi TEPA et une redéfinition de la notion du temps de travail.

2.2. Le cabotage : une notion à préciser dans le sens des propositions de la Commission européenne

La notion de cabotage

Le traité de Rome évoquait (article 61) la possibilité pour un transporteur d'exercer son activité, quel que soit le mode, dans tout autre État de la Communauté : « La libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports ». Mais il subordonnait cette possibilité aux dispositions de l'article 75 du titre IV¹.

Pour les transports routiers, il faut attendre 1985 pour que la Cour de justice des Communautés européennes, saisie par le Parlement européen, établisse un constat de carence du Conseil et décide que : « Le transport international de marchandises et de personnes doit être ouvert à toutes les entreprises de la Communauté et ne doit pas faire l'objet de discrimination en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement du transporteur ».

L'ouverture du cabotage aux transporteurs étrangers s'inscrit ensuite de manière cohérente dans le processus d'intégration du marché européen, tout en y apportant, du moins théoriquement, de sérieuses restrictions :

- le règlement 4059/89 du 21 décembre 1989 précise qu'un transporteur d'un État membre peut, sous certaines conditions, travailler n'importe où sur le territoire de la Communauté;
- le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 fixe les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre : il définit le cabotage comme l'activité consistant pour un transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui, titulaire de la licence communautaire, à effectuer à titre temporaire des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre, sans y être établi.

En fait, le cabotage couvre plusieurs types d'activités, en particulier :

- la recherche d'un complément de chargement, lors d'une activité internationale de transport comportant un retour à vide;
- la participation à des campagnes temporaires de transport, comme les campagnes saisonnières (betteraves, céréales, etc.).

Dans cette acceptation, le cabotage devrait rester exceptionnel, mais la difficulté réside dans la définition de son caractère temporaire : il n'a pas en effet vocation

1 – La rédaction de l'article 75 est la suivante : « En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, établit, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée :

a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres;
b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre ».

à ouvrir le marché intérieur et à mettre en concurrence les transporteurs sur le marché domestique (l'entreprise qui envisage une activité permanente de transport intérieur dans un État membre est toujours tenue de s'y établir).

Il existe pourtant trois autres formes de cabotage en contradiction avec le caractère temporaire de cette activité :

- la première consiste, pour des transporteurs étrangers bénéficiant de distorsions de concurrence et de coûts inférieurs à ceux des transporteurs locaux, à exploiter le marché national avec des véhicules durablement présents sur ce territoire. L'un des membres de la mission leur donne le nom bien adapté de « campeurs »; on parlait dans les années 1990 de cabotage « général », par opposition au cabotage « consécutif »;
- la deuxième, qui correspond à une délocalisation transfrontière, consiste pour un transporteur à s'installer dans un pays dont les conditions fiscales ou sociales sont avantageuses pour caboter dans les pays voisins. Si le marché exploité est proche des frontières, les véhicules ne séjournent pas durablement dans le pays caboté;
- le « grand cabotage » consiste à effectuer des liaisons internationales entre deux pays membres par un transporteur d'un pays tiers¹. Si ce trafic tiers est effectué sur une base régulière, continue et/ou systématique, il risque de perturber le marché national d'un des États membres d'accueil. Notons que ce « grand cabotage » est, lui, totalement libéralisé, puisqu'il s'agit d'un transport international.

Dans une communication interprétative de novembre 2004, la Commission européenne écrit : « Les développements économiques et les analyses juridiques relatifs aux opérations de cabotage routier démontrent qu'une interprétation du caractère temporaire de ces opérations est indispensable, notamment pour éviter la prolifération des règles et pratiques instaurées par les États membres ».

La Commission propose l'interprétation suivante : « Les critères d'appréciation d'une opération de cabotage à titre temporaire doivent répondre à la définition fixée par la Cour de Justice : la durée, la fréquence, la continuité et la périodicité de la prestation de service. En tout état de cause, un examen individuel de chaque situation concrète devra être établi sur cette base. La Commission évaluera donc les cas concrets au vu des critères fixés par la Cour avec une tolérance pour une limite nationale fixée dans le temps de un à deux mois maximum. En tout état de cause, est considérée comme non autorisée par le règlement 3118/93 une activité d'un transporteur non établi dans l'état d'accueil sur le territoire de cet État :

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

1 – Rappelons qu'un transporteur d'un pays extérieur à l'UE-27 est déjà soumis à la règle des trois transports consécutifs au maximum, dans le cadre de la licence CEMT obligatoire pour charger ou décharger des marchandises dans l'Union européenne.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Ce texte ne facilite guère la distinction entre le cabotage autorisé et celui qui ne l'est pas. En outre, faute d'un système de contrôle adéquat et compte tenu de la difficulté de réglementer une telle autorisation, le cabotage risque de conduire à l'ouverture progressive du marché intérieur à des concurrents étrangers, à un degré qu'il est difficile de préciser. Par ailleurs, même s'il convient de poursuivre l'investigation, il est clair que les chiffres du cabotage révèlent la stratégie d'ouverture à l'international des pavillons européens et traduisent les contraintes tant sociales, fiscales et techniques auxquelles sont confrontés les transporteurs.

Les marchés de transport locaux peuvent être fortement perturbés par l'augmentation de l'offre et cela d'autant plus que les conditions d'exploitation sont très différentes entre les pays : pour la France, on observe que si la part actuelle du transport intérieur de marchandises réalisée sous pavillon étranger reste encore faible en valeur¹, elle ne cesse d'augmenter. Selon les études du service statistique du ministère chargé des transports (SESP), le cabotage représenterait, en France, un peu plus de 2 % de l'activité du transport et l'augmentation serait de l'ordre d'un milliard de tonnes-kilomètres par an depuis 2003. On notera enfin que tous les pays ne sont pas touchés de la même manière : le phénomène concerne en premier lieu la France, qui présente une situation très particulière, puis l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Certes, pour éviter les distorsions de concurrence, le transporteur international est soumis, pour le cabotage, à certains aspects du droit du pays où il effectue cette prestation. En France, une première tentative d'encadrement de la pratique a conduit à limiter, par circulaire, la durée du cabotage à une semaine : le Conseil d'État a annulée cette circulaire en considérant que le ministre des transports était incompétent sur le sujet. Dans un deuxième temps, un décret du 10 octobre 2004, précédant de quelques jours la communication de la Commission, a fixé la limite du cabotage à dix jours consécutifs, ou à quinze jours sur une période de soixante jours. Enfin, la loi de 2005, qui était obligatoire pour pouvoir sanctionner l'exercice illégal de la profession et immobiliser un véhicule, fixe une double limitation à la durée autorisée pour le cabotage :

- pas plus de 30 jours consécutifs ;
- pas plus de 45 jours sur une période de 12 mois.

Un décret du 11 décembre 2007, relatif au détachement transnational des travailleurs, introduit des contraintes nouvelles, avec l'obligation de détacher les conducteurs étrangers après déclaration faite auprès de l'inspection générale du travail des transports. La mission s'interroge néanmoins sur les modalités de diffusion de ce texte aux transporteurs étrangers : ce décret est de fait pris en application de l'article 89 de la loi du 2 août 2005, codifié à l'article L. 342-3 du Code du travail, qui applique au cabotage les dispositions qu'elle définit en matière de détachement transnational des travailleurs. Il impose le détachement des conducteurs étrangers qui effectuent du cabotage et leur déclaration auprès de l'administration. La mission souligne l'intérêt de ce texte dans le cas où la durée du cabotage

1 – On évalue la part du cabotage par rapport à l'ensemble du transport à moins de 1 % des tonnes-kilomètres réalisées par l'ensemble des pavillons des quinze pays.

ne serait pas limitée. Cependant, dès lors que le projet de règlement prévoit de limiter la pratique de cabotage à trois opérations de transport consécutives à un trajet international dans un délai de maximum sept jours, l'application d'un tel texte paraît extrêmement problématique. Elle soulève en effet la question de la vérification de la bonne application de l'ensemble des règles du détachement.

Plusieurs autres États membres étudient également les conditions de mise en œuvre sur leur territoire de réglementations nationales additionnelles aux dispositions réglementaires européennes, tout en appelant de leurs vœux une clarification de la réglementation au niveau communautaire (l'Allemagne, la Finlande, la Suède et l'Autriche ont adressé à la Commission européenne, en mars 2006, une lettre commune pour appeler son attention sur la nécessité d'un meilleur encadrement communautaire du cabotage routier de marchandises).

La Commission européenne a mené récemment un travail important et très constructif sur le cabotage routier de marchandises, en conduisant tout d'abord une étude d'impact puis en consultant les États membres et des professionnels. Cette consultation, qui s'inscrit dans l'objectif général de la Commission de « mieux légiférer », a été organisée durant l'été 2006 et a donné lieu à 67 contributions, dont quinze en provenance d'États membres, dont la France.

À la suite de cette consultation, la Commission a présenté, en mai 2007, un projet de règlement. Selon cette proposition¹, le cabotage serait autorisé, s'il est consécutif à un transport international, dans la limite de trois opérations à effectuer dans un délai de sept jours, avec l'obligation, pour permettre le contrôle, de conserver dans les véhicules des documents tels que les lettres de voiture indiquant la date et le lieu des arrivées et du départ. La mission recommande que l'État français favorise l'adoption de la proposition de règlement de la Commission consistant à revenir à la conception originale du cabotage (éviter les parcours à vide en transport international) et donc à le relier à un voyage international.

Dans son rapport au Parlement européen sur ce projet de règlement, le député européen Mathieu Grosch souligne que :

- cet encadrement du cabotage devrait être limité dans sa durée et s'interrompre au premier janvier 2014, à défaut d'une nouvelle proposition de la Commission à présenter en 2012². Aux yeux de la mission³, cette proposition est insuffisante : la limitation de cette pratique doit subsister jusqu'à ce qu'une concurrence plus saine ait été établie entre les différents pavillons. La mission recommande donc que la France se prononce contre l'adoption d'une date limite pour l'encadrement du cabotage si l'harmonisation des réglementations fiscales, sociales, et des conditions d'exercice de la profession, n'est pas suffisamment avancée : un accord sur les projets d'harmonisation des taux d'accises sur le gazole professionnel et de règlement sur les conditions d'accès à la profession, ainsi que, par exemple, la mise en place d'un salaire minimum dans l'ensemble de l'Union européenne ou,

1 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (COM 2007-265 du 23 mai 2007).

2 – Lors de sa séance de janvier 2008, le Parlement européen a cependant approuvé l'amendement proposant de supprimer d'ici au 1^{er} janvier 2014 les restrictions relatives au nombre de transports de cabotage.

3 – Aux yeux en tout cas des membres de la mission qui considèrent la réglementation du cabotage comme possible et utile.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

- au moins, dans les pays voisins de la France, constituent des préalables indispensables au relâchement des contraintes sur le cabotage¹ ;
- les États membres qui le souhaiteraient devraient pouvoir autoriser une plus grande pratique du cabotage sur leur territoire ;
 - il est important de spécifier les conditions pour le trafic tiers, c'est-à-dire le trafic entre deux États membres qui ne sont pas l'État membre d'établissement du transporteur.

Même si ce texte devrait être examiné par le Parlement durant le premier semestre 2008, il est très probable que l'adoption du nouveau règlement rendu public par la Commission n'interviendra pas avant deux ou trois ans, alors même que l'on peut redouter une augmentation notable et rapide du cabotage en France. Si l'on admet qu'il est urgent d'enrayer le phénomène et d'interdire la pratique du cabotage « non temporaire », la France doit adopter sans attendre sa propre réglementation. Celle-ci doit reposer sur des principes simples et raisonnablement vérifiables. Il est de loin préférable de s'inspirer de la proposition de la Commission, en anticipant sur son adoption, plutôt que d'adopter un texte différent.

La mission souligne enfin l'intérêt de disposer de statistiques fiables et détaillées afin de suivre l'évolution du cabotage en France.

2.3. La question de la concurrence fiscale entre pays européens

La fiscalité est un des sujets les plus sensibles de ce secteur, d'une part parce qu'elle est un élément important de la formation des coûts, et d'autre part parce qu'elle joue un rôle essentiel dans la compétition internationale qui s'opère sur le territoire français et plus largement sur l'espace européen.

La situation fiscale du secteur est évidemment une des composantes essentielles des conditions de fonctionnement des entreprises. Sa connaissance est nécessaire pour apprécier les résultats qu'elles dégagent, ainsi que leur compétitivité à l'international. Selon les organisations professionnelles, le secteur du transport routier de marchandises souffrirait d'une « sur fiscalisation », lorsqu'on le compare à d'autres secteurs d'activités ou au même secteur dans des pays étrangers. La question se pose donc à double titre. Existe-t-il une fiscalité spécifique au secteur susceptible d'affaiblir sa compétitivité ? Existe-t-il un différentiel (et dans quelle proportion) entre les entreprises françaises et les entreprises des autres pays de l'Union européenne ?

Ce travail de comparaisons systématiques reste à entreprendre. Pour l'instant, on doit se contenter de recenser les principaux impôts et taxes qui, au-delà de la fiscalité « ordinaire », pèsent sur les entreprises de transport routier de marchandises. La liste est la suivante² :

1 – Certains membres du groupe font remarquer que cette condition, qu'ils jugent utopique, reviendrait à transformer en définitif (ce qui est exclu) le caractère provisoire de la réglementation du cabotage.

2 – Voir dans le volume 2 le rapport du groupe Développement, compétitivité et emploi, annexe intitulée « La fiscalité des entreprises de TRM ».

- taxes à l'acquisition : taxe régionale sur les cartes grises, taxe additionnelle à la taxe régionale sur les cartes grises perçue au profit de l'Association pour le développement de la formation transport (AFT);
- taxes à la possession : taxe à l'essieu;
- taxes à l'usage : taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, taxe expérimentale sur les véhicules de transport de marchandises en Alsace, taxe sur les conventions d'assurance;
- divers : cotisation aux frais de fonctionnement du Conseil national des transports (CNT);

Toutes ces taxes ne pèsent pas de la même façon. Parmi cet ensemble, nous discuterons trois prélèvements.

■ Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

En France, la TIPP sur le gazole était, au 1^{er} janvier 2007, comprise entre 41,69 € par hectolitre et 42,84 € suivant la valeur régionale de la TIPP. La moyenne nationale était en 2007 de 42,58 €/hl pour les 22 régions.

L'importance des taxes payées à ce titre par les transporteurs est à mettre en relation avec le fait que leurs coûts sont constitués, à hauteur d'environ 25 %, par la consommation du gazole, donc d'un produit fortement taxé, et le fait que l'absence d'harmonisation de la fiscalité européenne en la matière pose des problèmes de concurrence relativement sérieux de la part des véhicules susceptibles de concurrencer les véhicules immatriculés en France, tout en s'approvisionnant à l'étranger. Nous avons vu qu'on estimait à 500 millions d'euros la perte qui en résultait pour le Trésor, qui correspondent précisément à l'avantage global dont bénéficient les transporteurs étrangers par rapport aux coûts que supporteraient des véhicules français effectuant les mêmes prestations.

Il convient cependant de rappeler que la TIPP payée par les transporteurs routiers utilisant des véhicules de PTAC supérieur ou égal à 7,5 tonnes est remboursée à hauteur de 3,65 €, de sorte que la TIPP effectivement supportée par les transporteurs se situe au niveau de 39,19 € par hectolitre. Ce remboursement correspond à la notion de carburant professionnel qui existe dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (cf. tableau n° 20). Le remboursement est effectué par le service des douanes chaque semestre et représente environ 200 millions d'euros. Le niveau du remboursement retenu est le maximum de ce que la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 autorise pour la France.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les Conseils régionaux peuvent majorer la TIPP sur le gazole d'une part qui peut monter jusqu'à 1,15 €/hl selon les régions : tous les achats paient cette taxe selon le montant appliqué dans chaque région. Il convient toutefois de souligner que la TIPP du gazole à usage professionnel (applicable aux véhicules de plus de 7,5 tonnes) reste fixé à 39,19 €/hl après remboursement. La TIPP régionale est donc remboursée, selon les 22 taux régionaux, en même temps et selon la même procédure que la TIPP générale.

La Commission a lancé en 2006 une consultation sur la question du gazole professionnel.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Tableau n° 20 : Prix du litre de gazole en Europe (en euros) - 22 janvier 2007

Prix hors taxe	Carburant professionnel		Carburant à la pompe			Taux de TVA en %	Prix TTC
	Taxe intérieure	Prix hors TVA	Taxe intérieure	Prix hors TVA			
Royaume-Uni	0,44	0,74	1,18	0,74	1,18	17,50	1,38
Italie	0,48	0,40	0,89	0,42	0,90	20,00	1,05
Allemagne	0,41	0,47	0,89	0,47	0,89	19,00	1,05
Slovaquie	0,44	0,42	0,86	0,42	0,86	19,00	1,02
Irlande	0,48	0,37	0,85	0,37	0,85	21,00	1,03
Pays-Bas	0,47	0,38	0,85	0,38	0,85	19,00	1,01
Suède	0,43	0,41	0,84	0,41	0,84	25,00	1,05
Portugal	0,47	0,36	0,83	0,36	0,83	21,00	1,01
Rép. tchèque	0,46	0,36	0,82	0,36	0,82	19,00	0,97
Hongrie	0,46	0,35	0,81	0,35	0,81	20,00	0,97
France	0,41	0,39	0,80	0,43	0,84	19,60	1,00
Danemark	0,42	0,37	0,79	0,37	0,79	25,00	0,98
Finlande	0,47	0,32	0,79	0,32	0,79	22,00	0,96
Autriche	0,44	0,34	0,77	0,34	0,77	20,00	0,93
Malte	0,52	0,25	0,77	0,25	0,77	18,00	0,91
Grèce	0,49	0,27	0,76	0,27	0,76	19,00	0,90
Espagne	0,45	0,31	0,76	0,31	0,76	16,00	0,88
Pologne	0,44	0,31	0,75	0,31	0,75	22,00	0,92
Roumanie	nc	nc	0,75	nc	0,75	19,00	0,89
Slovénie	0,42	0,32	0,74	0,32	0,74	20,00	0,89
Belgique	0,43	0,30	0,74	0,33	0,76	21,00	0,92
Luxembourg	0,43	0,29	0,72	0,29	0,72	15,00	0,83
Lettonie	0,46	0,26	0,72	0,26	0,72	18,00	0,85
Chypre	0,46	0,25	0,71	0,25	0,71	15,00	0,82
Bulgarie	nc	nc	0,71	nc	0,71	20,00	0,85
Lituanie	0,44	0,25	0,69	0,25	0,69	18,00	0,81
Estonie	0,44	0,25	0,68	0,25	0,68	18,00	0,80
Moyenne UE	0,45	0,35	0,79	0,35	0,80	19,49	0,95

Source : Maurice Bernadet 2007-2008, ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi

À la suite de cette consultation, la Commission européenne a adopté le 13 mars 2007 une proposition de directive visant à réduire les écarts de taux de droits d'accise sur le gazole professionnel en relevant les taux minimum en deux étapes (302 à 380 euros pour 1 000 litres d'ici à 2014, avec un taux intermédiaire à 359 euros), avec pour objectif :

- de permettre à tous les États membres de ramener la taxation du gazole professionnel en deçà des niveaux respectifs enregistrés à la date du 1^{er} janvier 2003, pourvu que les minima soient respectés et que la charge fiscale reste la même, grâce à l'introduction de redevances routières ;
- que les droits d'accise sur le gazole non professionnel et l'essence sans plomb ne puissent être inférieurs à ceux pratiqués pour le gazole professionnel.

Aujourd'hui, la TIPP est plus élevée en France que dans nombre de pays voisins : sur 25 pays membres de l'Union européenne, la France se classe au 5^e rang pour le prix du gazole hors TVA.

Cela amène logiquement à proposer :

- de répondre favorablement à la proposition de directive de la Commission ;
- de ne pas accroître la TIPP sur le gazole professionnel¹ ;
- et de modifier la structure de la fiscalité, afin que les transporteurs étrangers couvrent également le coût de leur passage sur les routes et autoroutes françaises actuellement libres de péages, en mettant en place (ainsi que le suggère le Grenelle de l'environnement) sur l'ensemble du réseau de routes et autoroutes une tarification d'usage des infrastructures s'inspirant du modèle allemand de la LKV Maut, que paieraient tous les usagers du réseau.

■ Taxe professionnelle

Les transporteurs dénoncent l'importance de cette taxe qui, d'après eux, n'a pas d'équivalent – ou pas d'équivalent à cette hauteur – dans les autres pays européens. Il ne s'agit pas d'une fiscalité spécifique, mais d'un impôt « général » servant à financer les collectivités locales, dont la base d'imposition est constituée par la valeur locative des immobilisations corporelles (immobilières ou mobilières) dont a disposé l'entreprise au cours de la période de référence. Les transporteurs sont soumis à la règle générale, y compris aux dispositions qui permettent une réduction de la taxe professionnelle par exemple en faveur des investissements nouveaux ou par plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée.

Mais les transporteurs bénéficient aussi de deux dispositions particulières tendant à limiter le poids de cette fiscalité :

- pour ceux qui exercent des activités à l'international, la valeur locative des véhicules est réduite à proportion de la part de leur chiffre d'affaires réalisé à l'international ;
- les entreprises utilisant des véhicules de transport routier (transporteurs pour compte d'autrui ou pour compte propre) bénéficient d'un dégrèvement au titre des véhicules qu'elles utilisent (« dégrèvement camion »). Ce dégrèvement porte sur les véhicules d'un PTAC supérieur ou égal à 7,5 tonnes et son montant varie en fonction du tonnage du véhicule et de son classement par rapport à la norme environnementale « Euro II ».

On remarquera que la première de ces dispositions a pour conséquence que le montant de la taxe professionnelle ne pèse pas sur la compétitivité des transporteurs français vis-à-vis de leurs concurrents étrangers sur le marché du

1 – Sauf instauration, *dans l'ensemble de l'Europe*, d'une « taxe carbone », si une telle mesure était décidée dans le cadre de la lutte contre les émissions de GES.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

transport international. Remarquons cependant que la taxe professionnelle que l'entreprise de transport de marchandises acquitte sur les véhicules est basée sur la valeur à neuf du véhicule, quel que soit son âge ou son degré de vétusté. Il n'y a aucune dégressivité, alors qu'on pourrait, par exemple, prendre en compte la valeur non amortie des véhicules.

■ Taxe à l'essieu

La taxe spéciale sur les véhicules routiers (appelée taxe à l'essieu) a été créée en 1968 pour compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation de certaines catégories de véhicules à fort tonnage¹. Elle a pour effet d'inciter les acheteurs de camions – et en conséquence leurs fournisseurs – à multiplier le nombre d'essieux pour diminuer la taxe, et à mettre en service des véhicules moins coûteux pour la collectivité.

Elle s'applique aux véhicules automobiles porteurs de deux à quatre essieux d'un poids total autorisé en charge (PTAC) supérieur ou égal à douze tonnes, aux véhicules articulés composé d'un tracteur et d'une semi-remorque d'un à trois essieux d'un poids total roulant autorisé (PTRA) supérieur ou égal à douze tonnes et aux remorques qui ont un PTAC supérieur ou égal à seize tonnes. Les véhicules affectés au transport des personnes sont exonérés – de même que les véhicules étrangers effectuant des transports de cabotage dans des conditions régulières et ceux venant d'un pays ayant signé un accord de réciprocité.

Transposant une directive européenne d'harmonisation fiscale, la loi n° 98-546 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 2 juillet 1998 (article 87) a mis en place les barèmes actuels de cette taxe. À tonnage égal, les tarifs sont modulés en faveur des véhicules dont le constructeur a réduit les effets statiques sur la chaussée, c'est-à-dire ceux dont le nombre d'essieux est plus élevé ou dont l'essieu moteur est équipé d'une suspension pneumatique ou équivalente. Les véhicules utilisant les systèmes mixtes rail-route ouvrent droit à une réduction forfaitaire de 75 % sur ces barèmes.

Le produit de cette taxe, qui est perçu par l'État, connaît un fléchissement tendanciel depuis 2003. Celui-ci est la conséquence du renouvellement du parc, l'essieu moteur des poids lourds les plus récents étant, dans la plupart des cas, équipé d'une suspension pneumatique.

Tableau n° 21 : Recettes de la taxe à l'essieu

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Recette	221	227	223	220

Source : ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi

1 – Un véhicule routier use en effet la chaussée dans la proportion de la cinquième puissance de son poids par essieu (autrement dit, quand on double ce poids, à vitesse égale, ce véhicule use 32 fois plus la chaussée).

■ Cotisation aux frais de fonctionnement du CNT

Il n'est sans doute pas justifié de parler d'impôt ou de taxe à propos de cette cotisation ; elle n'en est pas moins obligatoire, son montant est fixé annuellement par arrêté ministériel, et elle est encaissée par l'État.

Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 5 de l'arrêté du 20 décembre 2006 « fixant le montant des cotisations à verser en 2007 par les entreprises participant aux frais de fonctionnement du Conseil national des transports et des comités consultatifs des transports », les entreprises de transport public routier de marchandises et entreprises de location de véhicules industriels avec conducteur destinés au transport de marchandises doivent verser :

- une cotisation forfaitaire de 17 euros par entreprise inscrite au registre des transporteurs routiers et des loueurs au 1^{er} janvier 2007 ;
- une cotisation de 0,32 euro par titre ou copie de titre administratif de transport dont l'entreprise dispose au 1^{er} janvier 2007.

Cette taxe reste d'un montant relativement faible et se trouve être la contrepartie d'une institution dont l'action devrait profiter à l'ensemble du secteur des transports¹. Il est possible de s'interroger sur l'efficacité de son action mais, compte tenu des enjeux du secteur, il paraît difficile de remettre en cause l'idée d'une structure collective de concertation sur laquelle on reviendra dans le chapitre de synthèse.

■ Quelques éléments de comparaison internationale

Lister dans les différents pays les impôts et taxes pesant sur les transporteurs, comparer ponctuellement leurs bases et leurs taux, ne suffit pas à en tirer une conclusion claire quant à l'existence d'un différentiel global. Les situations sont très variées et les différences constatées dans un sens peuvent être compensées par des différences dans l'autre, sans qu'on puisse aisément mesurer le « solde » éventuel. Pour estimer l'importance d'un différentiel fiscal pesant sur la compétitivité des entreprises françaises, il faudrait considérer des entreprises installées dans différents pays, aux caractéristiques largement identiques, ayant des activités comparables et calculer le montant des impôts et taxes qu'elles supportent. Ce travail difficile n'a pas été fait et ne pouvait l'être dans le cadre de ce rapport.

Une approche moins ambitieuse mais intéressante consistait à ne raisonner que sur la fiscalité spécifique qu'on peut rattacher aux véhicules. Elle a été utilisée par Michel Hirou (CNR), pour différents pays. Le modèle développé tient compte des taxes sur les véhicules, de la TIPP nette d'éventuels remboursements, des péages et des vignettes, ceci pour un véhicule de 40 tonnes exploité 276 jours par an, roulant pour moitié de ses parcours sur un réseau payant (dans les pays où ils existent) et consommant 32 litres aux 100 km. Le tableau n° 22 reprend les résultats de ce modèle.

On notera qu'il n'a pas été possible de remplir ce tableau pour le Luxembourg, dont nous avons déjà noté l'importance en matière de cabotage. La dernière colonne fait apparaître que la France a une fiscalité spécifique sur les véhicules lourds, moins élevée que la fiscalité allemande, venant au second rang, à égalité avec l'Autriche et le Royaume-Uni, mais près de deux fois supérieure à celle qui pèse sur un véhicule de même type exploité dans les mêmes conditions en Belgique, au Danemark ou en Lituanie.

1 – Encore que la question de la réforme de cet organisme soit actuellement posée.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Tableau n° 22 : Fiscalité spécifique versée par les entreprises de TRM

	Droits d'accises bruts (sept. 2007) €/l	Taxe sur véhicule €/véh.	Taxation nette sur 400 km en national millièmes d'€/véh.km	Idem en indice 100 pour la France
Allemagne	0,4704	1 523	284	115,9
Autriche	0,3353	2 962	245	100,0
Belgique	0,3311	845	129	52,7
Danemark	0,3667	536	131	53,5
Espagne	0,3020	725	168	68,6
France	0,4258	589	245	100,0
Irlande	0,3681	3 948		
Italie	0,4230	722	205	83,7
Luxembourg	0,2904			
Pays-Bas	0,3804	984	137	55,9
Portugal	0,3644	621	202	82,4
Royaume-Uni	0,7127	1 996	245	100,0
Suède	0,3984	2 021	151	61,6
Hongrie	0,3466	1 152	126	
Lituanie	0,2459			51,4
Pologne	0,3107	1 139	164	
Rép. tchèque	0,3498	1 036	142	66,9
Roumanie				58,0
Slovénie	0,3233			

Source : ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi

2.4. La régulation économique du secteur : de la nécessité de l'intervention publique

La politique de régulation économique de l'État doit permettre de garantir une concurrence loyale et transparente, et de conforter le développement d'une économie compétitive et innovante. Il est donc du rôle des pouvoirs publics d'agir sur les structures de l'économie pour parvenir à un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la mise en place d'un environnement économique qui permette aux entreprises de se créer et d'exercer leur activité dans des conditions aussi favorables que possible; et, d'autre part, la nécessaire préservation d'une concurrence bénéfique pour les consommateurs et les entreprises elles-mêmes, qui peut conduire à sanctionner les entreprises fautives. La situation apparaît complexe dans le transport de marchandises qui constitue un élément essentiel de ce développement économique et où la concurrence n'est pas simple à organiser.

Organiser une concurrence loyale et efficace : du diagnostic discuté aux solutions complexes à mettre en œuvre

La situation délicate où se trouvent en France de nombreuses entreprises de transport routier, la faiblesse du pavillon français à l'international et le développement du cabotage étranger sur notre territoire doivent s'apprécier au regard de nombreux critères. Pour expliquer cette situation, on évoque dans différents rapports le fait que les conditions d'exploitation dans lesquelles se trouvent les entreprises françaises sont particulièrement rigides, que les entreprises se trouvent confrontées à une réglementation sociale plus contraignante que celles de nos partenaires européens voisins, que le secteur fait l'objet d'une fiscalité spécifique, etc.

Ces évolutions qui traduisent une perte relative de compétitivité peuvent aussi s'expliquer par des considérations plus macroéconomiques qui touchent l'ensemble de l'économie nationale, tel que le niveau de l'activité économique générale en France ou les évolutions de son tissu industriel et de ses échanges commerciaux avec ses partenaires européens, qui pèsent fortement sur la géographie des flux.

L'ensemble de la profession, les experts et encore récemment la Commission européenne reviennent sur un autre élément et s'interrogent plus fondamentalement sur le bon fonctionnement du marché¹ et notamment sur celui des mécanismes qui encadrent l'activité, considérant que, bien que le cadre législatif européen ait « *globalement porté ses fruits* », son application variable selon les pays nuit à une concurrence loyale et « *empêche de tirer pleinement profit de tous les avantages du marché intérieur du transport routier* ».

La libéralisation accrue du secteur, qui permet d'obtenir des prix plus favorables, des services renouvelés et adaptés à une demande de plus en plus exigeante, impose également d'apprécier l'ensemble des règles d'accès à la profession (niveau minimal de qualification professionnelle, capacité financière, honorabilité) et de l'exercice de la profession. Cette régulation constitue le pilier de la réglementation européenne du secteur qui se trouve de ce fait très encadré.

Les trois règles d'accès à la profession sont souvent considérées comme une forme de « compensation » à l'abandon du contingentement des licences ou des autorisations d'exploitation : l'accès au marché a été libéralisé et la régulation porte sur les conditions d'accès à la profession (hors tout contingentement), ainsi que sur les conditions de maintien dans la profession. Fondamentalement, les pouvoirs publics cherchent, par l'application de ces règles, à garantir une certaine qualité de la prestation et à limiter les comportements que le jeu concurrentiel peut favoriser et qui conduiraient certaines entreprises à gagner des parts de marché en contournant la réglementation et en multipliant les fraudes au détriment de la sécurité. Le non-respect de ces règles minimales déstabilise le marché. Non seulement cette réalité comporte des risques pour la

1 – Le lecteur est convié à lire l'ensemble des considérants de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2007) établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route. Ce document en cours de discussion procède à une analyse systématique du fonctionnement du marché du transport en Europe, met en évidence une série de défaillances du marché et particulièrement des mécanismes de régulation qui pénalisent les entreprises et finalement le secteur dans son ensemble. Cette réflexion débouche sur des propositions visant à améliorer le fonctionnement du marché.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

sécurité routière, qui constituent une des raisons de l'intervention publique dans le secteur, mais, en réduisant la profitabilité des entreprises les plus performantes qui respectent les règles, elle compromet également l'efficacité socioéconomique de l'ensemble du transport routier.

L'application de ces règles doit donc être garantie tout au long de l'exploitation et, à l'inverse, leur non-respect doit conduire les pouvoirs publics à retirer les licences accordées.

L'efficacité des mécanismes du marché en question

L'analyse de la situation dégradée du pavillon français peut s'appuyer sur deux types d'arguments non exclusifs et dont il est difficile de déterminer la part relative. Le premier met en avant le jeu normal d'un marché libéralisé et l'ensemble des facteurs qui pèsent sur les prix proposés par les transporteurs français. Le second insiste sur des mécanismes complexes qui permettent à des entreprises de perdurer sur le marché, et de tirer durablement les prix vers le bas en contournant la réglementation et en pratiquant des prix ne couvrant pas les coûts : on parle alors dans la profession de prix abusivement bas.

Il faut cependant, en préalable, rappeler que la faiblesse des marges du secteur peut être la conséquence du jeu normal du marché. Cette situation est ainsi parfaitement compréhensible dans un marché libéralisé. Placées en forte concurrence, les entreprises, même les plus performantes, ont souvent beaucoup de mal à répercuter les variations de leurs coûts sur les prix pratiqués en raison d'une offre supérieure à la demande. Cette situation a notamment été observée :

- au lendemain de la suppression de la tarification routière obligatoire, où l'ouverture du marché a conduit à la création de nombreuses entreprises et à une diminution des prix proposés ;
- lors des périodes de ralentissement de la croissance économique, où l'offre a là encore tendance à dépasser la demande ;
- à la suite de l'ouverture des marchés et de l'intégration économique européenne qui met les entreprises françaises en concurrence avec d'autres compétiteurs.

Toutefois, depuis l'origine de l'Union européenne, la politique des transports a encadré la libéralisation et l'ouverture progressive du marché par des règles communes qui auraient dû garantir un degré minimal de qualité du transport. Les effets positifs attendus du jeu concurrentiel ne peuvent être obtenus qu'avec l'application stricte de ces règles. Les conditions loyales de concurrence exigent dans toute l'Europe mais aussi dans chaque pays, l'application aussi uniforme que possible de ces règles. On en est sans doute loin : la réalité de la pression concurrentielle qui s'est fortement exacerbée ces dernières années avec, en particulier, l'ouverture progressive de l'Union aux ex-pays de l'Est, expliquerait ainsi en grande partie la situation du pavillon français.

Certains analystes estiment également que le secteur présente une faiblesse structurelle qui influe significativement sur le fonctionnement normal du marché et par conséquent mine son dynamisme économique. Cette situation, qui n'est pas récente, même si une conjoncture plus favorable peut faire croire que la situation se redresse, résulterait du comportement d'entreprises qui, bien qu'en difficulté, demeurerait sur le marché en pratiquant durablement des prix de vente ne couvrant que partiellement leurs coûts complets, ou ce que seraient leurs coûts si elles respectaient rigoureusement la réglementation (vitesse, temps de conduite, temps de travail, etc.). Cette situation pénalise l'ensemble du secteur et amoindrit la capacité d'investissement des meilleures entreprises qui, de ce fait, ne peuvent plus se projeter sur les nouveaux marchés, en particulier ceux qui s'ouvrent en Europe et qui exigent d'engager des ressources importantes.

Il est clair que cette situation est exacerbée au niveau européen, sachant que l'application des règles minimales de la directive par les États font l'objet de nuances qui peuvent être dévastatrices (ce que cherche à corriger la Commission dans son nouveau projet de règlement), mais il est tout aussi clair que la situation observée en France ne s'explique qu'en faible partie par une concurrence internationale déloyale et qu'il faut donc apprécier la situation particulière du marché et du pavillon français.

Dans cette analyse, les mécanismes de marché, et particulièrement celui de la sortie du marché, ne fonctionnent pas correctement et il convient d'y apporter une réponse résolue.

Cette situation n'est pas nouvelle, le diagnostic est connu et il a été de nombreuses fois rappelé. Pourtant, force est de constater que l'effet des mesures prises apparaît insuffisant. Les tenants de cette analyse estiment en effet que de nombreux acteurs du système trouvent leur intérêt dans le statu quo, qui peut paraître dans l'immédiat préférable aux réformes, alors qu'il peut contribuer à pénaliser durablement l'ensemble du secteur.

On peut comprendre les raisons (diverses) pour lesquelles les entreprises les plus solides, et les syndicats professionnels, les pouvoirs politiques locaux, l'administration, répugnent à éliminer les entreprises opérant à perte. On peut également noter que le recours à la sous-traitance, ou à l'affrètement, lorsqu'il est fondé exclusivement sur les prix pratiqués, peut être une manière « d'externaliser », pas forcément de façon délibérée, les infractions à la réglementation sociale ou aux règles de sécurité auxquelles pousse l'état du marché. L'économie (et principalement les chargeurs) peuvent trouver intérêt à court terme à disposer de transport à très bas coût. À plus long terme, ces prix étant obtenus en fragilisant le marché, l'économie risque de se trouver face à des services dégradés, à un affaiblissement de la qualité professionnelle du secteur et à des risques élevés en termes de sécurité routière¹.

1 – Certains économistes membres de la mission contestent cette affirmation et considèrent que l'avantage, pour l'économie, d'une baisse des coûts de transport l'emporte sur les inconvénients qu'elle implique.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Au-delà de la seule régulation à l'entrée du secteur : la question particulière de la capacité financière

La régulation exercée par les pouvoirs publics et acceptée par les organisations professionnelles s'est trop souvent focalisée sur la seule régulation à l'entrée du marché (capacité professionnelle, capacité financière, condition d'honorabilité), action beaucoup plus facile, plus consensuelle, plus corporatiste souligneront certains, mais très insuffisante pour résoudre le problème d'assainissement du secteur, alors qu'il y a là une condition indispensable à un fonctionnement normal du marché. Ce fonctionnement normal suppose que les acteurs des transports routier, comme les autres acteurs économiques, respectent les règles de la concurrence et les contraintes d'exploitation qui sont définies par l'État et par les règlements européens.

Les « considérants » du règlement 96/26/CE sont, à cet égard, très clairs : « considérant qu'il importe de prévoir l'introduction de règles communes pour l'accès à la profession de transporteur par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux en vue d'assurer une amélioration de leur qualification et que cette dernière est susceptible de contribuer à l'assainissement du marché, à l'amélioration de la qualité du service rendu dans l'intérêt des usagers, des transporteurs, et de l'économie dans son ensemble, ainsi qu'à une plus grande sécurité routière ; considérant, en conséquence, qu'il convient que les règles en matière d'accès à la profession de transporteur par route portent sur l'honorabilité, la capacité financière, et la capacité professionnelle de transporteur... »

Le texte précise ensuite qu'il convient de vérifier périodiquement le maintien du respect des conditions d'accès. Cet élément constitue un aspect déterminant de la régulation du secteur. L'évaluation menée pour la France en 2005 par la Direction générale de la mer et des transports du dispositif de capacité financière fait ressortir que les entreprises s'accordent sur deux points :

- le dispositif de capacité financière permet de réguler le marché ;
- cette mesure les oblige à être plus attentives à leurs capitaux propres, à leurs coûts, à leur marge et à la sélection de leurs clients. Elle renforce ainsi leur culture de gestion.

La Commission a publié au mois de mai 2007 un nouveau projet de règlement proposant d'établir des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route. Ce projet insiste sur le contrôle du maintien, en permanence, des conditions financières exigées pour entrer sur le marché. Il introduit une quatrième condition à respecter par les entreprises : celles-ci doivent « être établies effectivement et de manière stable sur le territoire de l'État membre qui lui donne à travers une autorité compétente l'autorisation d'exercer la profession ». Cette condition peut sembler évidente, mais l'expérience prouve que ce n'est pas le cas et qu'il existe, dans certains pays, des entreprises ne disposant que d'une boîte aux lettres. Ce projet prévoit enfin que c'est la Commission qui, par souci d'harmonisation, « adopte la liste des catégories, types et niveau de gravité des infractions ainsi que des fréquences d'occurrence au-delà desquelles des infractions mineures répétées font perdre l'honorabilité requise ».

L'impossible vérification de la tarification des prix abusivement bas¹

Dans un système économique fondé sur la liberté du commerce et de l'industrie, les marchés ne peuvent concourir à l'efficacité économique que si les règles de droit sont respectées par tous. Parmi les pratiques anti-concurrentielles, la vente à perte est actuellement prohibée en France. Le code du commerce (L.420.5) déclare que sont prohibées les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits. Les coûts de commercialisation comportent également et impérativement tous les frais résultant des obligations légales et réglementaires liées à la sécurité des produits. Le code du commerce souligne que ces comportements sont de nature à engager (L. 442-4) la responsabilité de ceux qui les pratiquent envers leurs concurrents.

La question des prix abusivement bas (notion qui renvoie à l'idée de ventes à pertes) a motivé de nombreux travaux et décisions dans le secteur. Elle a conduit à mettre en place une législation particulière², un suivi économique annuel des entreprises et un contrat-type de sous-traitance³, qui est destiné à clarifier les règles du jeu et qui constitue un code de bonnes pratiques explicitant les obligations réciproques des parties, dans le cadre d'une relation commerciale équilibrée.

Ces textes sont censés contribuer au respect de la concurrence dans un secteur où les relations entre professionnels, souvent déséquilibrées, génèrent des dysfonctionnements.

Les lois du 31 décembre 1992 et du 1^{er} février 1995 (modifiées par la loi du 5 juillet 1996) sanctionnent d'une amende de 600 000 francs (91 469 euros) le fait de pratiquer un prix de vente de transport ne permettant pas de couvrir le coût de la prestation.

Pour sa part, l'article 23-1 de la loi du 1^{er} février 1995 punit tout prestataire de transport public routier de marchandises et notamment les transporteurs routiers de marchandises, les commissionnaires de transport et les loueurs de véhicules industriels avec conducteurs, qui offre ou qui pratique un prix inférieur au coût de la prestation.

1 – La circulaire n° 2001-62 du 4 septembre 2001 relative à l'application de la réglementation sur les prix abusivement bas dans le secteur du transport routier de marchandises a pour objet de présenter cette méthode et de préciser les orientations pour la détection des entreprises susceptibles d'être en infraction. Elle annule et remplace la circulaire du 21 août 1996 relative aux modalités de mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives relative à la sous-traitance et aux prix trop bas dans le transport routier de marchandises et l'article I de la circulaire 97-07 du 7 janvier 1997 relative aux prix anormalement bas dans le transport routier de marchandises.

2 – Un prix abusivement bas est, d'après ces lois, celui qui ne permet pas de couvrir à la fois :

- les charges entraînées par les obligations légales et réglementaires, notamment en matière sociale et de sécurité;
- les charges de carburant et d'entretien des véhicules;
- les amortissements ou loyers de véhicules;
- les frais de péage;
- les frais de document de transport;
- pour les entreprises unipersonnelles, la rémunération du chef d'entreprise.

Cf. le décret du 30 août 1999 et l'arrêté du 18 novembre 1999.

3 – Décret n° 2001-659.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Ces textes ont posé des difficultés auprès des agents de l'administration chargés de vérifier leur application. Les efforts développés pour améliorer l'application des textes, d'une part en élaborant une méthode de calcul des coûts tels qu'ils sont définis par la loi, d'autre part en précisant les éléments pris en compte pour sélectionner les entreprises susceptibles d'être en infraction, ont été nombreux.

Les méthodes de calcul proposées apparaissent toutefois complexes¹, mal adaptées à certaines situations (par exemple, acceptation d'un chargement se substituant à un retour à vide) et donc très fragiles dans une procédure contentieuse. Par ailleurs, elles augmentent considérablement le coût du contrôle de la réglementation. Dans les faits, ces textes n'ont pas été appliqués.

On est donc conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir une réglementation lourde, pratiquement inapplicable, et donc inappliquée. S'il fallait procéder à une simplification de la réglementation, ce type de démarche devrait être purement et simplement supprimé. Sachant que les comportements les plus déviants peuvent largement relever du droit commun de la concurrence, il n'apparaît pas dès lors nécessaire de construire une réglementation spécifique à ce secteur.

Il convient, nous semble-t-il, d'aborder la question du dysfonctionnement du marché plus globalement en s'appuyant sur l'analyse de la rentabilité des entreprises. En effet, si une entreprise pratique durablement ce genre de comportements pour se maintenir dans le marché ou gagner des parts de marché, alors nécessairement sa situation financière (indépendamment de la conjoncture) s'en ressentira. L'analyse économique approfondie des comptes de l'entreprise peut donc permettre de mettre à jour ces pratiques qu'il est plus difficile de démontrer au cas par cas.

L'enjeu, les objectifs et les moyens d'une vérification régulière de la capacité financière

Le nouveau projet de règlement du Parlement et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route propose trois mesures simples :

- l'obligation faite aux autorités qui constatent qu'un transporteur ne respecte plus les conditions d'honorabilité, de capacité financière ou professionnelle de l'avertir, et s'il ne régularise pas sa situation après un certain délai, de lui imposer des sanctions administratives allant du retrait de son autorisation à la déqualification de son gestionnaire de transport;

1 – La méthode de calcul préconisée consiste à mettre en œuvre une approche globale du coût de la prestation d'une entreprise et de la comparer au prix du contrat incriminé. Il s'agit de déterminer pour l'entreprise le coût défini par la loi, c'est-à-dire la somme des charges énumérées par la loi (telles que décrites ci-dessus) inscrites à ses résultats comptables (bilan, compte de résultat et liaison fiscale), ramené à l'unité retenue au contrat incriminé (le plus souvent au kilomètre). Le coût défini par la loi est calculé sur le dernier exercice clos ; il permet une approche objective des coûts de l'entreprise.

- la mesure de la capacité financière d'une entreprise à l'aide de deux options laissées au choix des entreprises ou des États membres : soit les actifs circulants et le *quick ratio* (somme des créances et des disponibilités rapportée au montant des dettes à moins d'un an), établis à partir des comptes annuels de l'entreprise, respectent certains seuils, soit l'entreprise prouve sa capacité financière par une garantie bancaire ;
- des modalités de mise en œuvre des sanctions : i) l'autorité compétente retire ou suspend partiellement ou provisoirement l'autorisation d'exercer la profession de transporteur par route donnée à une entreprise si elle constate que cette entreprise ne satisfait plus aux exigences d'honorabilité et de capacité financière et professionnelle prévues à l'article 3 de ce projet et après avoir adressé un avertissement, ii) un avertissement est adressé à une entreprise quand l'autorité compétente constate que cette entreprise risque de ne plus remplir l'une des exigences prévues à l'article 3, iii) lorsqu'il est constaté que l'une de ces exigences n'est plus remplie, l'avertissement octroie un délai pour que l'entreprise puisse régulariser sa situation. Si l'exigence de capacité financière n'est pas remplie, elle doit, dans un délai ne dépassant pas six mois, montrer sur la base d'un plan financier avec des hypothèses réalistes que l'exigence de capacité financière sera de nouveau remplie en permanence à partir de l'exercice comptable suivant.

Comme l'a montré une note du SESP de 2001, il existe une corrélation forte entre la situation financière des entreprises et leur comportement « infractionniste »¹. Les entreprises de transport routier de marchandises en mauvaise santé financière commettent davantage d'infractions.

Les principes et les options ouvertes par ce projet de règlement vont dans le bon sens, mais un certain nombre de précisions mériteraient d'être apportées. D'une part, l'idée de caution bancaire, si elle permet de décentraliser le contrôle sur un tiers spécialisé, reste, en l'état, un peu curieuse, car l'efficacité d'une telle procédure suppose d'en apprécier les modalités concrètes d'application : sur quoi et au bénéfice de qui porte cette caution ? D'autre part, l'indicateur comptable proposé, s'il permet de donner un cadre simple de repérage des entreprises en difficulté, ne résume pas à lui seul la santé économique d'une entreprise. D'autres éléments doivent être pris en compte, comme l'analyse des résultats sur plusieurs années.

Les deux premiers critères sont faciles à établir, et, pour une entreprise qui n'est pas soumise à une obligation de certification de ses comptes (SARL), il est aisé de les faire certifier, pour un coût sans doute très modeste, par un commissaire aux comptes.

Le véritable problème est celui de l'utilisation réelle de ces ratios, dont il n'est pas du tout évident qu'ils traduisent réellement une situation difficile de l'entreprise. On peut, *a contrario*, craindre que le nombre d'entreprises incapables de présenter des ratios satisfaisants ne soit excessif, et que leur application systématique ne soit un leurre. La réalité du contrôle économique ne saurait se réduire au contrôle du respect de quelques ratios.

1 – « Nombre d'infractions et santé financière dans les entreprises de transport routier de marchandises », *Note de synthèse du SESP* n° 137, septembre-octobre 2001. Cette note est présentée en détail dans le rapport du groupe relatif au développement, à la compétitivité économique et à l'emploi.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Il n'en reste pas moins que le non-respect des seuils, que ce soit ceux qui sont imposés aujourd'hui, ou ceux qui pourraient découler d'un nouveau règlement, constitue, et doit être considéré comme un signal d'alerte. L'entreprise doit être invitée à apporter les corrections nécessaires, dans un délai raisonnable : la période de six mois proposée dans le projet de règlement apparaît un peu courte, il semble préférable de prendre une référence d'un an, ce qui aurait le mérite de pouvoir fonder l'analyse sur les comptes annuels de l'entreprise.

Nous considérons surtout que l'administration, avant d'envisager des sanctions, devrait s'efforcer de faire un tri, avec l'aide de professionnels capables d'appré-cier la situation réelle de l'entreprise, ce qui devrait conduire à classer les entre-prises en trois catégories :

- celles dont les difficultés sont manifestement passagères, liées sans doute à une dégradation conjoncturelle, et auxquelles on pourrait donner un délai raisonnable de redressement de la situation ;
- celles auxquelles il pourrait être fait application de la loi du 26 juillet 2005 relatives à la sauvegarde des entreprises ;
- celles dont la situation est suffisamment grave pour que la question de la sortie du marché se pose, avec d'autant plus d'acuité que l'on est capable de mettre en regard de la situation financière dégradée un comportement « infractionniste » systématique. Ce sont ces entreprises dont le sort devrait être traité par les Commissions régionales des sanctions administratives.

Évaluer la situation financière réelle des entreprises n'est pas chose facile¹ et peut conduire l'administration à recourir à des compétences extérieures. Il apparaît en tout cas utile que les fonctionnaires en charge de ces dossiers aient une solide formation en économie des entreprises, de manière à bien maîtriser l'ensemble des mécanismes en jeu.

On notera que les Commissions régionales des sanctions administratives ne proposent de radier une entreprise du registre que lorsqu'elles sont convain-cues de l'issue fatale, ce qui est trop tard. Il est indispensable de comprendre qu'en prolongeant des situations très difficiles, on détruit plus d'emplois dans le secteur qu'on ne pense en sauver.

Il est clair qu'une telle régulation suppose la participation active et la conviction de l'ensemble des acteurs, à commencer par les organismes professionnels : il faut que le secteur soit demandeur de cette régulation, quitte à ce que des règles ajustent les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Sans cette coopéra-tion, l'intervention extérieure et notamment celle des pouvoirs publics n'a que peu de chance d'aboutir. D'autres secteurs confrontés à des problèmes simi-laires ont su s'engager dans une telle voie et s'appliquer des règles strictes en contribuant à exclure de la profession ceux qui la mettaient en danger. Il est clair

1 – Un travail effectué par le CNR montre que les premiers signes d'une évolution pouvant conduire à la disparition d'une entreprise peuvent être relevés cinq ans avant cette disparition, et qu'il existe même un logiciel d'analyse permettant d'identifier les entreprises dont les risques de disparition à terme sont les plus élevés.

qu'une telle « autorégulation » suppose également une forte structuration de la représentativité du secteur, ce qui, actuellement, est loin d'être le cas.

Les modalités de cet engagement conjoint doivent être définies précisément. On peut noter quelques principes de bases :

- les procédures mises en place ne doivent pas pouvoir être contournées ;
- celui qui décide des sanctions ne doit pas avoir d'autres objectifs que celui de faire respecter les règles clairement acceptées par tous ;
- il est nécessaire de repérer les entreprises en difficulté le plus tôt possible, ce qui peut permettre de procéder à des actions de restructuration à temps pour sauver l'entreprise.

Aider à la mutation du secteur : assainir le marché et accompagner les entreprises

L'application des règles du marché ne doit pas empêcher par ailleurs de tout mettre en œuvre pour aider les entreprises à surmonter les difficultés passagères dans des cadres clairement établis. Dans un secteur où la concurrence avec des pavillons étrangers est de plus en plus importante – la libéralisation du marché interviendra à moyen terme –, la fermeture inutile d'entreprises françaises pourrait dans certains cas pénaliser l'emploi et même favoriser le développement des pavillons étrangers. Il convient donc d'établir une claire distinction entre des difficultés passagères et une pratique systématique qui consiste à contourner ces difficultés en dérogeant aux règles qui s'imposent à tous les acteurs du secteur. La volonté d'assainir le marché doit également s'accompagner d'un processus permettant de renforcer la compétitivité des entreprises et de faire en sorte qu'un maximum d'entreprises puissent se renforcer. Ce processus d'assainissement et de renforcement du tissu des entreprises du secteur pourrait s'inscrire dans la loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005¹. C'est une mission qui pourrait être développée en associant l'ensemble des acteurs, notamment au niveau local avec les CRSA. Sur le principe, les entreprises peuvent être aidées mais en aucune manière au détriment du respect des règles. C'est un principe qui doit être accepté *a priori* par tous les acteurs.

Enfin, il convient de souligner que la liaison entre la procédure de sauvegarde, qui ne peut être déclenchée que par le responsable de l'entreprise, et la notion de non-respect de la capacité financière devrait être précisée : l'un des principes qui pourrait être retenu consisterait à dire que le non-respect de la capacité financière pendant une durée à déterminer, plus ou moins longue suivant que l'entreprise respecte ou enfreint les règles de la législation sociale ou de la sécurité routière, devrait conduire d'une part à la radiation de l'entreprise du registre des transporteurs et d'autre part à refuser la possibilité de mettre en œuvre la procédure de sauvegarde (ce qui suppose une modification de la loi correspondante).

1 – La loi de sauvegarde des entreprises (26 juillet 2005), élaborée à l'issue d'une très large concertation, a pour objectif, en s'inspirant des meilleures pratiques constatées dans les pays développés, de moderniser le droit applicable aux entreprises en difficulté. Elle privilégie la prévention et la négociation qui se déroulent sous le contrôle des tribunaux de façon à apporter une contribution décisive à la sauvegarde de l'activité économique et de l'emploi. Il s'agit notamment de permettre à l'entreprise de dresser un diagnostic et d'élaborer un plan de sauvegarde. C'est un outil mis à la disposition des dirigeants prévoyants.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

La relation avec la fraude et le non-respect de la réglementation

Le non-respect de la réglementation et la fraude sont pour les entreprises en difficulté un des moyens efficaces pour réduire leurs coûts, et donc maintenir leur activité (fraude à la charge des véhicules, à la vitesse, au temps de travail des conducteurs, etc.). Il faut sortir d'une culture d'indulgence qui conduit de fait à refuser que la sanction économique, que certains assimilent à une double peine, s'ajoute aux sanctions pour non-respect de la réglementation.

L'administration doit renforcer les contrôles, rendre effectives dans les délais les plus brefs les sanctions pour infraction aux limitations de vitesse et au respect des temps de conduite, se donner les moyens de détecter les récidives, et pratiquer rapidement des contrôles financiers, la répétition des infractions laissant soupçonner une corrélation avec une situation financière dégradée¹, y compris sur le plan financier. Ce n'est pas le cas actuellement. Si la fraude est pour une entreprise une technique de production généralisée, ses décisions finiront par la conduire au dépôt de bilan. Mieux vaut que l'entreprise soit radiée du registre des transporteurs avant qu'elle ne soit conduite à cette situation.

Il semble que cet aspect soit simple à appréhender et facilement compréhensible par la profession, comme par le citoyen. Le durcissement du contrôle et l'application immédiate des sanctions sont susceptibles d'assainir le marché. Une action résolue sur ce point sera salutaire.

Néanmoins, il ne suffit pas de réaffirmer ce principe général. Les différents entretiens et travaux menés par le groupe démontrent clairement l'efficacité insuffisante du système de contrôle et de sanction, pour de nombreuses raisons qu'il faut analyser précisément.

2.5. Une nécessaire révision de la chaîne contrôle-sanction

Le contrôle et les sanctions sont donc un élément essentiel de la régulation du secteur. Dans une économie de marché, il appartient à l'État d'arrêter les règles que les producteurs doivent respecter. En effet, même dans une économie libéralisée, la concurrence ne signifie pas que les producteurs ont toute liberté d'action et peuvent faire ce qu'ils veulent pour inciter l'acheteur à les choisir ou pour réduire leurs coûts. L'État intervient pour interdire certaines pratiques et fixe un ensemble de contraintes dans quatre domaines :

- celui du fonctionnement de la concurrence elle-même (interdiction des ententes, de l'abus de position dominante, du « dumping »);
- celui des conditions d'emploi des salariés (droit du travail, conventions collectives, etc.);
- celui de la sécurité, qui concerne les produits et les procès de production;
- celui de la protection de l'environnement.

1 – Mais les infractions peuvent avoir bien d'autres causes.

Même si elles répondent aux mêmes objectifs et aux mêmes principes dans tous les secteurs d'activité, les règles concernant le transport routier de marchandises présentent des spécificités répondant aux caractéristiques de ce secteur. C'est donc dans ce cadre réglementaire que la concurrence entre transporteurs routiers doit s'exercer, et il appartient à l'État d'y veiller.

La circulaire du 26 septembre 1996 (toujours en vigueur) relative à la coordination et à l'efficacité du contrôle routier de marchandises et de voyageurs fixait ainsi le cadre réglementaire du contrôle : « L'État a la responsabilité fondamentale, d'une part, de veiller à la régularité du transport routier de marchandises sur le plan des conditions d'emploi des salariés, de la sécurité et de la concurrence et, d'autre part, de garantir la mise en œuvre des sanctions prises à l'encontre des entreprises qui s'exonèrent des réglementations en vigueur. En effet, les conditions de concurrence dans ce secteur conduisent trop fréquemment certaines entreprises, directement ou au moyen de la sous-traitance, à agir dans des conditions anormales, en infraction avec les règles de sécurité les plus élémentaires. Il est donc impératif d'améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle du transport routier, comme le demandent les professionnels eux-mêmes ».

Or la chaîne du contrôle-sanction s'avère aujourd'hui particulièrement peu efficace compte tenu notamment de l'encombrement des tribunaux¹. Par ailleurs, les contrôles semblent très différents d'un pays à l'autre, même si une nouvelle directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements de 1985 du Conseil concernant la législation sociale relative aux activités du transport routier est entrée en vigueur en avril 2007 : elle a été transposée en droit français par l'arrêté du 9 mai 2007. Elle précise notamment que le pourcentage minimum de jours de travail contrôlés doit passer de 1 % actuellement à 2 % en 2008, puis à 3 % en 2010 et éventuellement 4 % en fonction de la diffusion du chronotachygraphe électronique.

■ Les contrôles

Compte tenu de la définition de la régulation du secteur, les objectifs qui en découlent pour le contrôle sont les suivants :

- contrôles économiques en entreprises : ceux-ci résultent du paragraphe précédent. Dès lors que la modalité principale du contrôle correspond à la vérification du maintien de la capacité financière, attestée par un expert comptable, par un commissaire aux comptes ou par un organisme spécifique mis en place à cet effet, on peut s'interroger sur leur sens et sur leur portée ;
- contrôles de la législation sociale en entreprises : il s'agit essentiellement de vérifier les durées maximales de travail, les temps de repos hebdomadaires et les durées de conduite entre ces temps de repos, la durée de conduite sur deux semaines et les feuilles d'enregistrement, les données numériques provenant de l'unité embarquée et de la carte conducteur. Le contrôle peut aussi concerner le travail illégal et la sous-traitance ;

1 – Il existe bien d'autres raisons, tenant par exemple aux difficultés de réalisation des contrôles pendant les week-ends.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

- contrôle sur route : il doit en premier lieu concerter le respect des temps de conduite et de repos, le fonctionnement correct du limiteur de vitesse et du chronotachygraphe, le respect des visites techniques périodiques ainsi que l'exercice légal de la profession. La vérification de l'état des pneus, dont l'usure est dangereuse pour l'ensemble des usagers de la route, et qui constitue également l'un des premiers signes de difficulté financière de l'entreprise, pourrait être réalisé durant ces contrôles ;
- contrôles vis-à-vis du code de la route : les contrôles de vitesse doivent être *a priori* accrus. Par ailleurs, le contrôle des charges doit être organisé, et plus largement pratiqué.

Les entreprises restent soumises aux réglementations de droit commun qui, elles aussi, peuvent donner lieu à des contrôles (services fiscaux, URSSAF, etc.).

Afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle lui-même, plusieurs pistes méritent d'être citées.

Une révision de l'organisation et de la coordination des contrôles

Les acteurs intervenant dans ce contrôle sont multiples, relevant d'administrations différentes avec des rôles différents, ce qui oblige à une coopération entre les services. Malgré l'instauration de plans régionaux de contrôle, cette coopération s'avère difficile. En particulier, les contrôles sur routes sont tributaires de la participation des forces de police ou de gendarmerie qui ont seules compétence pour arrêter les véhicules. Or les forces de l'ordre peuvent avoir d'autres priorités, de sorte qu'il arrive que des interventions prévues ne puissent avoir lieu. La question de savoir si les contrôleurs des transports terrestres pourraient être habilités à procéder à l'interception des véhicules a été posée, mais s'est heurtée à la forte réticence de ces contrôleurs ou du moins des organisations syndicales qui les représentent. On peut se demander si ce problème ne pourrait être de nouveau posé : la solution retenue dans le cadre des enquêtes de circulation au bord des routes consistant à ce que les agents de l'équipement arrêtent les véhicules au moyen de feux de chantier en présence des forces de police ou de gendarmerie pourrait être envisagée. Une plus grande synergie enfin entre l'Inspection générale du travail et de la main-d'œuvre des transports et les contrôleurs des transports terrestres pourrait être recherchée. En tout état de cause, une réflexion approfondie sur l'organisation et sur l'efficacité du contrôle doit être menée. Elle devrait donner lieu ensuite à une actualisation de la circulaire de 1996, signée par le Premier ministre, relative au contrôle.

Le nombre de contrôles en entreprises

Les organisations professionnelles du transport mettent en cause, sinon le nombre des contrôles effectués, du moins leur répartition entre contrôles sur route et contrôles en entreprise. Ils estiment que les contrôles en entreprise étant moins développés dans plusieurs pays concurrents, et les contrôles sur route en nombre insuffisant en France, il en résulte un avantage compétitif pour les transporteurs non résidents qui sont soumis à moins de contrôle

dans notre pays que les transporteurs français à l'étranger. La directive sur le contrôle précise cependant qu'actuellement 30 % des jours de travail contrôlés doivent l'être en entreprise et que ce pourcentage doit atteindre 50 % à partir de janvier 2008.

L'augmentation des contrôles sur route

Il appartient à l'État de renforcer considérablement les moyens mis en œuvre pour faire respecter le Code de la route (vitesse limite et surcharges) et le Code du travail (heures de conduite). Au moins dans un premier temps, cela nécessite une forte augmentation des contrôles sur la route.

La mise en place des moyens nécessaires au contrôle

Les organisations professionnelles demandent également, à juste titre, que des moyens techniques modernes soient mis à la disposition des contrôleurs pour que, lors des contrôles sur route, l'arrêt des véhicules, qui se traduit pour les transporteurs par une perte de productivité, soit aussi court que possible.

Les personnels étant peu nombreux et autonomes¹, l'utilisation des nouvelles technologies doit être systématique, pour contrôler les vitesses, les temps de conduite par l'utilisation directe du chronotachygraphe numérique, les charges, grâce à des pesées dynamiques. Il faut ajouter la verbalisation assistée par ordinateur (VAO), le paiement électronique des amendes et consignations (carte Bleue, Internet), les moyens modernes de traduction simultanée (*call center* par exemple), la connexion directe avec un fichier recensant les infractions commises par des poids lourds, un contrôle automatique des plaques à la frontière...

De même, il manque à l'évidence des aires où les véhicules pourraient être contrôlés en toute sécurité et où ils pourraient être immobilisés lorsqu'un contrôle révèle des infractions graves dans le domaine de la charge du véhicule, du temps de conduite et de repos, etc. De l'avis général des professionnels, l'immobilisation est la sanction la plus efficace, puisqu'elle est immédiate, coûteuse, qu'elle touche indirectement le chargeur qui, ultérieurement, y regardera à deux fois avant de choisir un transporteur trop souvent sanctionné de cette manière. Il semble donc nécessaire de développer rapidement un programme de construction de telles aires, au moins sur les grands axes de circulation des poids lourds.

■ Les sanctions

Les contrôles ont donné lieu, en 2005, à un peu plus de 82 500 procès-verbaux, dont 53 800 à l'issue des contrôles sur route et 28 800 à l'issue des contrôles en entreprises. Les infractions relevées à l'issue des contrôles sur route concernent la réglementation sociale des transports à hauteur de 59 %, tandis que les infractions relevées en entreprises relèvent toutes de cette catégorie.

Le système existant repose sur la distinction entre des sanctions pénales pour les infractions isolées ou répétées (récidive), auxquelles peuvent se superposer des sanctions administratives, prononcées par le préfet sur proposition de la CRSA, saisie par la DRE.

1 – Ces deux paragraphes sont inspirés des conclusions de la mission Liebermann.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Les sanctions pénales

On sait que la législation en vigueur a été fortement renforcée ces dix dernières années, en particulier par le fait de la loi de sécurité et de modernisation (Titre VI, chapitre 1, de la loi 96-95 adoptée le 1^{er} février 1995), et des décrets n° 95-601 et 95-602 du 5 mai 1995. Ces textes ont défini de nouvelles infractions (exercice illégal des professions réglementées, débranchement du limiteur de vitesse, falsification des documents ou emploi irrégulier des dispositifs destinés au contrôle, etc.) qui sont toutes des délits ; ces textes ont en outre aggravé les peines pour des infractions déjà définies.

Les infractions se répartissent entre contraventions de classes 1 à 5 et délits. Les contraventions relevant des classes 1 à 3 font l'objet d'amendes forfaitaires dont les niveaux sont très faibles au regard des peines maximales encourues et dont le paiement éteint l'action pénale. En ce qui concerne les contraventions de 4^e classe, la procédure de l'amende forfaitaire ne s'applique qu'aux infractions relatives à la réglementation des transports et au code de la route et sous réserve qu'aucune autre infraction n'en relevant pas n'ait été simultanément constatée. Les contraventions ne faisant pas l'objet d'amendes forfaitaires relèvent des tribunaux de police ou des juridictions de proximité ; les délits relèvent des tribunaux correctionnels.

S'agissant des véhicules étrangers, lorsque l'infraction commise est un délit ou une contravention ne faisant pas l'objet d'un paiement immédiat, le conducteur de l'entreprise non résidente en France doit verser une consignation en garantie du paiement de l'amende fixée ultérieurement par le tribunal. Certains estiment que le dispositif des consignations conduit, pour les véhicules étrangers, à des sanctions plus efficaces (car effectives et immédiates) que celles que prévoient les textes pour les véhicules français. En effet, les poursuites pénales des transporteurs français devant les tribunaux, pour non-paiement des amendes forfaitaires ou pour les infractions ne donnant pas lieu à amendes forfaitaires (dont les délits), semblent peu efficaces.

On ne dispose malheureusement d'aucune statistique permettant d'apprécier l'efficacité des procédures pénales. En revanche, une étude ponctuelle a été réalisée dans le cadre du PREDIT il y a quelques années sur la région Rhône-Alpes¹, mettant en lumière le fait que les parquets abandonnent les poursuites dans des proportions élevées : 57 % des procès verbaux ne sont suivis d'aucune poursuite. Cette étude ne montre pas, mais on le sait par ailleurs, que les sanctions, lorsqu'il y a poursuite, interviennent longtemps après le constat des infractions, et que leurs niveaux sont généralement très inférieurs aux maximums prévus par les textes. L'étude donne sur l'attitude des parquets quelques explications convaincantes, qui font douter de la possibilité de renforcer sensiblement « l'effectivité » des poursuites pénales.

1 – Cf. Isabelle Bon-Garcin, *L'effectivité de la loi pénale dans les transports routiers de marchandises. La réponse des parquets aux procès-verbaux dressés par les acteurs du contrôle routier*, rapport de recherche réalisé dans le cadre du PREDIT 2.

Les travaux du groupe présidé par Maurice Bernadet conduisent à estimer que le durcissement des textes prévoyant des sanctions pénales pour de nombreuses infractions, dont des infractions à caractère économique ne concernant pas directement la sécurité, n'a pas atteint le but recherché. Dès lors, on peut se demander s'il ne serait pas nécessaire de revenir sur cette évolution en « dépénalisant » les infractions lorsqu'elles ne mettent pas en jeu la vie d'autrui et en substituant aux sanctions pénales des sanctions administratives.

■ Vers une dépénalisation ?

Le faible nombre de suites données aux procès verbaux dressés, que ce soit par les tribunaux ou par les Commissions régionales de sanctions administratives, conduit à une perte de crédibilité de l'ensemble de l'action de l'État dans le domaine de la régulation et du contrôle. L'amélioration nécessaire du système pourrait reposer sur les principes suivants :

- alourdissement substantiel des amendes résultant des contrôles effectués au bord des routes ;
- généralisation de la procédure d'immobilisation, qui est jugée particulièrement pénalisante et donc efficace ;
- dépénalisation d'un certain nombre d'infractions constatées ;
- rénovation des Commissions régionales des sanctions administratives afin que les infractions dépénalisées et que les comportements « infractionnistes » fassent l'objet de réelles sanctions, mais que les entreprises en difficulté, qui respectent les règlements, soient aidées.

La réflexion amorcée sur la « dépénalisation » montre cependant que les choses ne sont pas simples. La définition d'un nouveau système pourrait être fondée d'une part sur des sanctions aux infractions considérées isolément, et d'autre part sur la sanction des comportements « infractionnistes ».

S'agissant des infractions « isolées » dont les procès verbaux sont pour l'instant transmis aux parquets, une distinction pourrait être faite entre les infractions les plus graves, celles qui mettent directement en danger la vie d'autrui et qui devraient rester des délits, et les autres. Celles qui ne mettent pas en cause la sécurité des personnes, et en particulier les infractions à caractère économique, pourraient être soit requalifiées en contraventions de 4^e ou 5^e classe (certaines sont déjà des infractions de 5^e classe) soit perdre le caractère d'infraction pénale pour faire l'objet de sanctions administratives pécuniaires. Un tel reclassement aurait l'avantage de désencombrer les tribunaux et d'éviter que les poursuites ne soient trop souvent abandonnées.

La question se pose de savoir s'il faut substituer des sanctions administratives aux sanctions pénales des 4^e et 5^e classes (infractions actuellement classées dans ces catégories ou infractions qui résulteraient de la déqualification de délits, comme évoqué ci-dessus). La procédure de l'amende forfaitaire est compatible avec l'exigence d'une sanction rapide, voire immédiate. La substitution de sanctions administratives aux sanctions pénales n'aurait cependant aucun sens si elles conduisaient à reconstruire des dispositifs identiques n'offrant aucun avantage supplémentaire du point de vue de l'efficacité ou de la simplicité. Il semble cependant que des avantages puissent exister : les sanctions administratives permettraient d'établir une plus juste gradation des sanctions en fonction de la

gravité de l'infraction que l'amende pénale ; on peut aussi supposer que l'organe qui prononcera ces sanctions comportera des spécialistes de l'activité de transport plus compétents que les magistrats pour juger des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et apprécier sa gravité.

Il doit être clair, cependant, que la dépénalisation de certaines infractions n'a pas pour objet de réduire l'importance des sanctions, bien au contraire. Mais les discussions menées au sein du groupe présidé par Maurice Bernadet ont montré que cette dépénalisation était susceptible de soulever autant de questions qu'elle en résoudrait : l'étude approfondie devrait en être poursuivie.

S'agissant des sanctions relatives aux comportements « infractionnistes » (infractions graves et répétées), elles font déjà l'objet de sanctions administratives décidées par le préfet. Ces sanctions consistent en la suspension ou le retrait définitif de copies de licences pouvant conduire, si la totalité des licences dont dispose l'entreprise sont retirées, à sa radiation du registre des transporteurs et des loueurs.

Le dispositif actuel, en dépit de sa sévérité théorique, paraît peu efficace puisque le nombre des entreprises déférées devant les CRSA est faible au regard de ce que l'on sait du comportement « infractionniste » des transporteurs (65 entreprises de TRM en 2005, dont 58 sanctionnées pour un tel comportement, sur un total de 234 sanctions).

■ Une nécessaire réforme des Commissions régionales des sanctions administratives

Les sanctions administratives sont prononcées par le préfet sur proposition d'une Commission régionale des sanctions administratives (CRSA). Celle-ci est saisie par le directeur régional de l'équipement, auquel il appartient de faire un tri entre les entreprises dont le sort doit être traité par contacts, conseils, mises en garde, et celles pour lesquelles l'intervention des CRSA est indispensable. La CRSA peut proposer diverses sanctions dont le retrait provisoire ou définitif de titres d'exploitation et la radiation de l'entreprise du registre des transporteurs et des loueurs. Le rapport Dobias de 1993 avait fortement recommandé l'activation de ces commissions qui n'avaient, à l'époque, pas toujours été constituées et qui se réunissaient rarement. Depuis 1994, leurs réunions sont plus fréquentes, mais leur activité varie fortement selon les régions.

En 2005, les CRSA ont tenu 46 réunions, 361 entreprises de TRM ont été présentées, et 234 sanctionnées. Ce chiffre peut paraître faible. Sur les 361 entreprises poursuivies, 296 l'ont été pour non-respect des conditions d'accès à la profession, 176 ont été sanctionnées pour non-respect des conditions d'accès (dont 152 pour non-respect de la condition financière, 23 pour non-respect de la condition de capacité professionnelle et 1 pour non-respect de la condition d'honorabilité).

Or leur efficacité est une condition nécessaire de la rénovation de la chaîne contrôle-sanction. Cette institution régionale de régulation apparaît utile notamment parce qu'elle est proche des acteurs locaux.

Plusieurs pistes d'amélioration du dispositif peuvent être envisagées, concernant plus particulièrement :

- le champ des infractions prises en compte par la CRSA (intégration des infractions à l'hygiène et la sécurité par exemple) ;
- les conditions de saisine de la CRSA : on peut envisager que les directions régionales du travail des transports (DRTT) puissent, comme les DRE, soumettre des dossiers à la CRSA ;
- les sanctions possibles : on peut envisager de condamner l'entrepreneur à suivre des stages de formation, de le condamner à une amende, de retirer à son gestionnaire l'attestation de capacité, etc. ;
- la composition des CRSA devrait être élargie : la présence d'experts indépendants des organisations professionnelles et de l'administration doit être envisagée. La composition devrait être telle que les CRSA constituent un véritable collège d'experts pouvant faire la distinction entre les entreprises qui commettent des erreurs mais qui sont susceptibles de se corriger et celles qui pratiquent la fraude de manière systématique pour se maintenir sur le marché... ;
- le fonctionnement des CRSA devrait être facilité (par exemple en renonçant à l'obligation du « quorum », ce qui permettrait de les réunir plus souvent) et leur efficacité accrue (publicité des recommandations ? obligation de motiver les recommandations ? obligation de motiver les décisions finales des Préfets si elles sont distinctes des recommandations des CRSA ?) ;
- la mission estime qu'il appartient à l'État de définir la « politique pénale » qu'il entend suivre en fonction de la conjoncture économique, et de veiller à l'homogénéité de son application par ses services, par ceux des organismes de contrôle, ainsi que par les Commissions régionales de sanctions administratives ;
- l'ensemble des recommandations des CRSA devrait chaque année faire l'objet, par l'administration, d'un rapport de synthèse qui pourrait être communiqué au Conseil national des transports, et éventuellement soumis pour avis à la Commission nationale des sanctions administratives.

La mission souligne enfin que dans le cadre de sa politique de régulation économique et sociale du secteur, l'État doit disposer des moyens nécessaires, en particulier en personnels qualifiés¹, pour effectuer les contrôles prévus.

2.6. L'amélioration de la sous-traitance : vers une plus grande responsabilité des donneurs d'ordre

La pratique intensive de la sous-traitance est une des caractéristiques du TRM. Mais il faut distinguer la sous-traitance dans les relations entre les organisateurs de transport et les transporteurs d'une part, et la sous-traitance entre transporteurs eux-mêmes d'autre part. Par définition, le métier des organisateurs de transport (entreprises relevant des codes 634 de la NAF²) consiste à confier à des transporteurs l'exécution des opérations qu'implique l'engagement pris avec leurs clients. La sous-traitance entre transporteurs (codes NAF 602) relève

1 – Une large majorité des membres du groupe souligne la nécessité de l'existence d'un corps de contrôle spécifique au transport routier de marchandises.

2 – La NAF (Nomenclature des activités françaises) est un code de l'INSEE.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

d'une logique autre. Les taux de sous-traitance sont d'ailleurs radicalement différents : ils sont, en 2005 (source EAE), de 13 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de transport de proximité (602L), de 16 % pour les entreprises de transport interurbain (602M), de 50 % pour les entreprises de messagerie (634A) et de 67 % et 65 % respectivement pour les affréteurs (634B) et les organisateurs de transport international (634C). Le taux moyen de sous-traitance des diverses catégories d'entreprises est relativement stable au cours des dernières années. En revanche, le taux varie, au moins dans les entreprises de transport, avec leur taille : il est généralement croissant avec celle-ci.

Une autre façon d'apprécier l'importance de la sous-traitance consiste à s'intéresser à la proportion des envois (et non plus du chiffre d'affaires) qui font l'objet de sous-traitance. L'enquête ECHO¹ permet de préciser cette question. Une exploitation spécifique a été réalisée sur les chaînes de transport n'utilisant que le mode routier, concernant les expéditions des secteurs de l'industrie, des commerces de gros, de la VPC et des entrepôts, à l'exclusion des industries d'extraction et de l'agriculture. Leur analyse conduit à estimer que 47 % des chaînes font intervenir de la sous-traitance. Cette approche de la sous-traitance donne donc une vue un peu différente de l'approche traditionnelle par le chiffre d'affaires. Elle montre que la sous-traitance est un phénomène très répandu, notamment pour les envois de faible tonnage.

Même si l'on ne s'intéresse qu'à la sous-traitance entre transporteurs, celle-ci n'est pas en soi un phénomène critiquable. Elle est parfaitement adaptée à deux caractéristiques du transport de marchandises liées au temps et à l'espace :

- au temps, car la production du transport n'est pas stockable, et sa demande fluctue fortement ; la sous-traitance trouve normalement sa place dans ces fluctuations. Une entreprise convenablement gérée dispose d'une capacité égale ou légèrement supérieure aux besoins normaux, mais insuffisante pour faire face aux pointes exceptionnelles. Elle se tourne alors vers la sous-traitance... Mais l'entreprise peut aussi se placer délibérément en sous capacité, et assurer ainsi le plein emploi de ses moyens propres ;
- à l'espace, car un transporteur, sauf s'il est très important, ne peut être implanté dans toutes les régions. Les accords entre correspondants et confrères sont donc tout à fait normaux, utiles, voire nécessaires, et participent à la souplesse et à la réactivité qui sont une des principales qualités de ce mode de transport.

Le développement de la sous-traitance devient anormal quand, par exemple, les grandes entreprises disposant d'un service commercial, exerçant le plus souvent des fonctions d'auxiliaires, sont à même d'exploiter une rente : elles peuvent assurer avec leurs propres véhicules les trafics les plus intéressants et sous-traiter les frets moins rémunérateurs à d'autres entreprises plus petites. Ce mécanisme peut se développer en cascade et aboutit aux entreprises artisanales

1 – L'enquête ECHO a été réalisée par l'INRETS en 2004. Elle a consisté à « suivre » les expéditions au départ d'un certain nombre d'établissements français afin de reconstituer leur cheminement jusqu'à leur destination finale, en relevant les opérateurs qui intervenaient à chaque étape.

qui reçoivent, s'il en reste, le fret dont aucune des entreprises situées en amont n'a voulu. La petite entreprise, située en bout de chaîne, se borne à exécuter l'opération matérielle de transport, c'est-à-dire la traction, pour une rémunération amputée des commissions diverses (généralement 15 %) prélevées par les intermédiaires. Elle se trouve dans une situation de dépendance très forte, et doit assurer, dans des conditions précaires et peu rémunératrices, le travail que son donneur d'ordre ne veut pas assurer. Le cas limite est celui du « traco » qui n'est propriétaire que du tracteur, et qui loue ses services pour tirer les semi-remorques de son donneur d'ordre. Il est même possible qu'il ne soit pas propriétaire de son tracteur, et qu'il loue celui-ci à son donneur d'ordre.

Cette sous-traitance n'est donc pas, dans bien des cas, une « vraie » sous-traitance de compétence, de savoir-faire et de spécialisation. Ce n'est pas non plus une « vraie » sous-traitance de capacité. On peut dire qu'il s'agit d'une sous-traitance « d'exploitation » consistant à compenser sur le dos des transporteurs les plus dépendants la sous-tarification des transports à laquelle d'ailleurs ils participent.

L'analyse peut même, dans certains cas, aller plus loin : des entreprises, poussées par la concurrence, acceptent de « mauvais » frets et s'en défaussent sur leurs sous-traitants, c'est-à-dire leur cèdent les trafics qu'il ne leur est pas possible de rentabiliser en respectant les règles normales du jeu; l'entreprise donneuse d'ordres sous-traite non seulement le fret, mais aussi la fraude que sa rentabilisation implique. Peut-être serait-il plus exact de dire que la finalité même de la sous-traitance est, dans ce cas, de confier à d'autres l'obligation de ne pas respecter les normes de charge, les limites de vitesse, les règles de temps de conduite et de repos...

La tentation peut donc exister de réglementer cette activité et notamment d'interdire la sous-traitance « en cascade », même si l'adoption du contrat-type de sous-traitance et l'attitude des tribunaux qui, lorsqu'ils constatent la subordination du sous-traitant au donneur d'ordre, requalifient le contrat de sous-traitance en un contrat de travail, ont sans doute permis d'éviter certains abus. Mais il paraît difficile, sinon impossible, de faire la distinction entre la sous-traitance « normale », qui doit relever de la seule liberté contractuelle des parties, et la sous-traitance « anormale ». Aussi la solution doit-elle plutôt être recherchée dans un renforcement de la responsabilité des donneurs d'ordre, donc dans une modification du décret de 1992 concernant la co-responsabilité.

Le rapport d'Isabelle Bon-Garcin pour la Direction générale de la mer et des transports (DGMT)¹, qui fait le constat de l'inefficacité de ce décret et qui étudie la réglementation correspondante dans plusieurs pays de l'Union propose un certain nombre de pistes qui permettraient d'améliorer le dispositif, c'est-à-dire de le rendre plus efficace. La synthèse de ses propositions comporte trois orientations, classées dans l'ordre croissant de leur sévérité et de l'importance des modifications réglementaires qu'elles entraîneraient :

- Solution légère : sensibiliser les utilisateurs du dispositif.
Il s'agirait « de sensibiliser les services de contrôles et les Parquets à l'existence du dispositif et à sa légitimité, afin d'aboutir au renforcement de son

1 – Analyse de la co-responsabilité des donneurs d'ordre aux transporteurs routiers de marchandises dans quatre pays de l'UE : Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas (avril 2007).

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

application, d'inviter les tribunaux à adopter une appréciation plus souple de l'élément intentionnel¹ afin que les donneurs d'ordre peu scrupuleux ne puissent profiter de cet élément pour échapper à la sanction, d'améliorer la communication et la concertation entre les services de contrôles et les parquets afin de cibler les entreprises à sanctionner et de s'accorder sur les critères qui permettent d'engager la responsabilité du donneur d'ordre ».

- Solution médiane : modifier l'intitulé de l'infraction et faciliter les moyens de preuve.

Il s'agirait essentiellement de modifier la rédaction du décret de sorte que la responsabilité du donneur d'ordre soit engagée dès lors qu'il a incité (et non plus donné des instructions incompatibles) à la commission des infractions. Isabelle Bon-Garcin propose la rédaction suivante : « Le fait, pour tout expéditeur, commissionnaire, affréteur, mandataire, destinataire ou tout autre donneur d'ordre de provoquer le non-respect par tout transporteur ou tout préposé de celui-ci ».

- Solution haute : renforcer la responsabilité pénale du donneur d'ordre.

Les propositions d'Isabelle Bon-Garcin consistent à :

- « prévoir la co-responsabilité pénale du donneur d'ordre dans l'énoncé même de certaines infractions » ;
- « prévoir une présomption de responsabilité pour certaines infractions (surcharge, temps de conduite, temps de repos par exemple) » ;
- « mettre à la charge du donneur d'ordre une obligation générale de contrôle de la conformité de l'opération de transport avec les normes énoncées par certaines réglementations (obligation prévue, pour ce qui concerne les temps de conduite et de repos, par le nouveau règlement communautaire n°561/2006) ».

Isabelle Bon-Garcin ajoute une quatrième solution, dite « radicale », de portée beaucoup plus large puisqu'elle ne concernerait pas que le problème de la co-responsabilité du donneur d'ordre et qu'il s'agirait, en s'inspirant de dispositions existantes en Allemagne, de « dépénaliser » certaines infractions et de substituer des sanctions administratives aux sanctions pénales.

La mission souhaite que ce rapport et ces propositions soient suivis d'effet. Elle considère que la solution légère ne peut suffire et qu'il faut s'engager au minimum dans la voie de la solution médiane, et sans doute dans celle de la solution haute. Reprenant en partie les mesures avancées par Isabelle Bon-Garcin, la mission recommande plus précisément :

1 – Rappelons que le décret n° 92-699 dit de co-responsabilité dispose que la co-responsabilité du donneur d'ordre est engagée par « le fait pour tout expéditeur, commissionnaire, affréteur, mandataire, destinataire ou tout autre donneur d'ordre, en connaissance de cause, de donner à tout transporteur routier de marchandises, ou à tout préposé de celui-ci, des instructions incompatibles avec le respect des dispositions » relatives aux durées maximales de conduite journalière, à la durée du travail, aux vitesses maximales autorisées, aux limites de poids des véhicules, etc. L'engagement de la responsabilité du donneur d'ordre implique donc de prouver qu'il a donné de telles instructions en toute connaissance de cause.

- de sensibiliser les services de contrôles et les parquets à l'existence du dispositif mis en place par le décret de 1992 et à sa légitimité, afin d'aboutir au renforcement de son application; d'inviter les tribunaux à adopter une appréciation plus souple de l'élément intentionnel afin que les donneurs d'ordre peu scrupuleux ne puissent profiter de cet élément pour échapper à la sanction; d'améliorer la communication et la concertation entre les services de contrôles et les parquets afin de cibler les entreprises à sanctionner et de s'accorder sur les critères qui permettent d'engager la responsabilité du donneur d'ordre;
- de modifier la rédaction du décret de sorte que la responsabilité du donneur d'ordre soit engagée dès lors qu'il a incité (et non plus donné des instructions incompatibles) à la commission des infractions;
- de prévoir la co-responsabilité pénale du donneur d'ordre dans l'énoncé même de certaines infractions;
- de prévoir une présomption de responsabilité pour certaines infractions (surcharge ou temps de conduite par exemple);
- de mettre à la charge du donneur d'ordre une obligation générale de contrôle de la conformité de l'opération de transport avec les normes énoncées par certaines réglementations (obligation prévue, pour ce qui concerne les temps de conduite et de repos, par le nouveau règlement communautaire n° 561/2006¹).

Il convient de souligner l'opposition du représentant des chargeurs et de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) à cette recommandation.

2.7. La compétitivité retrouvée de nos ports peut être créatrice de valeur ajoutée et d'emplois

Dans une économie de plus en plus mondialisée, l'importation et l'exportation de marchandises par le mode maritime sont appelées à poursuivre leur forte croissance. Le rapport de prospective à 2050 du Conseil général des Ponts et Chaussées rappelle que le trafic annuel des ports français s'élevait en 2002 à 350 millions de tonnes, dont environ 50 % de produits pétroliers, 25 % de vracs solides et 25 % de marchandises diverses. Ce trafic annuel croît actuellement très rapidement, notamment pour sa composante trafic de conteneurs, qui représente 30 millions de tonnes réparties pour l'essentiel entre les ports du Havre et de Marseille à raison de deux tiers un tiers. D'ici à 2050, ce trafic de conteneurs pourrait être multiplié entre trois et cinq fois selon les scénarios. Une telle perspective amène à s'interroger sur les possibilités ou les nécessités d'extension des terminaux à conteneurs (et sur les accès terrestres nécessaires) mais surtout sur l'attractivité de ces deux ports.

Aujourd'hui, une fraction importante des conteneurs maritimes à destination ou en provenance de la France utiliseraient des ports situés hors de France et seraient ensuite transportés, bien souvent par la route et de plus en plus sous pavillon étranger.

1 – Notons que cette analyse, de même que les conclusions et recommandations, ne sont pas partagées par tous les membres de la mission.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

L'amélioration de l'attractivité des ports français, en particulier pour le trafic de conteneurs, de même que celle de leur desserte par les différents modes, constitue ainsi un enjeu important pour le transport de marchandises dans le futur, et probablement pour la part du pavillon français, même si la priorité doit être donnée à la desserte des ports par les modes ferroviaires, fluviaux et maritimes.

Le rapport¹ de juillet 2007 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées souligne l'importance du développement du commerce mondial qui, depuis le début de la décennie 1990, croît deux fois plus vite que la production. Il insiste sur le gisement d'emplois lié, sous l'effet de la conteneurisation, à la distribution, au groupage/dégroupage, au conditionnement des marchandises qui deviennent créateurs de beaucoup plus d'emplois que la production. Il précise que 80 % des marchandises commercialisées circulent par la voie maritime, ce qui renforce le rôle du port dans l'économie, comme plate-forme d'échange, génératrice de valeur ajoutée et d'emplois².

Le rapport met l'accent sur le retard pris par la France dans ce domaine : « La France est en retard dans le développement de ces activités : le transport et la logistique – tous modes et tous métiers confondus – représentent en France un peu plus de 6 % du PIB. C'est moins que l'Allemagne (7 %), moins surtout que la Belgique (9 %) et les Pays-Bas (près de 11 %). Le développement du trafic conteneurisé aurait ainsi créé 1 800 emplois au Havre entre 2003 et 2005 mais 4 000 à Valence et 13 000 à Anvers. Il aurait engendré 250 000 m² de stockage au Havre, 170 000 m² à Fos mais 4,8 millions de m² à Anvers. Pourtant, les ports français disposent d'atouts à valoriser par le développement de la logistique et de la conteneurisation. Ces activités ont besoin d'espaces. Elles peuvent encore en trouver à Marseille/Fos et au Havre, dans le périmètre du port mais aussi dans des extensions à vocation logistique qu'il appartient aux ports de promouvoir (ports secs) ».

Le Premier ministre a annoncé en janvier 2008 une réforme des ports autonomes afin de hisser l'activité portuaire « au premier rang en Europe et dans le monde ». Il a notamment fixé comme objectifs l'augmentation d'ici à 2015 du trafic de conteneurs de 3,5 millions à 10 millions, et la création de 30 000 emplois, en regrettant que la France ait perdu la moitié de ses parts de marché dans le trafic de conteneurs au cours des vingt dernières années, alors que le marché connaissait une croissance supérieure à 5 % par an.

Il n'appartenait pas à la mission d'analyser les conditions du retour des ports français à la compétitivité. Elle insiste cependant sur la nécessité et l'urgence pour nos ports de retrouver les moyens de développer leur activité à un rythme au moins égal à celui de leurs concurrents étrangers, afin de favoriser l'emploi en France et de réduire la distance parcourue par les marchandises exportées ou importées par voie maritime.

1 – Anne Bolliet, Claude Gressier, Michel Laffitte et René Genevois, *La modernisation des ports*, rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2007.

2 – On estime que 1 000 tonnes de fret maritime (ou 150 EVP) représentent 1 emploi (Banque mondiale).

2.8. La logistique : une opportunité d'accroître la valeur ajoutée du TRM

De nombreux travaux et réflexions mettent en avant l'importance qu'il y a à situer la politique des transports dans une vue globale qui dépasse les seules logiques des modes de transport. Il s'agit dès lors de poser le problème du point de vue de la chaîne logistique, dans laquelle le transport routier de marchandises n'est qu'un maillon mais un maillon essentiel. La logistique joue un rôle clé dans la mobilité durable et contribue à atteindre d'autres objectifs, comme un environnement plus propre, la sécurité de l'approvisionnement énergétique, etc.

Les évolutions de la logistique et l'apport des nouvelles technologies ont modifié profondément le secteur du TRM, et continuent de l'influencer fortement, comme l'attestent de nombreux travaux :

- une étude du SESP¹, dans le cadre du projet européen REDEFINE, a analysé pour la période 1980-1995 la relation entre production, logistique, transport et trafic : la double augmentation de la taille moyenne des véhicules et de leur coefficient d'utilisation (combinant leur chargement et leur pourcentage de parcours en charge) a absorbé sur la période considérée la quasi-intégralité de la croissance du transport : + 43 % des tonnes-kilomètres se sont traduites par + 3 % de véhicules-kilomètres. À l'inverse, les évolutions des véhicules-kilomètres et des tonnes-kilomètres semblent très voisines depuis 1996 ;
- le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées sur le développement des implantations logistiques en France et sur ses enjeux pour les politiques d'aménagement² montre que la plus grande partie des centres européens de distribution se localisaient dans la décennie 1985-1995 au Benelux, en particulier autour des ports d'Anvers et de Rotterdam. Un rééquilibrage a lieu depuis, notamment au bénéfice de la France. Alors que 21 centres européens de distribution s'étaient implantés au Benelux entre 1986 et 1990 puis 14 entre 1991 et 1995, ce nombre s'est réduit à 5 entre 1996 et 1999 (source : Ernst & Young). Une des raisons de cette évolution est la saturation des accès routiers à ces ports. La création de zones logistiques modernes en France constitue vraisemblablement une autre raison.

Un certain nombre d'entreprises issues du transport routier ont étendu leurs activités vers la logistique de manière à apporter une valeur ajoutée sur l'ensemble d'une chaîne pouvant couvrir, outre le transport, l'entreposage, la manutention, l'emballage, mais aussi du conseil, de l'aménagement, de l'investissement et de la gestion immobilière, des services en informatique... La mission considère que le développement de la logistique dans le transport routier de marchandises transforme ce métier en un service à plus haute valeur ajoutée, et ne peut être que profitable à l'activité de l'ensemble du secteur.

1 – *Le développement des implantations logistiques en France et ses enjeux pour les politiques d'aménagement*, rapport du groupe de travail présidé par Dominique Becker, Conseil général des Ponts et Chaussées, mars 2003, page 49.

2 – *Ibidem*.

La procédure d'autorisation d'exploitation d'un entrepôt (installation classée pour la protection de l'environnement)

À de nombreuses reprises, la profession a regretté la longueur des délais nécessaires pour obtenir l'autorisation d'exploiter un entrepôt. Elle relève en particulier que la durée moyenne d'aboutissement de la procédure est de 18 mois en France, contre 4 mois en Espagne et 6 mois en Belgique. Or le secteur de la logistique est un élément important et dynamique de l'activité économique.

Le rapport de mars 2003 du Conseil général des Ponts et Chaussées souligne que cette activité est mal connue et souvent associée à une image d'entrepôts à faible valeur ajoutée, plutôt laids, stockant des produits non identifiés et entraînant des norias de camions, alors que, dans une économie de plus en plus mondialisée, elle correspond à une réelle valeur ajoutée créatrice d'emplois.

Ce rapport recommandait notamment de clarifier les notions de propriétaire et d'exploitant d'entrepôts dans le cadre de la procédure d'installations classées, et d'une manière plus générale, d'assurer la lisibilité et l'harmonisation des modalités d'application de la procédure.

Selon la législation actuelle des installations classées pour l'environnement, les installations industrielles d'une certaine importance doivent faire l'objet, préalablement à leur mise en service, d'un arrêté préfectoral d'autorisation qui fixe les dispositions que l'exploitant doit respecter pour assurer la protection de l'environnement. Ainsi, pour ne retenir que l'exemple le plus significatif, la mise en service d'un entrepôt couvert (stockage de matières, produits ou substances combustibles en quantité supérieure à 500 tonnes) doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation qui nécessite la réalisation d'une étude d'impact, d'une étude de danger ainsi que la tenue d'une enquête publique, dès lors que sa capacité dépasse 50 000 m³. Le délai de 18 mois est donc très rapidement atteint, voire même dépassé.

Afin de raccourcir ce délai, deux solutions ont été étudiées au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables :

- la première consisterait à modifier le seuil à partir duquel un entrepôt doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation. Un décret en Conseil d'État pourrait relever significativement ce seuil (moyennant éventuellement un renforcement des conditions de lutte contre l'incendie qui constitue l'un des principaux risques liés à ce type d'installations) ;
- la seconde, envisagée par le rapport* sur la simplification de la réglementation des installations classées de janvier 2006, consisterait à créer un régime d'autorisation simplifiée pour les plus petites installations soumises à autorisation, en utilisant une procédure de consultation du public plus légère que celle mise en œuvre dans le cadre de l'enquête dite « Bouchardau ». Le but en serait que les autorisations soient dans la grande majorité des cas délivrées dans un délai de 3 mois (sauf risque particulier d'accident, de pollution ou de nuisances non couvert par des dispositions générales fixées par arrêté ministériel) : une telle solution nécessite néanmoins de modifier la loi de 1976 relative aux installations classées.

* François Barthélémy et Marc Grimot, *Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées*, Inspection générale de l'environnement, 11 janvier 2006.

Bien que ces études n'aient pu aboutir, la mission Transport routier de marchandises recommande que la procédure d'autorisation d'entreposage soit simplifiée en deux temps :

- dans un premier temps, le seuil à partir duquel un entrepôt doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation devrait être relevé significativement. En parallèle, le nombre de rubriques relatives à cette catégorie d'installations pourrait être réduit par le regroupement de plusieurs d'entre elles (ce qui éviterait de devoir procéder à des modifications d'autorisation lorsqu'un exploitant change la nature des produits qu'il entrepose). Enfin, les notions de propriétaire et d'exploitant pourraient être clarifiées ;
- dans un deuxième temps, une fois que la procédure d'autorisation simplifiée aura été mise en place par la loi, il sera souhaitable qu'elle s'applique très largement aux futurs entreposages (en distinguant ceux soumis à déclaration, à autorisation simplifiée, et à autorisation).

France Nature Environnement souligne que, si cette simplification devait être adoptée, elle ne devrait pas conduire à remettre en cause le déroulement des autres procédures relatives à l'environnement, et en particulier de la loi sur l'eau.

La Commission européenne s'est attachée récemment à développer plus nettement que par le passé une telle approche¹ globale en expliquant que la compétitivité de l'UE passe par une réflexion accrue sur l'optimisation de la chaîne logistique, notamment en renforçant l'articulation entre les modes de transport². C'est dans cette articulation que se joue l'efficacité de l'ensemble. La Commission estime qu'il y a là pour les pouvoirs publics (même si l'organisation de la logistique relève de l'initiative privée) une opportunité de créer une situation profitable pour l'ensemble des acteurs.

Sans entrer dans une analyse détaillée, il faut rappeler que la logistique, secteur dynamique hautement concurrentiel en Europe comme au niveau mondial, représente un poids important dans le PIB mondial et une part notable du coût final des biens finis et qu'ainsi l'ensemble des prestations logistiques (transport, stockage) constituent un élément de compétitivité de l'espace économique européen. Par ailleurs, même s'il est encore malaisé de se faire une idée précise du marché européen de la logistique, car les informations statistiques sont insuffisantes, l'impact des activités logistiques et plus généralement de l'ensemble des systèmes d'organisation mis en place sur les territoires et donc sur l'emploi sont considérables. C'est ce qui amène la Commission européenne à affirmer que « l'excellence logistique pourrait jouer un rôle catalyseur dans le maintien du savoir-faire, des aptitudes et des emplois en Europe ».

1 – Examen du Livre blanc de 2001 à mi-parcours : *Garder l'Europe en mouvement – Une mobilité durable pour notre continent* COM(2006) 314; *La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable*, COM(2006) 336 final. La Commission précise dans ce dernier document que ses réflexions s'appuient notamment sur une large consultation menée en 2006 qui a reçu plus de cent contributions des États membres et des parties intéressées. Ces consultations ont montré qu'il y a un fort courant favorable à la création d'un cadre européen pour la logistique du transport de marchandises.

2 – La Commission utilise ici le concept de co-modalité qui désigne l'utilisation efficace des modes de transport, qu'ils soient exploités seuls ou dans le cadre d'une intégration multimodale dans le système de transport de façon à permettre une utilisation optimale et durable des ressources.

Les réflexions en cours au niveau européen sur les actions qui permettraient de renforcer le système logistique de l'Europe et d'accélérer son développement se résument autour de plusieurs points :

- est évoquée tout d'abord l'identification et la résorption des goulets d'étranglements, auxquelles il convient d'associer les organisations professionnelles. Par ailleurs, si les questions de la planification et de la réalisation de nouvelles infrastructures se posent, l'amélioration du transport passe aussi par une optimisation des infrastructures existantes, notamment les infrastructures ferroviaires et portuaires, les voies navigables, par une collaboration plus étroite entre les partenaires commerciaux et les gestionnaires d'infrastructure, etc. ;
- indéniablement, l'intégration et la diffusion des nouvelles technologies déjà fortement présentes dans tous les modes de transport apparaissent comme le principal vecteur du développement de ces activités, parce qu'elles jouent un rôle majeur dans la fiabilité et l'efficacité globale du système (suivi, gestion des retards, identification, développement d'une logistique intégrée). Plusieurs pistes se dégagent pour les pouvoirs publics : souci de renforcer la normalisation et surtout l'interopérabilité des systèmes ; aide aux PME pour accéder à ces outils ; développement de la recherche pour poursuivre la dynamique d'innovation ;
- les nouvelles technologies ne suffisent pas, leur intégration dans le tissu industriel nécessite le développement parallèle de la formation. La Commission européenne résume ce point par cette formule : « la formation dispensée aujourd'hui prépare la mobilité demain ». Ceci suppose la mise en place de systèmes de certifications mutuellement reconnaissables des formations au niveau européen, la mise en réseau des centres de formations, le développement de la formation continue, etc. ;
- le renforcement de la logistique passe également par la promotion et la simplification des chaînes multimodales, dans laquelle le transport maritime occupe une place très particulière. La Commission promeut l'idée d'un guichet administratif unique (ou interface unique), où toutes les formalités douanières (et autres formalités connexes, notamment les contrôles) sont effectuées de manière coordonnée, ce qui faciliterait les formalités pour les transferts intermodaux intra communautaires. La responsabilité dans le secteur du transport international découle de conventions internationales qui prévoient souvent des règles différentes selon les modes, ce qui crée une multitude de régimes et engendre des coûts de friction dans les chaînes multimodales. C'est un point sur lequel l'Europe doit donner des impulsions de convergence de la réglementation au niveau mondial ;
- enfin, le développement de la logistique passe aussi par des avancées sur les normes de chargement européennes pour éviter des difficultés d'exploitation importantes dans toute la chaîne logistique.

2.9. Faut-il favoriser le regroupement des entreprises ?

Bien que la taille moyenne des entreprises tende à croître, le transport routier de marchandises reste caractérisé par l'existence d'un grand nombre d'entreprises, y compris artisanales, de petite, voire de très petite taille. Celles-ci ont leur place soit comme sous-traitants, soit sur des créneaux précis, et contribuent à la souplesse et à la réactivité de l'offre de transport routier. Mais on peut aussi admettre que l'efficacité du transport s'améliore lorsque la taille moyenne des entreprises s'accroît, que l'accès direct au marché, y compris à l'international, leur est facilité, que la mise en œuvre des technologies et des formes d'organisation modernes est plus aisée... L'Espagne et l'Italie (qui compte plus de 100 000 entreprises dans le secteur routier de marchandises) ont ainsi mis en place depuis plusieurs années des mesures destinées à favoriser leur regroupement¹.

À la suite de l'accord social de novembre 1994, consécutif au contrat de progrès, plusieurs mesures destinées à encourager les cessations d'activité et les regroupements (par le mécanisme des fusions-absorptions ou par la création de coopératives) ont été mises en œuvre en France dans ce sens, mais avec une efficacité, semble-t-il, assez modeste. Dans ces conditions, le gouvernement français devrait s'interroger – ce que la mission n'a pu faire –, en liaison avec les partenaires sociaux, sur l'intérêt de mettre en œuvre des mesures tendant à favoriser le regroupement d'entreprises ainsi que sur leur faisabilité au regard des expériences passées et de la politique suivie par les pays voisins. Le soutien à la collaboration interentreprises pourrait être étudié dans ce cadre².

Cependant, l'intérêt de tels regroupements ne va pas de soi, et il est d'ailleurs contesté par de nombreux acteurs, qui constatent que les concentrations sont souvent l'occasion de créations nouvelles. La question n'en mérite pas moins d'être réexaminée, de façon approfondie, avec les professionnels.

1 – *Situation du transport routier de marchandises dans plusieurs pays d'Europe*, DGTPE, novembre 2007.

2 – Un rapport de recherche, le *Guide de la collaboration interentreprises dans la chaîne logistique*, réalisé dans le cadre du PREDIT, formule à cet égard des propositions qui peuvent servir de base à la réflexion.

Chapitre 3

Les questions environnementales

Le pilier « environnement » du développement durable doit être pris dans un sens très large. La théorie économique appréhende généralement sous ce concept l'ensemble des effets dits externes (le plus souvent négatifs) d'une activité, c'est-à-dire tout ce qui est supporté (ou souhaité) par la collectivité et qui n'est pas pris en compte dans les décisions des agents économiques privés. On parle des coûts sociaux d'une activité (ou des avantages), en les opposant aux coûts qui sont supportés directement par les agents économiques, et qui sont pris en compte dans leur comportement et leurs choix.

Pour ce qui concerne le transport routier de marchandises, la liste de ces effets est assez importante, et la majorité porte sur des inconvénients ou des nuisances à court, moyen ou long terme sur l'environnement, ce qui explique en grande partie les réactions de rejet de ce mode de transport à la fois par l'opinion publique, par les autres usagers de la voirie, ainsi que par les riverains ou les habitants des zones que traversent les poids lourds ou les véhicules utilitaires. Sans chercher à être exhaustif, il suffit pour en mesurer l'importance de suivre les échanges lors des débats publics sur un grand projet, ou d'entendre les argumentations développées par les associations qui se mobilisent contre la réalisation d'une nouvelle infrastructure. La poursuite des activités de transport ne pourra pas faire l'impasse sur ces éléments, ce à quoi constructeurs, organisations professionnelles de transporteurs, conducteurs, syndicalistes, élus, sont d'ores et déjà particulièrement sensibles. Les griefs formulés sont nombreux, et même s'ils concernent souvent l'ensemble du trafic sans distinguer les catégories de véhicules, ils visent plus particulièrement les poids lourds. Ils concernent tout d'abord le volet de l'insécurité routière et plus largement la question de la cohabitation avec les autres véhicules sur la voirie urbaine et interurbaine. Ils concernent également le bruit, réalité mal appréhendée par les mesures et concept difficile à définir, la pollution atmosphérique, voire les atteintes aux paysages. S'ajoutent à ces griefs l'importance des émissions de CO₂ et la volonté politique de réduire les émissions des transports et en particulier celles de la circulation routière, qui constituent avec l'habitat des secteurs stratégiques, compte tenu du poids de leurs émissions, des perspectives de croissance des trafics et des difficultés de leur réduction.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Les événements survenus dans les tunnels alpins, de même que la publication du rapport du GIEC, ont fait avancer ces considérations sur l'agenda politique, comme en témoigne la mise en place du « Grenelle de l'environnement ». L'acceptabilité difficile du développement du trafic des poids lourds a été ainsi mise en évidence avec encore plus de force et les problèmes de lutte contre les pollutions de toute nature, et en particulier les émissions de GES sont devenus prioritaires, même si les solutions envisageables suscitent de très importantes difficultés de mise en œuvre, dans la mesure où la plupart des solutions envisageables passent nécessairement par l'échelon européen.

Il ne paraît pas possible de traiter l'ensemble de ces éléments dans le cadre de ce rapport. Ce chapitre permettra cependant de revenir sur quelques ordres de grandeur et questions posées par ces coûts sociaux, mais également sur les efforts considérables qui ont déjà été réalisés depuis plusieurs années, notamment en matière de lutte contre la pollution et d'amélioration de la sécurité.

La mission s'est toutefois attardée sur deux dossiers qu'elle a jugés prioritaires :

- 1) Le premier concerne la sécurité ou plus exactement l'insécurité routière et de manière plus large les questions relatives à la gestion d'une cohabitation difficile. En effet, la question de la mixité de l'usage des infrastructures se pose non seulement en milieu interurbain, notamment sur les voies rapides, mais aussi en milieu urbain où la rareté de l'espace soulève peut-être moins de problèmes de sécurité que des problèmes de congestion, de fluidité des trafics, ce qui n'est pas sans incidence sur les consommations de carburant, le bruit, etc. Cette cohabitation apparaît comme un enjeu décisif pour les pouvoirs publics car l'ensemble de la population doit s'habituer à l'idée de partager l'espace avec les poids lourds, camions et autres véhicules (en particulier les VUL ou véhicules utilitaires légers) et ne pas croire qu'il soit possible de faire disparaître ces trafics à l'avenir.
- 2) Le second concerne l'effet de serre. Même si les émissions des poids lourds restent modestes dans l'ensemble du secteur des transports, et *a fortiori* dans l'ensemble de l'économie, il est clair que les acteurs du secteur ne pourront pas ne pas participer à l'effort collectif qui sera nécessairement entrepris dans les années à venir. L'analyse porte donc sur :
 - la nécessité de l'action au-delà des incertitudes sur les objectifs de réduction ;
 - les moyens pour la puissance publique de réduire les émissions ; faut-il recourir au marché, à la taxation, aux labels ou à l'utilisation d'objectifs réglementaires ?
 - les espoirs liés au report modal ;
 - la nécessité de favoriser l'innovation technologique qui peut réduire sensiblement les émissions ;
 - les gains possibles liés à la modification des comportements et à l'optimisation des flux ;

- une tentative de chiffrage qui montre qu'une division par deux des émissions serait possible à long terme, et qu'aller au-delà nécessiterait une véritable rupture.

De manière plus générale, le lecteur trouvera dans le rapport de Michel Savy intitulé « Transport routier de marchandises et gaz à effet de serre » une analyse approfondie des possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

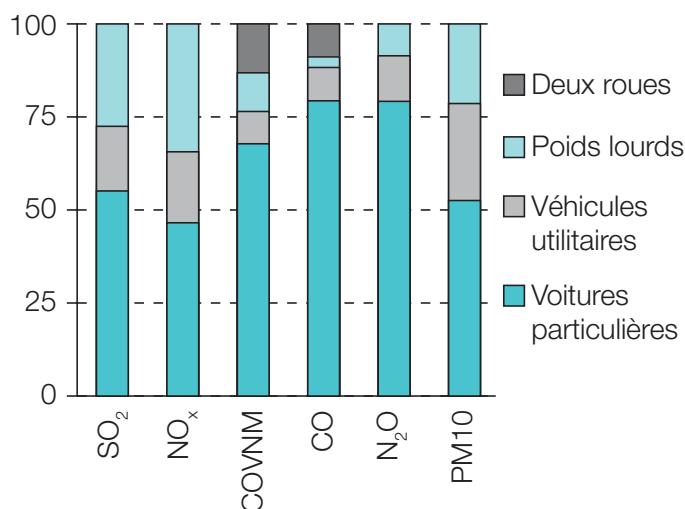
1. Le constat

1.1. Une pollution atmosphérique en diminution

La participation des transports à la pollution atmosphérique est suivie de près depuis de nombreuses années¹. On dispose de données importantes sur l'évolution des principaux polluants qui ont des effets sur la santé : oxydes d'azote, ozone, dioxyde de soufre, particules en suspension, monoxyde de carbone, hydrocarbures.

Plusieurs points sont à noter. Tout d'abord, si la part des poids lourds est significative dans le bilan global transport, les émissions de la plupart des polluants atmosphériques, sous l'impulsion notamment des réglementations environnementales nationales et européennes de plus en plus strictes, tendent à diminuer ou sont stables depuis quinze ans.

Graphique n° 30 : Émissions de la route par type de véhicules (2005)
(en pourcentage)



Source : CITEPA, série Corail/secten, février 2007

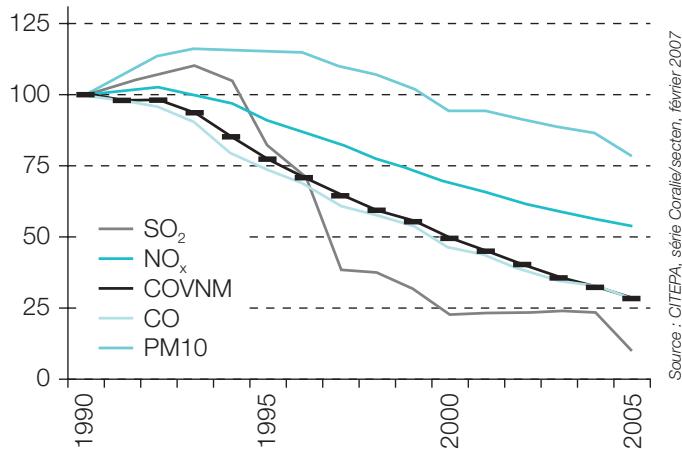
1 – Le suivi et la mesure des concentrations sont encadrés par la législation communautaire. On trouvera pour la France l'ensemble des éléments sur le site du CITEPA (www.citepa.org). Voir le *Rapport d'inventaire national. Inventaire des émissions des polluants atmosphériques en France, Séries sectorielles et analyses étendues*, février 2007. Pour le secteur des transports : p. 179-192.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

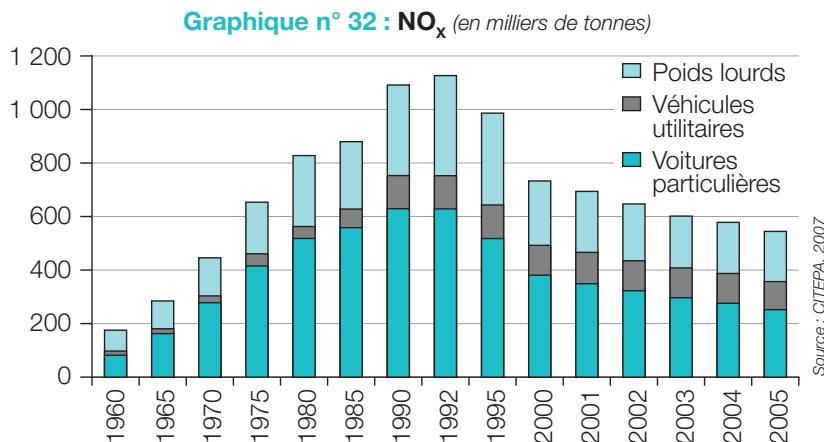
CHAPITRE 3

Graphique n° 31 : Émissions polluantes des transports depuis 1990 (en indice)

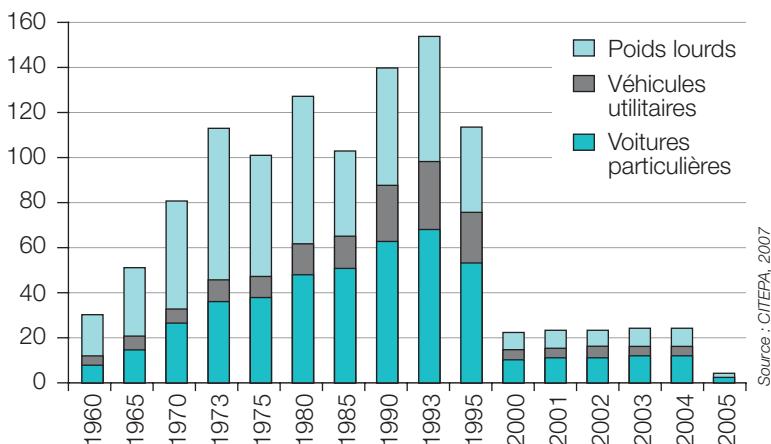
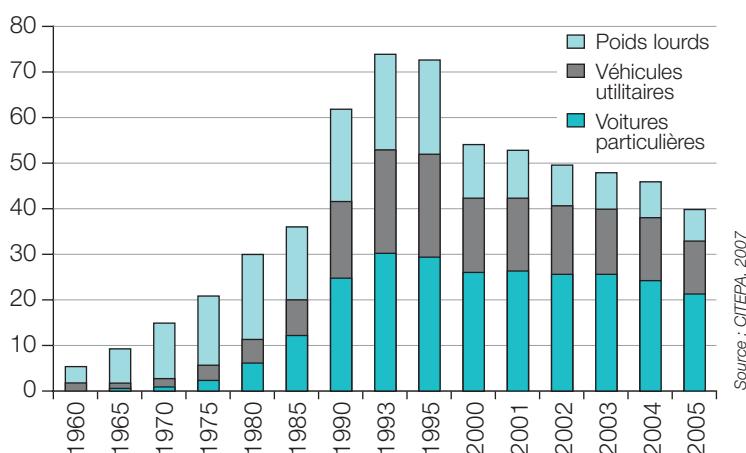


Pour certains polluants comme les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, la réduction mesurée est même spectaculaire. Les améliorations environnementales des moteurs et des carburants ont permis une diminution régulière des émissions polluantes, malgré la croissance de la circulation. En vingt ans, les oxydes d'azote (NO_x) et le monoxyde de carbone (CO) auront, pour les poids lourds, été divisés par 7, les hydrocarbures (HC) par 5 et les particules par 20¹.

Émissions atmosphériques du transport routier en France métropolitaine Les principaux polluants pour lesquels les poids lourds ont une part importante (hors CO₂)



1 – On trouvera une présentation détaillée dans *Les comptes des transports en 2006*, chapitre « Transports et développement durable », juin 2007, MEDAD-SESP, p. 130-131.

Graphique n° 33 : SO₂ (en milliers de tonnes)**Graphique n° 34 : Particules totales en suspension (TSP) (en milliers de tonnes)**

Les normes d'émissions acceptables figurent dans le tableau n° 23.

Tableau n° 23 : L'impact des normes

Norme	Texte de référence (directive UE)	Date de mise en application (tous types)	NOx (g/kWh)	CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	Particules (g/kWh)
Euro 0	88/77	01-10-1990	14,4	11,2	2,4	-
Euro I	91/542 (A)	01-10-1993	9	4,9	1,23	0,36
Euro II	91/542 (B)	01-10-1996	7	4	1,1	0,15
Euro III	1999/96	01-10-2001	5	2,1	0,66	0,13
Euro IV	<i>idem</i>	01-10-2006	3,5	1,5	0,46	0,02
Euro V	<i>idem</i>	01-10-2009	2	1,5	0,46	0,02

Source : DGMT, Des camions plus propres, 2007

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Par ailleurs, l'importance des effets sur la santé et plus généralement sur l'environnement est beaucoup plus importante en ville, dans les grandes agglomérations, que dans les zones moins denses¹. Dans ces zones, les véhicules utilitaires, à majorité diesel, sont les principaux émetteurs de particules et de dioxyde de soufre dans le bilan transport. Dans ces conditions, les gains obtenus dans le cadre de ces réglementations vont se faire sentir durablement sur la qualité de l'air dans les grandes villes européennes.

Toutefois, compte tenu des enjeux environnementaux et énergétiques, il n'est pas raisonnable de se limiter aux seules perspectives qu'offre le progrès technologique, car des gains supplémentaires très conséquents peuvent être obtenus par une meilleure organisation des flux en ville. Nous y reviendrons lorsque nous traiterons de l'ensemble des problèmes urbains.

1.2. Le bruit : une réalité complexe

En ce qui concerne le bruit, le dossier est beaucoup plus difficile à cerner. De nombreuses études et enquêtes montrent que c'est la première nuisance perçue par la population². Le bruit affecte également la santé des personnes à partir de certains seuils de volume sonore (60 Ldn dB(A) selon l'Agence européenne pour l'environnement). Le transport arrive en tête dans les sources de nuisances sonores qui sont dénoncées. Même si le trafic aérien occupe une place très particulière dans les zones survolées à basse altitude, c'est dans l'ensemble le trafic de marchandises (et surtout le trafic routier) qui est largement responsable de ces nuisances. Les points « noirs » sont souvent des logements à proximité des grands réseaux routiers et ferroviaires, principalement concentrés en Île-de-France et dans la Région Rhône-Alpes.

La mesure de cette nuisance est toutefois difficile à appréhender³. Il faut distinguer le bruit du moteur lui-même de celui lié au déplacement du véhicule (le bruit de roulage engendré par le contact des pneumatiques sur la chaussée). Le niveau sonore à proximité immédiate de la chaussée croît avec le volume de trafic et la vitesse de circulation. Il est enfin difficile d'isoler totalement le bruit des poids lourds de celui du reste du trafic.

1 – Des méthodologies développées depuis plusieurs années par l'ADEME, dans le cadre du programme national « marchandises en ville » permettent aujourd'hui à chaque agglomération urbaine de calculer l'impact environnemental de la circulation des véhicules de transport de marchandises et des activités d'enlèvements et de livraisons sur son territoire et de dresser un véritable bilan environnemental.

2 – Ces éléments ressortent notamment de l'enquête permanente de l'INSEE sur les conditions de vie. Dans le Livre vert sur « La politique future de lutte contre le bruit » (COM 96 540), la Commission européenne considère que 20 % de la population européenne vit exposée à des niveaux de bruit jugés inacceptables par les experts.

3 – Le rapport Boiteux faisait un état du débat sur ce point. On peut rappeler les seuils communément admis :

- 55 dB(A) : seuil de confort acoustique; dans certains pays, il représente l'objectif de qualité de l'environnement;
- 65 dB(A) : seuil au-delà duquel le bruit est considéré comme très gênant notamment au niveau des conditions de sommeil;
- 68 dB(A) : seuil au-delà duquel des comportements contraignants (déménagements, insonorisation, etc.) sont observés.

L'Union européenne, dans le cadre de la lutte contre les nuisances sonores, a défini une approche commune visant à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nuisibles de l'exposition au bruit dans l'environnement. Le Livre vert de la Commission, du 4 novembre 1996, sur la politique future de lutte contre le bruit (COM 96 540 final) proposait une série de mesures pour réduire les émissions à la source. Pour le bruit d'origine routière, elle évoquait : la réduction des valeurs d'émission de bruit autorisées, la modification de la conception des infrastructures pour limiter le bruit causé par les pneumatiques (revêtement des routes plus silencieux), la révision des modalités de taxation des véhicules en tenant compte du niveau sonore, l'instauration d'un contrôle du bruit émis par les véhicules lors du contrôle technique, le développement des instruments économiques tels que les incitations à l'achat de véhicules silencieux, ou encore la limitation de l'usage des véhicules bruyants (interdiction de circulation aux poids lourds la nuit ou le week-end en agglomération).

On notera que la directive 2002/49/CE impose aux États membres de cartographier¹, sur la base d'une méthode commune, les niveaux de bruit ambiant des grandes infrastructures de transport et des transports urbains des grandes agglomérations. Ils doivent également faire établir des plans de gestion du bruit ambiant visant à réduire les expositions néfastes à la santé et à protéger les zones calmes. Les perspectives restent malgré tout un peu en retrait par rapport aux réglementations prises pour la pollution. La législation communautaire ne définit pas de valeurs limites de bruit ambiant et laisse aux États et aux autorités compétentes le choix des modes de protection contre le bruit.

Outre les mesures correctives applicables à certaines sources de bruit, l'Union européenne a adopté en 2002 une directive qui définit une approche générale en matière de gestion et d'évaluation du bruit ambiant. Un programme strict de réglementation imposé aux constructeurs a permis d'abaisser de manière importante les émissions sonores des poids lourds sur une période de 15 ans (1981-1996). Les directives² fixent des valeurs limites pour le niveau sonore des parties mécaniques et des dispositifs d'échappement des véhicules concernés. Elles s'échelonnent entre 74 dB(A) pour les voitures automobiles et 80 dB(A) pour les véhicules utilitaires de grande puissance.

En ville, la problématique se double d'une réalité encore plus complexe : au bruit généré par la circulation des véhicules utilitaires et industriels s'ajoute celui produit par les opérations de livraisons/enlèvements des marchandises. La part relative du bruit émis actuellement par les poids lourds est généralement importante : en Île-de-France, l'ADEME estime qu'elle augmente les niveaux sonores de référence de + 1 à + 4 dB(A) (par rapport à un trafic de volume équivalent avec uniquement des véhicules légers). L'appréciation ne peut pas être générale car l'impact est très différent selon la géographie des réseaux (pente des routes), le niveau de fluidité de la circulation, etc.

1 – Par exemple, la directive prévoit que le 30 juin 2007 au plus tard, les cartes de bruit stratégiques montrant la situation au cours de l'année précédente au voisinage des infrastructures et au sein des agglomérations de plus de 250 000 habitants doivent être établies et, le cas échéant, approuvées. Cet exercice régulier doit s'étendre, en 2012 au plus tard, aux agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ces informations doivent être rendues accessibles au public.

2 – La dernière en date : directive 2007/34/CE de la Commission du 14 juin 2007 portant modification, aux fins de son adaptation au progrès technique, de la directive 70/157/CEE du Conseil concernant le niveau sonore admissible et le dispositif d'échappement des véhicules à moteur.

Comme pour la pollution, il ne faut pas attendre des améliorations en termes de bruit des seuls progrès techniques sur les véhicules. Une partie des nuisances peut être traitée dans le cadre de politiques publiques, notamment en milieu urbain (aménagement des horaires, zones protégées, véhicules électriques, etc.).

1.3. La sécurité routière : une préoccupation essentielle

Le nombre de poids lourds impliqués dans les accidents a été divisé par 3 entre 1990 et 2004, alors que leur trafic a augmenté de près de 50 %.

En 2006, les poids lourds, qui ont représenté 6,5 % des véhicules-kilomètres parcourus, ont été impliqués dans 6 % des accidents corporels (4 813/80 309) mais 14,1 % des accidents mortels (608/4 326). Ces accidents mortels ont occasionné 14,5 % des tués (685/4 709). Ces données confirment que les poids lourds forment une catégorie légèrement sous-représentée dans les accidents corporels mais surreprésentée dans les accidents mortels par rapport à leur part dans le trafic.

Les données de l'ONISR (l'Observatoire national interministériel de sécurité routière) pour la période 2003-2006 indiquent une moindre progression de la sécurité pour les poids lourds que pour les véhicules légers (VL) : le nombre de tués à 30 jours pour l'ensemble des usagers est globalement passé de 6 126 à 4 709, ce qui représente une baisse de 23,1 % des tués ; durant la même période, le nombre de tués dans les accidents impliquant au moins un poids lourd est passé de 770 à 685, ce qui représente une baisse de 11 %, alors même que la croissance du trafic poids lourds s'est poursuivie, passant de 33.3×10^9 véh.-km en 2003 à 35.9×10^9 véh.-km en 2006. Durant la même période la circulation des VL et VUL est passée de 508.2×10^9 véh.-km à 506.7×10^9 véh.-km.

Ainsi, l'accidentologie impliquant un camion diminue mais la gravité perdure. La masse, la raideur et l'architecture du poids lourds expliquent la gravité des accidents impliquant au moins un poids lourd. Plusieurs études permettent de progresser sur l'analyse des données sur l'accidentologie impliquant les poids lourds : celle du Centre d'étude technique de l'Équipement Nord-Pas-de-Calais (CETE NP) de Marcel Truffier, commandée par le CGPC (octobre 2005), ainsi que l'exploitation des BAAC (Bulletins d'analyse des accidents corporels) entre 1993 et 2003; l'étude réalisée par le CEESAR (Centre européen d'études de sécurité et d'analyse des risques).

Les principales conclusions sont les suivantes :

- le risque d'implication des poids lourds dans les accidents (nombre d'accidents impliquant un poids lourd divisé par le nombre de km parcourus par les poids lourds) baisse moins vite que celui des VL. Si ce taux reste moindre pour les poids lourds que pour les VL sur routes nationales, il n'en est plus de même sur autoroutes où une inversion a eu lieu à partir de 2002;
- la proportion de conducteurs de poids lourds impliqués dans les accidents et dont le degré d'alcoolémie est supérieur au taux légal est largement inférieure à celle des autres conducteurs;

- les conditions météorologiques n'ont pas d'impact particulier sur l'implémentation des poids lourds dans les accidents corporels et mortels. Si on observe un nombre d'accidents impliquant des poids lourds relativement plus important sous mauvais temps, c'est dû essentiellement à leur nombre relatif plus important, les poids lourds ayant l'obligation professionnelle de rouler, qu'il pleuve ou qu'il vente ;
- les conducteurs de poids lourds sont moins souvent responsables dans les accidents où ils sont impliqués que les autres catégories d'usagers ;
- l'implication d'un poids lourd dans un accident multiplie par 2,73 la probabilité de cet accident d'être mortel, ce qui est imputable aux caractéristiques physiques du véhicule.

Une étude a été réalisée par le BEA-TT sur 400 procès-verbaux d'accidents mortels impliquant un poids lourd en 2004. Elle met en évidence :

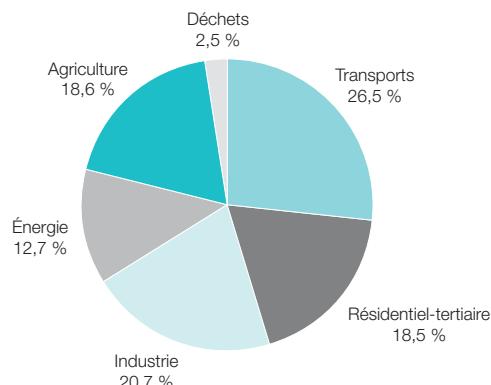
- le faible niveau de responsabilité des conducteurs de poids lourds dans ces accidents ;
- la gravité des accidents impliquant au moins un poids lourd, liée à la structure des poids lourds ;
- le rôle primordial des dispositifs de type « barre anti-encastrement sur les poids lourds » sur la face avant des véhicules pour minimiser les conséquences des accidents entre poids lourds et véhicules légers ;
- la nécessité de poursuivre les recherches sur les outils de détection de l'hypovigilance permettant de minimiser principalement le nombre de conducteurs de poids lourds tués dans les accidents impliquant le poids lourd seul.

1.4. Les émissions de gaz à effet de serre sont en augmentation constante

Cinq chiffres clés permettent de comprendre la problématique des émissions de gaz à effet de serre.

- Le secteur des transports représente 27 % des émissions de GES

Graphique n° 35 : Répartition des émissions de GES en France en 2005 par secteur



Source : CITEPA/Inventaire CCNUCC, décembre 2006

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Comme le montre le graphique n° 35, le secteur des transports dans son ensemble représente près de 27 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, ce qui en fait le premier secteur émetteur. Par ailleurs, c'est aussi le secteur qui a connu la plus forte augmentation avec + 22 % entre 1990 et 2005.

Cette répartition est particulière à la France en raison du poids du nucléaire dans la production électrique. Dans les autres pays, le poids du secteur de l'énergie est plus important et par conséquent le poids du transport significativement plus faible, de l'ordre de 20 %.

- Les poids lourds représentent près du quart des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine des transports et près de 7 % des émissions nationales

Comme le montre le tableau n° 24, le transport routier est de loin le premier responsable des émissions de CO₂ dans le secteur du transport (plus de 90 %), d'une part parce qu'il est le principal mode de transport mais surtout parce que, contrairement au mode ferroviaire où la traction électrique représente une alternative, il utilise quasi exclusivement du carburant d'origine fossile. Cette réalité ne doit pas masquer la très forte croissance du secteur aérien, pour lequel on n'envisage aucune possibilité de substitution aux hydrocarbures susceptible de diminuer significativement les émissions de CO₂ par kilomètre parcouru¹. Dans les années à venir, la part de l'aérien, aujourd'hui de l'ordre de 4 %, devrait augmenter (surtout si l'on prend en compte les transports internationaux).

Tableau n° 24 : Récapitulatif des émissions du secteur des transports

(en ktepCO ₂)	1990	2002
Transport routier	CO ₂	108 793
Aérien intérieur	CO ₂	4 541
Ferroviaire	CO ₂	1 070
Fluvial	CO ₂	236
Départements et territoires d'Outre-mer	CO ₂	2 610
Navigation	CO ₂	1 660
Autres	CO ₂	213
Autres gaz	HFC	0
	CH ₄	765
	N ₂ O	1 624
Total GES		121 512
		149 243

Source : ADEME et CITEPA

La part des poids lourds dans ces émissions reste faible. Comme le montre le tableau n° 25, elle représente de l'ordre du quart des émissions de l'ensemble

1 – Encore qu'un vol expérimental a eu lieu récemment avec une fraction d'agrocarburants. Par ailleurs, les potentiels d'évolutions technologiques restent importants.

des transports, et si l'on ramène cette part à l'ensemble des émissions françaises de CO₂, elle ne pèse que pour moins de 7 %. La part essentielle des émissions de CO₂ est le fait des véhicules légers.

Tableau n° 25 : Émissions de CO₂ du secteur des transports routiers par type de véhicules

(en MtCO ₂)	1990	2002
Véhicules légers	81	92
Poids lourds	27	37
Total secteur des transports	122	149
Dont CO ₂ transport routier	109	130

Source : La demande de transport en 2025. Projection des tendances et des inflexions, SESP, ministère des Transports, 2006

■ **Les économistes prévoient une progression du transport routier de marchandises en tonnes-kilomètres voisine de 40 % d'ici à 2025**

Les dernières prévisions de trafic¹ du ministère de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables montrent que, sous certaines hypothèses d'évolution de la croissance économique, du trafic ferroviaire et du prix des carburants², le trafic routier de marchandises pourrait passer de 257 milliards de tonnes-kilomètres en 2002 à une valeur en 2025 comprise entre 343 et 382 milliards de tonnes-kilomètres (avec une probabilité de 90 %), ce qui représenterait sur la période une augmentation comprise entre 30 % et 50 %.

Ces prévisions doivent être considérées avec prudence. Elles n'incorporent aucune mesure nouvelle concernant la tarification de la route ou une éventuelle taxe carbone. Par ailleurs, elles sont très sensibles aux hypothèses qui sont faites sur l'élasticité des trafics aux prix des carburants. Ces élasticités font l'objet de nombreux débats académiques qui méritent des travaux complémentaires, d'autant que les scénarios envisagés établissent une rupture nette par rapport aux évolutions antérieures des prix du carburant.

La communication de juin 2006 de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports envisage pour sa part une croissance du transport routier de marchandises d'environ 55 % de 2000 à 2020. Si le Livre blanc de la Commission sur les transports de 2001 envisageait un découplage entre la croissance du PIB et l'augmentation du transport routier de marchandises, sa révision à mi-parcours souligne que :

- les transports jouent un rôle central dans la croissance économique, ce qui rend nécessaire d'ajuster la politique mise en œuvre dans ce domaine;
- au cours de la période 1994-2005, avec un taux de croissance de 2,8 % par an, le transport de marchandises dans l'UE a évolué en gros comme la croissance économique (2,3 % en moyenne), et a ainsi augmenté de 35 %.

1 – *La demande de transport en 2025. Projection des tendances et des inflexions*, Note de mise à jour, SESP, ministère chargé des Transports, mai 2007.

2 – Cet exercice prend comme hypothèse une croissance du PIB de 1,9 %, une loi de probabilité pour le prix des carburants correspondant à une loi normale de moyenne 65 \$/bl, excluant les valeurs inférieures à 35 \$/bl et pour laquelle la probabilité de se situer au-delà de 100 \$/bl est de 5 %, une valeur du taux de change euro-dollar comprise entre 0,7 \$ et 1,3 \$.

Dans ces conditions, le véritable découplage à rechercher se situe non pas entre la croissance du PIB et l'augmentation du transport routier de marchandises, mais entre le PIB et les émissions de CO₂.

■ **Les prévisions envisagent également une stagnation des émissions de gaz à effet de serre des poids lourds d'ici à 2025**

Ces augmentations de trafic auront sans aucun doute un impact sur les émissions de CO₂ plus faible que par le passé. Comme le montrent les perspectives 2025 du ministère des Transports, la forte augmentation des trafics prévue sur la période 2002-2025 se traduirait dans les modèles par une relative stagnation des émissions de CO₂ dans le secteur : elles passeraient de 37 millions de tonnes en 2002 à 38 millions en 2025. Par rapport à l'augmentation de l'ordre de 37 % observée entre 1990 et 2002, cette stagnation s'explique par le report modal induit par les politiques en faveur du ferroviaire, par le progrès technologique attendu, par le développement des biocarburants (taux d'incorporation compris entre 10 % et 20 % en 2025) et enfin par les autres mesures prévues dans le cadre du Plan climat. Nous reviendrons plus loin sur ces prévisions.

Le Conseil général des Ponts et Chaussées a, de son côté, publié en mars 2006 un rapport intitulé *Prospective transport 2050. Éléments de réflexion*, où sont analysés quatre scénarios (voir encadré en page suivante). Deux conclusions principales en ressortent :

- en mettant en œuvre toutes les mesures imaginées dans les scénarios les plus favorables de ces projections, mais sans rupture forte, l'objectif de division par 4 des émissions en 2050 ne peut pas être atteint;
- une division par 2,5 des émissions de CO₂ dans les transports est néanmoins possible avec un mode routier prédominant.

■ **Les véhicules légers utilitaires, qui assurent 27 % du transport local de marchandises, sont une source non négligeable d'émissions de gaz à effet de serre**

L'analyse de la part du transport de marchandises par route ne se limite pas aux seuls aux poids lourds. Il ne faut pas négliger le rôle essentiel et incontournable des véhicules utilitaires légers (VUL) qui sont moins connus et mal appréhendés par les statistiques mais qui assurent 27 % du transport local de marchandises.

Parmi les différents véhicules, la plus forte croissance des émissions concerne ces véhicules utilitaires légers, qui ont augmenté de plus de 240 % entre 1990 et 2000, tandis que les émissions des véhicules légers ont crû de 19 % et celles des poids lourds de 6 %. Ces différences d'augmentation sont essentiellement liées à la croissance du parc de véhicules, tandis que les poids lourds ont bénéficié d'améliorations technologiques et de progrès d'organisation et de productivité dans le traitement du fret.

La démarche prospective *Transports 2050* réalisée par le Conseil général des Ponts et Chaussées

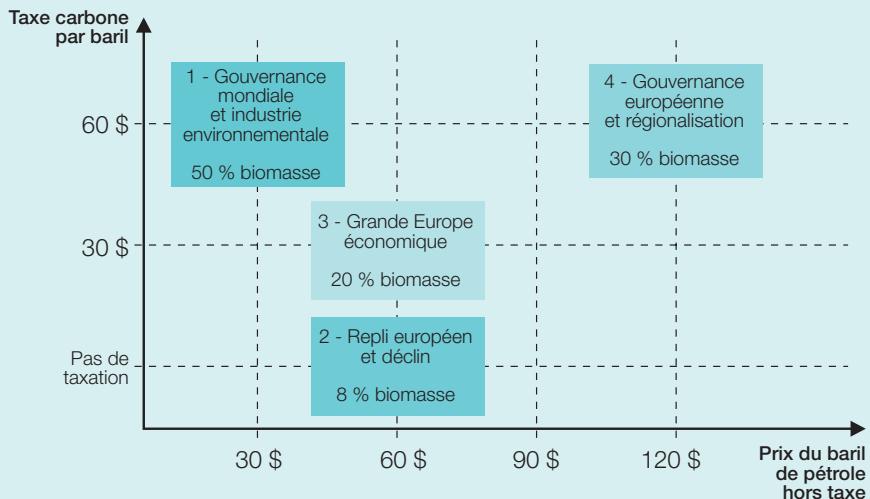
(Extrait du document de synthèse présentant la démarche, ministère des Transports)

Le Conseil général des Ponts et Chaussées a publié en 2005 un travail de prospective à l'horizon 2050 dans le domaine du transport. Quatre scénarios exploratoires à 2050 ont fait l'objet d'une modélisation portant, pour chacun d'eux, sur les évolutions des flux de transport (voyageurs et marchandises), de l'énergie et des émissions de CO₂. Ils ont été élaborés à partir de quatre images possibles du contexte géopolitique, notamment caractérisées par la gouvernance mondiale et européenne et l'ouverture économique, donnant ainsi :

- pour le scénario 1, « Gouvernance mondiale et industrie environnementale » : une forte gouvernance mondiale, une forte gouvernance européenne, une forte ouverture sur le monde ;
- pour le scénario 2, « Repli européen et déclin » : ni gouvernance mondiale ni gouvernance européenne et plutôt du protectionnisme ;
- pour le scénario 3, « Grande Europe économique » : pas de gouvernance mondiale, une gouvernance européenne moyenne, l'ouverture sur le monde ;
- pour le scénario 4, « Gouvernance européenne et régionalisation » : pas de gouvernance mondiale, une forte gouvernance européenne et du protectionnisme.

Ces scénarios prennent en compte des hypothèses démographiques et économiques (de 59 millions à 70 millions d'habitants et une croissance du PIB de 1 % à 2 %) et des hypothèses de prix de l'énergie (baril de pétrole), de taxe carbone et de TIPP, variant sur une échelle large, ainsi que l'illustre le graphique ci-après :

Les hypothèses énergétiques pour chaque scénario



Source : démarche prospective Transports 2050, étude du CGPC, 2006

Ces scénarios ont des caractéristiques communes : pas de rationnement de la mobilité, stabilité des vitesses des modes de transport, pas de prise en compte à ce stade de problèmes de capacité de réseaux. Ils ont privilégié la recherche des tendances lourdes (et de leurs inflexions) et non l'imagination des crises et ruptures possibles.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Néanmoins, des ruptures potentielles sont identifiées (sur l'énergie et l'effet de serre, la démographie et l'économie, les changements de comportements, la sécurité-sûreté des transports) et devraient faire l'objet de démarches d'approfondissement dans un cadre plus large que celui des transports. Le choix des hypothèses et la modélisation des flux de transport, résultant de ces différents scénarios, permettent d'obtenir des ordres de grandeur des évolutions possibles dans les cinquante prochaines années.

Sur ces bases, les quatre scénarios se rejoignent sur une modération de la croissance des flux. La tendance générale au ralentissement de la mobilité des voyageurs se constate notamment sur les courtes distances (0 à 50 km). Ce ralentissement, qui pourrait représenter un des changements majeurs par rapport aux cinquante dernières années, s'explique par différents facteurs : tassement de la croissance du revenu des ménages (qui passe de 2,1 %/an à 1,3 %/an) alors qu'en parallèle le coût des transports augmente (en raison de règles plus sévères en matière d'environnement et de sécurité, de la hausse du coût des carburants), maturité de la motorisation des ménages, plafond du « budget-temps » consacré aux transports, enfin stabilité ou diminution des vitesses de transport pour répondre à des exigences d'exploitation des réseaux, de sécurité ou d'environnement. La croissance est en revanche plus soutenue (sauf dans le scénario 2) pour les moyennes et longues distances (de 50 à 1 000 km) et profite à la voiture et au TGV. Celle des voyageurs aériens (+ 2,2 %/an) est tirée par l'augmentation des déplacements internationaux, mais son rythme est également plus faible que dans la période 1986-2004 (+ 4,3 %/an). La croissance des flux de marchandises ralentit en parallèle. Elle reste ciblée sur l'international, entraînant (sauf dans le scénario 2) une certaine concentration des trafics sur les ports et sur quelques grands axes de transport.

Le niveau d'émission des VUL est de 352 gCO₂ par tonne-kilomètre (valeur en moyenne nationale, les valeurs sont différentes en milieux urbain et interurbain), alors qu'elle est en moyenne de l'ordre de 133 gCO₂ par tonne-kilomètre pour un poids lourds de charge utile supérieure à 25 tonnes, ce qui, ramené à la consommation unitaire d'énergie, conduit à des différences très significatives que l'on peut évaluer à 138 gep/t-km et 42 gep/t-km. Par ailleurs, si l'on peut estimer que les VUL ne représentent que 4 % du transport routier de marchandises national, ce qui est assez faible, les véhicules utilitaires légers assurent, en revanche, 27 % du transport routier de marchandises local.

Tableau n° 26 : Évolution des émissions de CO₂ par type de véhicules routiers et estimations (2005 et 2010)

(en millions tCO ₂)	1970	1980	1990	2000	2005	2010
VP	26,9	41,9	57,1	68,1	72,7	72
VUL	3,2	6,9	14,3	17,8	20,5	23,9
Poids lourds	17,4	23	26,3	27,9	31,7	34,3
Deux roues	0,5	0,5	0,3	0,4	0,6	0,7
Total	48	72,3	98	114,2	125,5	130,9

Source : INRETS

Comme le montre le tableau n° 26, la question des véhicules utilitaires légers et celle de leur place dans le système de distribution des marchandises en ville représentent un enjeu majeur dans le secteur des transports de marchandises pour réduire les émissions de CO₂. Les émissions provenant des VUL pourraient, en 2010, atteindre un ordre de grandeur proche de celles des poids lourds : les trafics et le nombre de véhicules comme les marges de progrès en termes de réduction des émissions unitaires et d'organisation sont très importants. Cette catégorie de véhicules, aux usages multiples, offre dans les agglomérations un potentiel de réduction des émissions de CO₂ significatif, même si la voiture particulière reste, de très loin, le principal problème à régler.

2. Les principales analyses

2.1. L'insécurité routière : une plus grande sévérité dans le contrôle des vitesses

L'amélioration de la sécurité routière nécessite le respect des limitations de vitesse par les conducteurs de poids lourds mais aussi, selon eux, un comportement moins agressif de la part des autres usagers.

■ La nécessité d'un contrôle renforcé

Les données sur les vitesses issues de l'exploitation des stations SIREDO, sur des chaussées à deux voies, pour l'année 2005, indiquent une vitesse moyenne de 80,7 km/h pour des poids lourds à cinq essieux et plus. Selon ces informations, les deux tiers des poids lourds à cinq essieux et plus seraient en excès de vitesse (la vitesse maximale sur ces chaussées étant de 80 km/h).

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le plafonnement des vitesses maximales autorisées en circulation sur autoroute de tous les véhicules entre 3,5 tonnes et 12 tonnes est de 90 km/h, vitesse normalement régulée par les limiteurs dont sont obligatoirement équipés les nouveaux véhicules. L'expérience montre cependant que ces limitations sont mal respectées. Dans ces conditions, la mission ne peut que recommander un contrôle plus strict des vitesses des poids lourds :

- en exécutant des contrôles sur le terrain qui devraient être renforcés par davantage de transparence sur les actions effectuées, les progrès réalisés par des indicateurs de suivi, d'efficacité ;
- en mettant en place des dispositifs permettant de contrôler automatiquement la surcharge, la vitesse, les distances de sécurité entre véhicules ;
- en simplifiant la grille des vitesses maximales autorisées pour les poids lourds. Une grille plus simple serait mieux comprise par les usagers et plus facile à contrôler ; en particulier, il semble possible d'aligner la vitesse maximale autorisée des transports de marchandises dangereuses sur celle des autres poids lourds, ce qui simplifierait le recours au contrôle automatique¹. Très peu d'accidents sur les marchandises dangereuses sont constatés, en raison notamment de la formation spécifique destinée aux

1 – Cette proposition suscite des réserves de la part de certains membres du groupe.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Tableau n° 27 : Vitesses maximales autorisées des poids lourds

Vitesse limite maximale autorisée en km/h	Spécificités des véhicules	Droit commun →	Autoroutes	Routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central	Routes à caractère prioritaire et signalées comme telles	Autres routes	Code de la route
			Routes à caractère prioritaire	Routes à caractère non prioritaire	90	90	
3,5 t - 12 t	Véhicules tels que 3,5 t < PTAC ≤ 12 t			90		80	Art. R413-8
	Ensemble de véhicules tels que 3,5 t < PTRA ≤ 12 t et PTAC du véhicule tracteur > 3,5 t		90	80	80		
	Véhicules tels que PTAC > 12 t			80		60	
	➤ Ensemble de véhicules tels que PTRA > 12 t et PTAC du véhicule tracteur > 3,5 t						
Transport de marchandises ou de personnes	Ensembles de véhicules tels que 3,5 < PTRA ≤ 12 t et PTAC du véhicule tracteur < 3,5 t		110	100	80	80	Art. R413-8-1
Transport de matières dangereuses	(PTAC ou PTRA) > 12 t		80	60 + 10 si ABS	60	60 + 10 si ABS	60
Transport exceptionnel	Autorisation de transport exceptionnel		80	60 + 10 si ABS	60	60 + 10 si ABS	60

Source : MEEDDAT

conducteurs et d'une plus grande sensibilisation de leur part aux questions de sécurité. Les mesures prises pour le transport de marchandises dangereuses pourraient être raisonnablement préconisées pour le transport de marchandises non dangereuses ;

- en veillant à ce que l'historique des vitesses sur une période de temps de plusieurs semaines soit accessible sur le chronotachygraphe électronique ;
- en changeant la réglementation des sanctions applicables, au titre du respect du code de la route, aux poids lourds et aux véhicules légers, si cela est juridiquement possible, en aggravant celles des poids lourds ;
- en coopérant avec les administrations étrangères pour rechercher une meilleure harmonisation des contrôles.

À ce stade, même si la technologie Doppler sous sa forme présente ne permet pas le contrôle différencié des vitesses des poids lourds et des véhicules légers, et si la complexité du code de la route à l'égard de la définition des vitesses maximales autorisées pour les véhicules lourds (qui repose sur la silhouette et la masse) rend difficile l'extension du Contrôle automatisé des vitesses aux poids lourds, la mission recommande que soit accéléré le développement d'un appareil de contrôle-sanction automatisé des limites de vitesse spécifiques aux poids lourds.

■ Pour un meilleur partage de la voirie interurbaine

Les expérimentations françaises d'interdiction de dépassement pour les poids lourds ont principalement eu lieu en Aquitaine sur l'axe Poitiers–Bayonne depuis 2003 (sur environ 150 km : RN10, RN230, A63, A630) dans un contexte de forte hausse du trafic poids lourds générant un sentiment global d'insécurité et de gêne. Par exemple, à Magesq dans les Landes, le trafic moyen journalier annuel (TMJA) de poids lourds est passé de 5 040 véhicules en 1997 à 7 875 en 2005, soit une hausse de 56 %.

Entre 2003 et 2005, ces interdictions ont entraîné :

- une baisse de plus de 60 % du taux de poids lourds sur la voie de gauche ;
- sur A63 (sur une section avant/après interdiction) : une baisse de 0,2 km/h de la vitesse moyenne des poids lourds et une hausse de 10 km/h de celle des véhicules légers ;
- une baisse de près de 80 % des dépassements des poids lourds entre eux ;
- une augmentation sensible du taux de non-respect des distances de sécurité entre véhicules par les poids lourds.

Il existe de nombreux exemples d'interdictions de dépassement en Europe du Nord : Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni, Belgique, Allemagne. Dans la majorité des cas, ces exemples portent sur des 2 x 2 voies, avec une interdiction de dépassement dite statique, c'est-à-dire sur une section de route donnée. Après une première expérimentation de trois mois, le Luxembourg vient de décider d'interdire, à l'été 2007, le dépassement des poids lourds sur la quasi-totalité des 125 kilomètres de son réseau autoroutier. Les gains constatés s'apprécient davantage en termes de confort de conduite que de gains de temps ou de sécurité routière. Pour le futur, des mesures de type dynamique où l'interdiction de dépassement est fonction du débit total des véhicules et du pourcentage de poids lourds sont envisageables.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Compte tenu du bilan positif de ces expérimentations, la mission propose d'étendre les expériences d'interdiction de dépassement en identifiant 10 à 20 sections sur lesquelles ces interdictions pourraient être appliquées. De telles mesures devraient être mises progressivement en œuvre par l'administration en étroite concertation avec les organisations professionnelles, et suivies par des indicateurs de performance.

■ Pour un stationnement facilité des poids lourds

Le stationnement des poids lourds sur les grands itinéraires est devenu un problème aigu du fait de la croissance du trafic comme de l'évolution de la réglementation sur les temps de conduite. La carence en places de stationnement poids lourds (sur les bandes d'arrêt d'urgence ou sur les bretelles d'accès aux aires d'autoroutes) crée des « situations à risques » qui ont des conséquences sur la sécurité de l'ensemble des véhicules. En outre, un conducteur en limite de son temps de conduite pourrait se trouver dans l'incapacité de s'arrêter... Le problème de stationnement des poids lourds est donc un point important, non seulement pour la sécurité et le respect de la réglementation, mais aussi pour l'acceptabilité du transport routier de marchandises par les usagers. C'est également un obstacle à l'immobilisation des véhicules à la suite de contrôles.

Même s'il est difficile d'avoir un bilan des « zones prioritaires » et si l'insuffisance des ressources de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) limite les initiatives, la mission recommande que soit lancé un programme d'urgence de création de places de stationnement poids lourds sur le réseau routier national dans les zones les plus critiques, avec les moyens financiers nécessaires pour résorber la situation actuelle (création de 300 à 500 places par an pendant cinq ans). Il serait souhaitable que ces aires soient aménagées en véritables « centres de transport » pour les conducteurs. Même si le parking sécurisé payant ne correspond pas pour l'instant à une demande de la profession (notamment pour des raisons de tarification), il existe des solutions plus légères, expérimentées sur l'autoroute A28, qui méritent examen.

■ Une amélioration du traitement des épisodes neigeux

Les épisodes neigeux donnent régulièrement lieu à des situations de blocage sur les routes ou les autoroutes, lors de chutes de neige particulièrement abondantes ou non prévues. Il n'est pas rare que la situation soit aggravée par la mise en travers d'un poids lourd qui empêche toute circulation, même si le matériel de déneigement est présent.

Un certain nombre de professionnels signalent que les moyens consacrés au déneigement semblent avoir diminué et se plaignent d'une mauvaise gestion de la voirie lors de l'apparition d'événements neigeux. Les conducteurs de poids lourds font preuve d'incompréhension face à certaines décisions et ne comprennent pas que s'engager sur certaines sections lorsque la neige commence à tomber peut conduire à bloquer la circulation s'ils n'arrivent pas à franchir une rampe.

Malgré les progrès, des efforts doivent être consentis sur la communication et la concertation avec les professionnels de la route afin de fermer les itinéraires de la manière la plus « ciblée » et la plus efficace possible, et de rendre ces fermetures acceptables auprès des conducteurs de poids lourds qui sont des « clients » au même titre que les autres conducteurs.

Il semble en particulier indispensable de réunir les différents acteurs de la route en début et en fin de période hivernale afin de favoriser les échanges de points de vue et présenter des propositions d'amélioration pour la saison suivante.

Il semble également nécessaire de rappeler aux différents conducteurs qu'il est préférable de s'arrêter au début d'un épisode neigeux plutôt que de poursuivre la route et de se mettre en travers d'une autoroute, ce qui peut avoir pour conséquence de bloquer pendant de longues heures l'ensemble des usagers.

■ La sensibilisation des VL aux contraintes techniques des poids lourds

Les organisations professionnelles déplorent le comportement des véhicules légers qui ne connaissent pas les contraintes et les difficultés de conduite d'un poids lourd et peuvent être ainsi à l'origine des accidents.

Il serait important d'expliquer aux conducteurs de véhicules légers les contraintes des conducteurs de poids lourds (notamment l'obligation de respecter un intervalle de 50 m entre chaque camion, les angles morts d'un camion, etc.) pour faciliter la cohabitation entre les différents véhicules. Cette sensibilisation pourrait s'effectuer auprès des jeunes conducteurs lors de la préparation au permis de conduire.

2.2. Lutte contre le changement climatique : au-delà des incertitudes sur les objectifs, une action résolue et pérenne est nécessaire

Le rapport du GIEC de 2007 sur le bilan des changements climatiques souligne que le réchauffement du système climatique est certain. Le rapport de la commission Énergie, mise en place à la demande du Premier ministre par le Centre d'analyse stratégique, en tire les conclusions suivantes :

« Face à l'extrême gravité du défi climatique, les incertitudes dans la quantification des conséquences des émissions de gaz à effet de serre ne devraient en aucun cas dissuader les responsables d'agir avec détermination. Il convient tout d'abord d'engager des actions immédiates utilisant tous les leviers disponibles susceptibles de porter effet à moyen terme, afin de se placer sur une trajectoire permettant de faire face aux divers scénarios envisageables à long terme. Il s'agit, aussi et simultanément, de se préparer aux défis du long terme, en lançant des politiques – tels l'aménagement du territoire, les évolutions sociétales ou les politiques de recherche – qui ne pourront avoir d'effet que sur la longue durée. Dans un contexte où la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre s'imposera tôt ou tard, la France, dans le cadre européen, se doit d'avoir une politique énergétique se fixant des objectifs ambitieux en matière de réduction d'émissions de CO₂. Bien que n'épuisant pas le sujet non moins brûlant de la sécurité d'approvisionnement de notre pays, une telle politique aura pour première conséquence une réduction de la consommation des hydrocarbures importés et donc une amélioration de l'indépendance énergétique de

la France. Suffisamment adaptative pour tenir compte des incertitudes du contexte géopolitique mondial et conduite rationnellement, avec le double souci de l'efficacité économique et de l'équité sociale, cette stratégie ne devrait en aucune manière compromettre les chances de notre pays de connaître un développement économique et social satisfaisant au cours des prochaines décennies. »

La commission Énergie précise qu'elle « considère que, d'un point de vue politique, compte tenu des incertitudes qui subsistent tant sur l'évaluation du risque climatique et de ses conséquences socioéconomiques que sur les difficultés de mise en œuvre au niveau mondial d'une politique de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, la prudence impose d'être ambitieux et de ne remettre en cause (à l'horizon 2050) ni l'objectif de division par deux des émissions au niveau mondial, ni l'objectif "facteur 4" qui en découle pour l'ensemble des pays développés ».

Le rapport de Sir Nicholas Stern¹ sur l'économie du changement climatique souligne que le coût socioéconomique de l'inaction ou d'une action insuffisante a toute chance d'être, à l'horizon de quelques décennies, beaucoup plus lourd que celui d'une action déterminée engagée rapidement pour limiter la portée du changement climatique.

Cet effort, désormais considéré comme une priorité, concerne l'ensemble des activités, y compris le secteur des transports. Depuis 1990, année de référence pour le protocole de Kyoto, les émissions de GES des transports ont augmenté en France de 22 %. La réduction des émissions de CO₂ s'avère donc nécessaire au regard des engagements nationaux et internationaux de la France :

- stabilisation de nos émissions sur la période 2008-2012 par rapport à 1990;
- réduction pour l'Union européenne de 20 % de ces émissions de 1990 à 2020;
- division par 4 ou 5 à l'horizon 2050 pour les pays développés, comme le prévoit la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, dite loi POPE.

Plusieurs questions se posent cependant :

- si on commence à avoir une idée des objectifs de réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre pour la planète à l'horizon 2050 et pour l'Europe à 2020, leur déclinaison pour la France reste à préciser;
- si un objectif de réduction global est retenu pour la France, comment peut-on le traduire dans le secteur des transports d'une part, et dans le secteur du transport routier de marchandises d'autre part ? Il faut bien noter que le coût de réduction d'une tonne de CO₂ peut être différent d'un secteur à l'autre, et que cela devrait justifier une différenciation des objectifs : théoriquement, il faudrait étudier le coût socioéconomique marginal de la tonne de CO₂ économisée dans les différents secteurs (bâtiment, industrie, transports, etc.) afin d'en déduire dans quel secteur et par quel type de mesures les objectifs de réduction peuvent être obtenus au coût socioéconomique

1 – *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, rapport de Sir Nicholas Stern, octobre 2006.

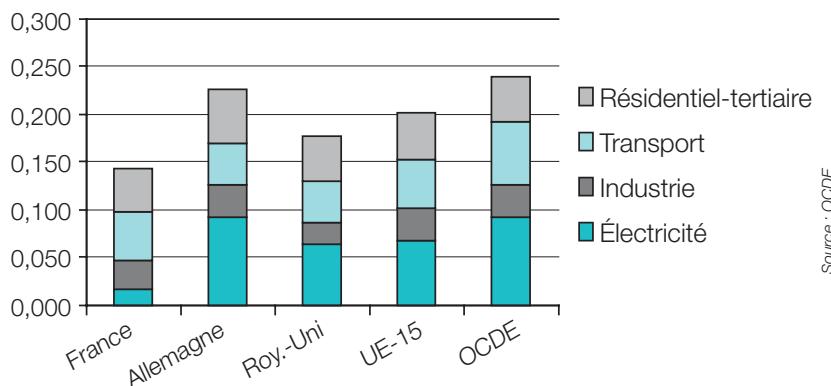
marginal le plus bas. Au demeurant, à l'intérieur d'un même secteur, ce coût marginal de réduction des émissions d'une tonne de gaz carbonique peut varier considérablement d'une source d'émission à l'autre¹.

■ Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2050 : un facteur 2,6 ?

Le rapport de la commission Énergie souligne également que :

- les émissions de CO₂ de la France par unité de PIB sont aujourd'hui nettement plus faibles que celles de ses pays voisins, compte tenu du programme nucléaire français ;

Graphique n° 36 : Émissions de CO₂ rapportées au PNB en 2005
(tonne/1 000 dollars)



- une division par quatre des émissions de CO₂ de l'Union européenne effectuée en attribuant à chaque habitant le même quota d'émission de CO₂ amènerait à une division des émissions de la France par un facteur 2,6.

Tableau n° 28 : Perspectives d'évolution des émissions CO₂ par habitant Proposition pour l'Union européenne

(en tCO ₂ /habitant)	1990	2005	2050 (perspective « facteur 4 »)	2050 (émissions CO ₂ /habitant identiques pour l'UE)
France	6,76	6,65	1,44	
Allemagne	12,99	10,57	3,22	2,18
Royaume-Uni	10,31	9,26	2,17	

Source : Prospective 2050

Conserver dans ces conditions le même facteur de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la France et pour l'ensemble de l'Union européenne serait particulièrement pénalisant pour l'économie française : il suffirait en effet que l'Allemagne et le Royaume-Uni remplacent leurs centrales à charbon ou au

1 – Cette vérité économique est contestée par certains qui la considèrent irréaliste.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

gaz par des centrales avec capture et stockage du CO₂ ou par des centrales nucléaires pour que leur niveau d'émission de CO₂ soit le même que le nôtre. Dans ce cas, l'application d'un facteur 4 uniformément à tous les pays nous conduirait à devoir réaliser ce facteur sur l'industrie, les transports et le résidentiel-tertiaire, tandis que le Royaume-Uni et l'Allemagne ne devraient diviser les émissions de ces secteurs que par un facteur de l'ordre de 2. Encore faut-il faire accepter cette réalité, incontestable, par nos partenaires !

■ L'application au transport routier de marchandises

Ainsi que nous l'avons noté, l'exercice de prospective à l'horizon 2050, mené par le Conseil général des Ponts et Chaussées, indique que si une division par 2 à 2,5 dans le domaine des transports est possible, l'objectif du facteur 4 prévu par la loi POPE de 2005 ne pourrait pas être respecté dans le secteur des transports sans une inflexion lourde, voire une véritable rupture. Ce travail donne des éléments quantitatifs qui illustrent l'inertie du système de transport décrite dans de nombreux travaux. Il laisse percevoir le coût politique et économique qui pourrait être associé à des restrictions ou des taxations fortes touchant ce secteur. Se pose alors la question de la contribution à l'effort de réduction des émissions que l'on peut et doit attendre du secteur des transports, et plus précisément du transport de marchandises.

Le poids des transports routiers de marchandise dans les émissions de CO₂ reste toutefois sans commune mesure avec celui de la voiture particulière et d'un ordre de grandeur légèrement supérieur à celui du transport aérien. Il ne faut donc pas considérer qu'un effort important dans le secteur des poids lourds aurait un impact décisif sur les émissions totales. Mais ce serait une erreur politique et économique grave que de considérer que le caractère relativement modeste des économies attendues dispense de tout mettre en œuvre pour réaliser celles qu'il est économiquement raisonnable de faire. Par ailleurs, le transport de marchandises n'implique pas les seuls poids lourds mais l'ensemble de l'organisation logistique de la production et de la distribution des marchandises. L'effort, s'il doit porter sur le secteur du transport de marchandises, doit nécessairement impliquer, non seulement l'organisation de l'ensemble de la chaîne de production, stockage, distribution, mais également l'organisation urbaine de la distribution dans son ensemble, organisation dans laquelle le rôle des véhicules utilitaires légers apparaît stratégique.

À l'optimum économique et pour un objectif déterminé de réduction de nos émissions de GES, le prix de revient de la tonne carbone devrait être le même pour l'ensemble des secteurs de l'économie afin de minimiser la dépense globale. Malheureusement, dans l'état actuel de nos connaissances et en l'absence d'un marché généralisé de permis d'émissions (voir pages suivantes) qui permettrait « naturellement » de le révéler, il est vraisemblablement quasi impossible de déterminer l'effort de réduction qui devrait respecter chaque secteur pour atteindre l'objectif global. De plus, à l'intérieur même du secteur des transports, la répartition de l'effort entre l'aérien, le fluvial, les véhicules particuliers, les véhicules utilitaires légers et les poids lourds semble une tâche tout aussi impossible.

■ Conclusion : une approche pragmatique

À ce stade, on se contentera de considérer que le transport routier de marchandises ne saurait être exclu de l'effort général indispensable en matière de réduction des émissions de GES et que l'effort de réduction exigé de ce secteur est, en l'absence d'informations supplémentaires et en particulier de données économiques incontestables, le même que celui demandé à l'ensemble du pays.

Il n'appartenait pas au groupe de fixer les objectifs à atteindre en 2015. La mission a pris note de l'objectif de court terme issu du « Grenelle de l'environnement » et retenu récemment pour encadrer le secteur des transports. Il consiste à réduire de 20 % les émissions de GES dans le secteur des transports d'ici à 2020, pour les ramener au niveau de 1990. Dans sa communication de janvier 2008, la Commission européenne envisage pour sa part une réduction des émissions françaises (hors secteur soumis au marché de permis d'émissions) de 14 % par rapport à l'année 2005.

Plus généralement, on peut s'interroger sur la pertinence d'un objectif formulé en termes de pourcentage de réduction d'émissions par rapport à une année donnée : il serait plus compréhensible de raisonner à partir d'une valeur absolue conduisant à dire qu'un pays ou un secteur devra émettre à un horizon donné une masse de CO₂ par habitant ou par unité de PIB inférieure à une valeur fixée à l'avance. Un tel objectif aurait le mérite de dépendre d'une réalité physique facile à appréhender et de permettre des comparaisons entre les pays de l'Union européenne. Il pourrait être précédé d'une phase transitoire reposant sur une taxation des émissions avec des niveaux et surtout des rythmes de progression convergents entre pays.

2.3. L'intervention des pouvoirs publics : le recours au marché, à la taxation, aux labels ou l'utilisation d'objectifs réglementaires ?

Une fois l'objectif de réduction des émissions de GES retenu, se pose la question de la politique publique à mettre en œuvre pour y parvenir. De manière classique, la puissance publique peut recourir soit à des obligations réglementaires, soit à des soutiens à l'instauration de labels, soit à des taxes, soit à un marché d'échange.

■ La mise en place d'objectifs réglementaires limitant les émissions de CO₂ des poids lourds et des véhicules utilitaires légers semble incontournable

Les poids lourds sont soumis à des normes réglementaires en matière de pollution, mais celles-ci ne concernent que les polluants classiques et non les émissions de CO₂. L'adoption de normes réglementaires devrait être étendue aux émissions de CO₂. L'argument mis en avant par les transporteurs, et par les régulateurs bruxellois, consiste à souligner que les émissions de CO₂ sont directement liées à la consommation de carburants et qu'il est donc inutile d'ajouter des contraintes puisque, compte tenu des coûts liés à la consommation de carburants, les professionnels recherchent déjà les consommations les plus faibles. Cet argument est loin d'être convaincant : la normalisation, on le sait dans d'autres domaines, a des effets bien plus rapides. Elle peut d'ailleurs être utilement couplée à une aide (ou une taxation) à l'achat incitatif.

Comme l'a retenu le Conseil environnement de février 2007, il faut également mettre en place cette démarche pour les véhicules utilitaires légers : la Commission devrait proposer un cadre législatif en ce sens dans les prochains mois.

La mission recommande donc aux pouvoirs publics d'insister auprès de la Commission européenne pour que les émissions de GES des poids lourds soient soumises à des normes et que la proposition réglementant les émissions de VUL soit mise en application le plus rapidement possible.

■ Le recours aux labels : une solution possible pour les produits et pour les transporteurs, mais qui doit être précisée

Aux États-Unis, quelque 150 transporteurs, 25 chargeurs et 7 transporteurs-chARGEURS ont adhéré au partenariat « Smartway Transport Partnership ». Ce programme les incite, en échange de l'attribution d'un label « Smartway » affirmant la qualité de « maître écologiste » du transporteur ou chargeur qui l'arbore, à mesurer leurs performances environnementales, à se fixer des objectifs en matière d'amélioration de ces performances, à élaborer un plan d'action pour atteindre ces objectifs et à faire annuellement un rapport à l'Agence pour la protection de l'environnement sur l'état de réalisation de ce plan. La réduction des émissions de CO₂ induite par le programme devrait être considérable : 33 millions à 66 millions de tonnes de CO₂ escomptées pour 2010.

Sur le même principe, en France (ou au niveau européen), on pourrait imaginer la création d'un « label transport écologique » pour les transporteurs et/ou les chargeurs. À la différence du label américain appliqué sur les produits, celui-ci pourrait être attribué aux chargeurs et/ou transporteurs qui s'engageraient sur un ensemble de mesures d'amélioration de leurs performances écologiques. Il pourrait être géré par l'ADEME. Il pourrait aussi, à l'image des Plans de déplacement urbains pour les agglomérations urbaines, conditionner l'attribution d'aides aux acteurs concernés.

La démarche d'attribution d'un label a un double avantage : elle permet aux entreprises de se préparer à mettre en œuvre des mesures réglementaires de réduction des émissions de CO₂; elle sensibilise également les consommateurs si le label figure sur le produit final; elle met en place dès maintenant des actions destinées à réduire les émissions. Son utilisation ne peut donc être que recommandée. Mais il est souhaitable qu'elle s'appuie sur une démarche d'attribution du label aussi incontestable que possible, et qu'elle soit relayée le plus vite possible par une véritable obligation réglementaire.

■ L'utilisation de la taxation

La modulation des péages en fonction des émissions de CO₂ serait souhaitable, même si le gain est difficile à préciser et les conditions de mise en œuvre loin d'être évidentes

Le rapport Beltoise, *Modulation des tarifs des péages d'autoroute en faveur des véhicules propres* (février 2007), propose de moduler les tarifications des péages autoroutiers en fonction de l'impact environnemental du véhicule. Pour

les poids lourds, cette modulation se baserait sur le niveau « Euro » du véhicule, seul indicateur environnemental dont nous disposons facilement. Mais il n'intègre pas le degré d'émissions du véhicule, puisqu'un tel indicateur est compliqué à connaître (les émissions des véhicules variant fortement selon leur taux de chargement). Un travail préalable devrait donc consister en une réflexion sur l'affichage pour les poids lourds d'une efficacité énergétique, ou efficacité en termes d'émissions de CO₂. Un tel indicateur, en émissions de CO₂ par tonne transportée, serait fourni par le constructeur du véhicule. Il permettrait, selon une technique qui reste à définir et qui devrait être compatible avec le développement du télépéage, une modulation des péages ou plus généralement de la tarification routière, incitative et efficace en termes d'émissions de CO₂.

La mise en place d'une redevance kilométrique pourrait conduire à certains gains d'émissions de GES et faciliter le financement d'infrastructures, alternatives ou non à la route

Les outils de tarification de l'infrastructure permettent une plus grande modulation spatiale du coût de transport. Il s'agit de bien cibler la tarification, afin d'atteindre au mieux les objectifs recherchés (la réduction des émissions passe plus précisément par la réduction de la circulation dans certaines zones, la gestion de la congestion ou l'incitation au report modal, etc.) et de rationaliser la demande de transport en modulant le prix du transport. Pour être optimale, la tarification routière devrait être liée :

- au kilométrage parcouru par le véhicule;
- aux quantités de CO₂ émises sur le trajet (efficacité énergétique et environnementale des véhicules);
- à la congestion;
- à l'accidentologie de la zone parcourue;
- au type de zone et de période sur lesquelles s'effectue le déplacement.

On peut imaginer, dans les limites permises par la directive européenne « Eurovignette », un système de redevance généralisée sur tout ou partie du réseau routier non soumis à péage, modulé en fonction des émissions de CO₂.

La mission prend acte de la décision de modifier la structure de la fiscalité, afin que les transporteurs étrangers couvrent également le coût de leur passage sur les routes françaises, en mettant en place – ainsi que le suggère le « Grenelle de l'environnement » – sur le réseau routier non concédé¹ une tarification d'usage des infrastructures s'inspirant du modèle allemand de la LKV Maut, que paient tous les poids lourds. Un tel dispositif assurerait une meilleure couverture des coûts d'infrastructures, notamment pour certains transporteurs étrangers qui n'acquittent pas la TIPP sur le sol français.

Une partie des surcoûts imposés aux transporteurs français pourrait être compensée par la réduction d'autres charges, notamment la taxe à l'essieu². Parallèlement, une aide aux entreprises routières pourrait être envisagée (de manière directe ou indirecte) pour leur permettre de s'équiper en véhicules performants en termes de pollution et d'émissions de GES. L'essentiel des

1 – La nature des voies concernées, tant urbaines qu'interurbaines, reste à préciser.

2 – Certains membres de la mission sont en désaccord avec cette proposition.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

ressources ainsi dégagées doit revenir, conformément aux propositions du « Grenelle de l'environnement », à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Une partie des recettes, moins de 1 %, pourrait cependant – ce que contestent certains membres de la mission – servir au financement du paritarisme et à l'amélioration des moyens d'étude de la profession (le Comité national routier, la Commission nationale paritaire professionnelle de l'emploi et de la formation professionnelles des transports routiers et des activités auxiliaires du transport, ainsi que l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique qui lui est rattaché, le Conseil national des transports, etc.).

Plusieurs membres du groupe considèrent que ces ressources devraient également permettre de financer la création d'aires de contrôle et de stationnement pour les poids lourds sur le réseau routier national non concédé.

La mission recommande par ailleurs que le surcoût du transport lié au paiement de ce péage figure en pied de facture afin qu'il puisse être répercuté sur le consommateur et ne dégrade pas la situation financière des entreprises.

La mise en place de péages urbains modulés pourrait favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Dans son discours de clôture du « Grenelle de l'environnement », le président de la République a fait part de son souhait de permettre aux collectivités de mettre en œuvre un péage urbain si elles le souhaitaient. Un tel dispositif peut s'avérer particulièrement efficace dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine urbain, surtout s'il permet, dans le domaine du transport de marchandises, de privilégier des VUL qui émettent le moins de CO₂ par rapport aux poids lourds ou aux VUL classiques.

Notons cependant qu'une telle mesure ne prendra tout son sens que lorsqu'il existera de véritables VUL électriques, hybrides ou non, mais disposant d'une autonomie de batterie suffisante. La mission recommande donc que la loi qui sera votée dans les prochains mois prévoie la possibilité de modular le péage en fonction des émissions du véhicule.

Une telle mesure devrait également favoriser la mise en place d'une logistique urbaine dans laquelle des entrepôts, installés en périphérie d'une agglomération, servent à la fois au déchargement de poids lourds amenant des marchandises de l'extérieur et au chargement de véhicules peu émetteurs de CO₂ destinés à les livrer en centre-ville.

Un renforcement de la TIPP ou plutôt la création d'une « taxe carbone » constituerait une première piste d'amélioration mais ne pourra être décidé qu'au niveau européen

La taxation des carburants est un instrument adapté à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisqu'il est directement lié à la consommation des carburants. Elle constitue par conséquent un instrument efficace

d'orientation des choix des décideurs : encore faut-il qu'elle n'introduise aucune discrimination en fonction du point de ravitaillement en carburant. En effet, l'augmentation de la taille des réservoirs et les écarts de taxation du carburant entre la France et ses pays voisins conduisent les poids lourds étrangers à remplir leur réservoir à l'extérieur de nos frontières. Les outils de taxation doivent donc être étudiés, et décidés, au niveau européen afin d'éviter toute distorsion de concurrence et tout détournement fiscal.

La taxation des carburants est encadrée par la directive sur la taxation des produits énergétiques 2003/96/CE. Celle-ci :

- permet aux États membres de mettre en place un carburant professionnel, taxé différemment selon les pays ;
- a commencé à établir une harmonisation des taux d'accise, en relevant le minimum communautaire et en fixant des taux minimaux pour certains États qui ne peuvent baisser leurs taux en dessous des valeurs pratiquées au 1^{er} janvier 2003.

La proposition de la Commission européenne de février 2007 va plus loin : elle envisage de relever les taux minimaux d'accise et de permettre aux pays comme la France, où ces taux sont très élevés, de les baisser en les compensant par la mise en place de redevances kilométriques. Ce n'est que dans un second temps que la Commission pourra intégrer dans ces taux d'accise une éventuelle taxe carbone. Une hausse de la TIPP ou l'instauration d'une taxe carbone spécifique ne peuvent donc pas être envisagées à court terme.

Notons en outre qu'il semble déraisonnable de fixer un niveau de taxation « carbone » des carburants routiers indépendamment du prix du baril de pétrole : ce que l'on attend d'une taxation, c'est un signal-prix orientant les choix des consommateurs : l'augmentation prévisible du prix des carburants fossiles, contrepartie de l'écart croissant entre besoins et ressources, constitue déjà une incitation à la réduction des consommations, donc à la réduction des émissions de GES. La taxe carbone n'en peut être que le complément¹. Mais cette solution conduit à une taxation variable avec le marché du pétrole, ce qui en complique singulièrement la mise en œuvre. Enfin, une taxation ne saurait être instaurée sans que l'usage du produit de la taxe ne soit précisé.

■ Le recours au marché constituerait une piste d'amélioration mais devrait être étudié et éventuellement décidé au niveau européen

Comme l'évoque le Plan climat (version actualisée 2008-2012), un autre dispositif pourrait consister à intégrer le secteur du transport routier de marchandises dans le système d'échange de quotas d'émissions de CO₂ mis en place par l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2005². Si on compare les deux outils que sont le marché de droits à polluer et les taxes, le premier assure l'obtention de l'objectif quantitatif de réduction des émissions sans garantie sur le niveau des

1 – Cette position n'est pas partagée par tous les économistes, certains considérant qu'une telle solution fournirait un signal-prix aux pays producteurs de pétrole.

2 – Un marché de quotas européens (*Emission Trading system, ETS*), a été mis en place en Europe pour les installations fixes industrielles et énergétiques en janvier 2005. Il s'agit du premier système international d'échange de droits d'émissions de CO₂ dans le monde. Il couvre environ 11 400 installations, qui sont à l'origine de près de la moitié des émissions de CO₂ en Europe (2,17 milliards de quotas ont été alloués annuellement pour la période 2005-2007).

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

coûts marginaux effectifs de cette réduction, tandis que le second permet de contrôler le coût de réduction des émissions sans en connaître les effets quantitatifs. L'intérêt principal du marché de droits d'émissions est donc de concentrer les efforts de réduction des émissions là où ils sont le moins coûteux, tout en contrôlant le niveau global des émissions. Un dispositif de ce type ne peut évidemment être développé qu'à l'échelle européenne pour éviter des distorsions de concurrence entre entreprises.

Au-delà des points qui restent à préciser dans la mise en place d'un tel système (identification des acteurs économiques soumis au dispositif, allocation initiale, modalités de calcul, de suivi et de contrôle des émissions, sanctions en cas de non-respect, durée des périodes d'engagement, organe de gestion des quotas), un certain nombre d'inconvénients à l'application de ce système au secteur du transport routier de marchandises apparaissent. Il faut noter en effet que :

- le secteur du transport routier de marchandises pour compte d'autrui comprend en France environ 40 000 entreprises : c'est donc un secteur très faiblement concentré, avec une grande majorité d'entreprises de petite ou très petite taille. Les coûts de gestion du dispositif risqueraient donc d'être relativement élevés. En outre, il n'est pas envisageable de n'intéresser que les plus grands transporteurs à ce système : ce serait une incitation au développement de la sous-traitance auprès de plus petites entreprises échappant au système. Celui-ci doit concerner l'ensemble des transporteurs européens ;
- l'attribution de quotas aux chargeurs qui les réalloueraient aux transporteurs sans les utiliser eux-mêmes serait à peu près équivalente à une taxation, le chargeur n'étant pas le destinataire final des permis ;
- la situation initiale dans le cas du transport routier de marchandises n'est pas la même que celle du secteur aérien : une fiscalité préexiste au travers de la TIPP. Cette préexistence permet plus facilement d'utiliser l'instrument fiscal que de recourir à la mise en place d'un nouveau système.

Le rapport du ministère des Transports sur la maîtrise des émissions de CO₂ dans les transports¹ conclut cependant que l'élargissement du marché européen de quotas CO₂ au transport de fret constitue une option possible. Les arguments allant en faveur du recours à un tel marché sont pour l'essentiel de nature institutionnelle, dans un contexte où la forte exposition à la concurrence des transports de marchandises nécessite impérativement de trouver des solutions harmonisées au niveau communautaire.

Une variante consisterait à mettre en œuvre un système mixte où le choix serait laissé, soit de payer une taxe dont le niveau serait fixé à l'avance, soit de recourir au marché pour se procurer des permis équivalents... Ce système permet d'obtenir la souplesse du marché lorsque les prix des permis sont plus faibles que la taxe et de répondre ainsi à une des principales objections des acteurs économiques aux marchés de permis qui considèrent que ces marchés peuvent

1 – « La maîtrise des émissions de CO₂ dans les transports », *Note de synthèse du SESP*, 2007.

aboutir à des prix très élevés. Il est clair que ce système devrait favoriser les plus grosses entreprises capables de le gérer et surtout de le suivre. La gestion du CO₂ deviendrait alors un véritable enjeu de compétitivité pour les entreprises... Le succès d'un tel système suppose résolues l'attribution des droits d'émissions initiaux et la complexité de gestion du système s'il concerne un grand nombre d'acteurs. Il pourrait en outre reposer sur un effet d'aubaine lié à la différence de prix relative entre la taxe et le marché, plutôt que sur un réel effort de réduction des émissions.

Le recours au marché versus la taxation

Dans un cadre théorique simple, avec des hypothèses restrictives (en supposant par exemple une information parfaite, des marchés parfaits, etc.), les taxes incitatives et les quotas négociables sont des instruments économiques reposant sur un mécanisme de prix équivalents du point de vue de l'efficacité allocative. On entend par là que ces deux instruments permettent d'atteindre une situation où les efforts de réduction des émissions de CO₂ sont obtenus au coût le plus faible pour la collectivité. Par ailleurs, on montre, toujours dans ces conditions « optimales », que l'allocation initiale des droits d'émissions (on verra plus loin les sérieuses difficultés redistributives et pratiques que présente cet exercice) ne joue pas sur cette même efficacité économique. On montre également que plus les agents sont nombreux, plus ces systèmes sont performants au regard des réglementations, dans la mesure où ces systèmes jouent sur les différentiels de coûts que supportent les agents. Plus ceux-ci sont importants, plus ces outils économiques sont efficaces.

S'il est difficile du point de vue théorique de séparer ces deux types d'outils, il faut avoir à l'esprit que l'équilibre économique qu'ils permettent d'atteindre est obtenu de manière très différente. Avec une taxe, l'administration ou une agence publique introduit un correctif aux prix de marché et laisse s'établir le nouvel équilibre des quantités qui en résulte. Avec des permis négociables, cette autorité administrative fixe des repères quantitatifs, tandis que la réalisation de transactions conduit à la formation d'un prix de marché qui reflète la sévérité de la contrainte quantitative imposée. En théorie, on est bien conduit au même point. En pratique, compte tenu d'asymétries d'information sur les coûts de réduction de la pollution et d'incertitude économique partagée sur les dommages, ou encore des imperfections des marchés, la conclusion est évidemment toute autre. Le marché de droits à émettre des émissions de CO₂ garantit que l'objectif quantitatif sera atteint mais sans fixer le prix auquel cet équilibre se réalisera, ce qui constitue une des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics et les acteurs économiques redoutent un tel système. Les expériences montrent que bien souvent les prix observés sont beaucoup plus faibles que prévus, manifestant par là l'efficacité des mécanismes de marché pour déceler des potentiels de réduction au moindre coût : c'est ce qui fait l'attrait de la procédure. Mais il pourrait aussi en être tout autrement. Dans le cas de la taxe, l'interrogation est inverse. On connaît à l'avance le coût qui sera imposé aux acteurs économiques, mais sans aucune garantie d'obtenir le résultat souhaité.

L'anticipation de ces deux problèmes (ne pas atteindre l'engagement sur les émissions de CO₂, se trouver face à des prix prohibitifs et insoutenables) est décisive pour arbitrer entre ces procédures. Choisir entre ces procédures, c'est donc choisir entre deux risques : le risque sur le niveau des émissions ou sur le coût de réduction. Si l'on considère que l'important est de diminuer et d'atteindre des objectifs de réduction – ce qui est le cas lorsque les enjeux sont irréversibles ou qu'il existe des effets de seuil –, il vaut mieux définir des quotas ; si au contraire on considère que les coûts des

dommages sont constants, que l'incertitude porte plutôt sur le coût des réductions et que l'important est de donner une visibilité aux acteurs économiques sur les coûts, d'introduire un signal-prix pour engager une dynamique de réduction, de dégager des fonds pour financer d'autres politiques, le système de taxation apparaît préférable.

La théorie attire ensuite l'attention sur les coûts de transactions liées aux procédures. Ceux-ci renvoient en pratique à analyser le coût relatif des procédures : coût de gestion*, mais aussi coût politique, distorsions introduites par les mécanismes sur l'économie (distorsions fiscales, compétition internationale, etc.).

Pour terminer sur ces points fondamentaux, il convient de noter que ces systèmes (fiscalité et marché de droits d'émissions) ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. La théorie économique indique que des systèmes hybrides peuvent éliminer certains des effets évoqués plus haut. L'idéal type consiste à introduire par exemple des taxes libératoires en parallèle à un marché de droits d'émissions. L'idée est de laisser la possibilité à l'acteur de choisir entre payer la taxe dont le montant est connu à l'avance où au contraire d'aller sur les marchés des permis. L'option la plus commune consiste alors à fixer une taxe de référence correspondant à la fourchette haute des estimations, sur la base du coût estimé pour atteindre les objectifs de réduction. L'existence d'un marché volontaire offre la possibilité aux acteurs, si des gisements de réductions à faibles coûts existent et si l'écart est important avec le niveau de la taxe, de s'acquitter de leur contrainte à un coup plus faible que celui de la taxation. C'est un système qui offre la garantie à tous les acteurs de ne pas dépasser un coût considéré comme l'effort maximal que la collectivité est prête à consentir et sur lequel un consensus politique est obtenu. Dans ce cas, le marché n'est utilisé que s'il permet de faire mieux. Il est clair que les agents économiques peuvent, en principe, avoir intérêt à favoriser le développement d'un tel marché s'ils anticipent qu'il peut leur permettre d'échapper à un niveau élevé de taxation. On peut donc penser que si les entreprises de transport routier considèrent qu'elles n'échapperont pas à l'effort collectif, qu'on les protège par ailleurs d'une explosion du prix par une taxe libératoire, et compte tenu du fait qu'il est reconnu que les coûts marginaux de réductions du CO₂ sont incontestablement très variables dans les différents secteurs de l'économie, elles soutiendront sa mise en œuvre car elle sera moins coûteuse pour elles.

* Cet argument est souvent avancé au sujet de la mise en place des marchés de permis. Mais les démonstrations dans un sens comme dans l'autre restent à faire.

La France devrait prendre l'initiative de lancer, au niveau européen, sans idées préconçues, une réflexion sur les différents systèmes envisageables, leurs avantages et leurs inconvénients, avec l'objectif d'arrêter une position communautaire dans un délai raisonnable.

■ Une approche multiple est nécessaire

L'approche qui sera finalement retenue doit être la plus économique non seulement pour l'ensemble des acteurs, mais également pour les pouvoirs publics. La mission recommande donc :

- que soient mis en place le plus rapidement possible des objectifs réglementaires limitant les émissions de CO₂ des poids lourds et des VUL;

- que soient accompagnées par l'État les démarches d'attributions de labels ou de certifications qui pourraient être mises en place, et qui auraient vocation à être relayées dans le temps par une obligation réglementaire ;
- que soit mise en place une redevance kilométrique qui soit intégralement répercutée sur les chargeurs ;
- que ne soit pas augmenté le montant de la TIPP sur le gazole professionnel ;
- que soit poursuivie la réflexion, dans un cadre européen, sur la possibilité d'augmenter la TIPP sur le gazole professionnel, ou d'inclure les transports routiers de marchandises dans le marché d'échange des quotas d'émissions de CO₂ : dans les deux cas, une telle démarche ne peut être envisagée au seul plan français.

2.4. Les espoirs liés à la recherche du report modal

Le moyen privilégié par une large partie de l'opinion publique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du transport routier de marchandises consiste à privilégier le report modal : il pose la question des modalités techniques et économiques de ce report, du devenir des frets ferroviaire, fluvial ou maritime et de leur place relative par rapport au transport routier de marchandises.

En ce qui concerne les « autoroutes de la mer », la France et l'Espagne, par le biais de la Commission intergouvernementale franco-espagnole créée en 2006, ont lancé au mois d'avril 2007 un appel à projets conjoint pour créer et exploiter une ou plusieurs autoroutes de la mer entre des ports français et espagnols sur la façade atlantique – Manche – mer du Nord. Des subventions sont prévues pour aider au démarrage de ces projets, mais le service devrait être viable économiquement à terme. Trois groupements d'entreprises ont fait des propositions pour certaines lignes : le choix n'avait pas encore été fait en avril 2008, à la date de rédaction de ce rapport. L'objectif de cet appel à projets est de transférer annuellement de l'ordre de 100 000 à 150 000 poids lourds et remorques des axes routiers entre l'Espagne et la France sur le mode maritime. Les conditions du succès d'un tel projet ne sont pas connues aujourd'hui.

Pour le ferroviaire, on peut indiquer que, fin 2007 :

- la branche fret de la SNCF affichait une perte opérationnelle courante pour l'année de 186 millions d'euros pour un chiffre d'affaires consolidé de 2,94 milliards d'euros ;
- le trafic fret a été de 40,6 milliards de tonnes-kilomètres, ce qui représente une réduction de 20 % du trafic par rapport au niveau observé en 2000 ;
- les nouveaux entrants (Veolia, Seco-Rail ou Euro-Cargo Rail, filiale d'EWS) ont assuré un trafic d'environ 2 milliards de tonnes-kilomètres pour l'année.

Si aujourd'hui le fret ferroviaire, comprenant le transport combiné et les autoroutes ferroviaires¹, ne semble pas compétitif sur l'ensemble du territoire national, il peut cependant retrouver toute sa pertinence sur des créneaux bien identifiés, y compris dans un certain nombre de cas particuliers sur des distances courtes, à condition d'être en mesure de satisfaire aux exigences de la demande.

1 – Aiton-Orbassano et Perpignan-Bettembourg (Luxembourg), avec de très faibles fréquences, à la date de rédaction du présent rapport. Les premiers résultats de l'autoroute Perpignan-Bettembourg sont très décevants mais il est sans doute trop tôt pour en tirer des conclusions.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Quatre créneaux principaux peuvent être identifiés :

- le marché européen de longue distance sur les grands corridors ;
- les acheminements portuaires, notamment celui des conteneurs dont les échanges mondiaux sont en plein développement ;
- les transits alpins et pyrénéens ;
- l'autoroute ferroviaire sur les grands axes saturés du territoire français, et en particulier le trafic échangé entre le nord et le sud de l'Europe.

Les données suivantes (en particulier les estimations de trafic) sont fournies par la SNCF qui ne précise cependant pas les moyens financiers à mettre en œuvre pour parvenir à ces résultats¹.

Le report modal : les objectifs de la SNCF

Créneau du marché européen de longue distance

La part du fer dans les échanges avec les principaux pays est de l'ordre de 12 % à plus de 500 km : l'effet frontière constitue un frein très important au trafic ferroviaire à la différence du routier. En travaillant sur les conditions de passage aux frontières et en améliorant l'organisation, la SNCF envisage un objectif de 16 % à 20 % de trafic entre 500 km et 800 km et de 23 % à 33 % au-delà de 800 km.

Créneau des acheminements portuaires

Le transport maritime mondial, en particulier le trafic de conteneurs, a connu des taux de croissance à deux chiffres ces dernières années, et devrait continuer à croître très fortement dans les prochaines années. La SNCF envisage ainsi de capter 30 % des marchandises au départ du territoire national ou à l'arrivée, y compris l'acheminement en France en liaison avec les ports étrangers. Cela représenterait environ 6 milliards de tonnes-kilomètres, soit une augmentation de 4 milliards de tonnes-kilomètres du trafic actuel de conteneurs, ce qui reviendrait à le tripler*. La SNCF ajoute que cet objectif est ambitieux mais doit être rapproché de la situation des ports européens comme Hambourg (30 % par le fer) et Zeebrugge (36 % par le fer).

Créneau des transits alpins et pyrénéens

La SNCF envisage un objectif de 16 % à 22 % pour la part modale du fret ferroviaire dans les transits pyrénéen et alpin (grâce à la construction de la ligne Lyon-Turin, d'une part, de Perpignan-Figueras d'autre part) alors qu'elle est inférieure à 10 % aujourd'hui, ce qui correspond à une augmentation du trafic ferroviaire comprise entre 4 et 8 milliards de tonnes-kilomètres. La mission a considéré qu'elle n'était pas en mesure d'indiquer si la construction de la LGV Lyon-Turin devait être considérée comme probable.

À titre de comparaison, dans d'autres pays de l'arc alpin (Suisse, Autriche), la part du rail est de 30 % en tonnes-kilomètres.

* On mesure ainsi l'ambition de l'objectif, dont les moyens et le coût de réalisation ne sont pas précisés.

1 – « Il convient dans une hypothèse moyenne et basse d'intégrer la nécessité de recentrer l'offre de transport diffus par wagon pour lui rendre sa pertinence économique. Cela pourrait conduire à une diminution de trafic de l'ordre de 3 milliards de tonnes-kilomètres », Note SNCF, mars 2007.

Créneau des autoroutes ferroviaires

La SNCF précise qu'en se limitant à capter 25 % à 30 % du trafic routier pour les origines-destinations sur lesquelles l'autoroute ferroviaire donne de meilleures performances de temps de trajet que la route, le transfert serait de l'ordre de 10 milliards de tonnes-kilomètres à volume 2005.

La SNCF en déduit que, dans une politique volontariste, 46 milliards de tonnes-kilomètres pourraient être transférés de la route vers le rail, ce qui correspondrait à une économie de 4 millions à 5,5 millions de tonnes de CO₂ à horizon 2025, à mettre en regard des 38 millions de tonnes d'émissions dues au transport de marchandises poids lourds prévues par les projections 2025. Rappelons qu'un tel objectif équivaut à un doublement du trafic ferroviaire actuel.

La SNCF précise qu'une telle politique volontariste permettant de réaliser les trafics présentés à horizon 2025 suppose un effort de tous les acteurs concernés :

- ➔ efforts de l'opérateur ferroviaire (et de ses futurs concurrents) pour améliorer sa performance propre en matière de fiabilité et de coût (engagement des opérateurs de fret ferroviaire dans une politique d'amélioration de la qualité et de la compétitivité des services fournis aux clients : traçabilité des trains grâce aux systèmes de télématique, enrichissement et différenciation de l'offre, en l'adaptant aux demandes du marché, utilisation de trains plus longs), ce qui implique des investissements très significatifs en termes d'infrastructures, ainsi que des perfectionnements techniques sans doute accessibles, mais très coûteux ;
- ➔ efforts du gestionnaire d'infrastructure pour offrir des sillons fret performants et assurer la qualité de l'infrastructure à travers sa maintenance (soit des sillons répartis pour disposer d'une offre commerciale de bon niveau, fiables et capacitateurs pour le bon fonctionnement du système et la qualité de l'offre, rapides pour la compétitivité et les services offerts, sans oublier un niveau de péage, fixé avec l'État, compatible avec l'équilibre économique des entreprises ferroviaires et non discriminatoire au regard des autres modes) ;
- ➔ efforts de l'État pour le financement du développement d'infrastructures et la mise en place de mesures de régulation favorisant le report modal, par exemple l'absence d'extension des dérogations actuelles permettant la circulation de 44 tonnes dans certaines zones spécifiques ; la poursuite des efforts d'harmonisation sociale européenne en matière de transport routier, afin d'empêcher toute pratique de dumping social ; l'adoption de mesures de régulation des flux de poids lourds dans les grands corridors ou pour le franchissement d'obstacles naturels ; l'internalisation des coûts externes via la tarification d'infrastructures, en modulant le tarif des péages en fonction de l'ampleur du trafic ou du niveau de pollution du véhicule et en optimisant le dispositif Eurovignette, l'inclusion des transports fret dans le système communautaire d'échange des quotas d'émission ;
- ➔ des efforts de l'ensemble des acteurs publics et privés pour développer des installations à l'interface des différents modes de transport afin de permettre le report de la route vers le rail ;
- ➔ des efforts de l'Europe pour la mise en place d'un véritable espace ferroviaire européen (l'essor de grands corridors européens, performants avec des priorités fret, l'effacement des frontières par l'interopérabilité, la mise en place d'un réseau européen de triages optimisé au regard des flux de trafic, le soutien des transports intermodaux au travers d'une harmonisation des dispositifs d'aide aux transports combinés et aux autoroutes ferroviaires).

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Compte tenu de son objet, la mission ne peut que recommander qu'il soit procédé à une analyse approfondie des conditions qui permettraient une réelle relance du fret ferroviaire. Les chiffres avancés n'apparaissent pas totalement crédibles et supposent des conditions dont la mise en œuvre est loin d'être évidente (cf. l'encadré précédent). Un transfert de 20 milliards à 25 milliards de tonnes-kilomètres, sur les 40 milliards détaillés plus haut, semble un objectif plus réaliste.

Notons cependant que les pouvoirs publics ont lancé une étude qui se fixe pour objectif le transfert, sur autoroute ferroviaire, en première phase, de 2 millions de véhicules en transit entre la Belgique et le Luxembourg, d'une part, la péninsule ibérique d'autre part. Si ce pari était tenu, il représenterait à lui seul un transfert de 35 milliards de tonnes-kilomètres. Mais les conditions à remplir pour réussir une opération d'une telle ampleur, et en particulier son coût, les caractéristiques commerciales de l'offre, les investissements nécessaires, et donc son financement, ne sont pas connues, pas plus que son calendrier.

Il est clair, en tout cas, que les partisans de la « taxe carbone » en attendent un effet significatif sur le report modal. Malheureusement, à notre connaissance, il n'existe aucune étude autre que théorique, permettant de savoir de combien il faut accroître l'écart entre le coût routier et le coût des modes concurrents (écart qui pourrait et devrait être également accru par une réduction des coûts des modes alternatifs) pour obtenir les reports modaux espérés.

2.5. Les innovations technologiques peuvent réduire sensiblement les émissions

■ L'amélioration des motorisations : un gain à préciser

De grands progrès ont été déjà faits ces dernières années pour améliorer l'efficacité des moteurs et les émissions des poids lourds : ils se sont traduits pour l'ensemble du secteur par une faible augmentation, de l'ordre de 6 %, des émissions de gaz à effet de serre, alors que la progression du trafic pour le secteur des transports a été supérieure à 20 %. Si aucun miracle technologique ne semble pouvoir être attendu, les efforts doivent être absolument poursuivis : des marges de progrès existent encore, et de nouvelles technologies doivent continuer à être développées.

La motorisation hybride consiste à associer un moteur électrique à un moteur thermique afin d'utiliser au mieux les capacités de chacun en fonction des circonstances de roulage. Le système d'hybridation le plus léger, le « stop & start » consiste en un alterno-démarreur qui permet de couper le moteur à l'arrêt et de le redémarrer instantanément. L'économie représente jusqu'à 15 % de carburant en circulation urbaine. La motorisation hybride semble donc pertinente essentiellement pour des applications urbaines, puisque c'est lors des arrêts et démarrages que la consommation est la plus importante et que le moteur électrique pourrait assurer le fonctionnement du véhicule au démarrage du moteur et en dessous d'un certain régime. Sur

les longues distances, le mode hybride perd de sa pertinence en raison du surpoids provenant des batteries transportées. L'hybridation la plus sophistiquée associe un moteur thermique déjà très économique à une chaîne de traction électrique, avec des batteries rechargeables assurant une certaine autonomie pour les trajets courts. Cette technologie coûteuse à produire pourrait être introduite dans des véhicules à l'horizon de 2010 (ou 2015 pour le véhicule hybride rechargeable).

La motorisation hybride rechargeable semble particulièrement prometteuse pour les véhicules particuliers et les véhicules utilitaires légers, dès lors que les batteries rechargeables assureront une autonomie suffisante : la mise en place d'un péage urbain modulé en fonction des émissions de gaz à effet de serre pourrait permettre d'en accélérer la diffusion. Néanmoins, cette technique est aujourd'hui limitée par la capacité des batteries.

Dans tous ces domaines, c'est donc essentiellement sur la recherche et le développement ainsi que sur les études d'application et d'impact que doivent porter les efforts, pour des effets sur les réductions des émissions des transports à plus long terme.

Il convient néanmoins de souligner que certains constructeurs annoncent la mise en service dans quelques années de camions hybrides pouvant mener à des économies de carburant de l'ordre de 35 % en urbain, de 10 % à 15 % en périurbain et de 5 % en interurbain, le surplus de coût lié à la technologie hybride devant se rembourser de lui-même en un an ou deux avec ces économies. Grâce à la puissance générée par le moteur électrique, l'acheteur pourrait se permettre d'équiper le camion avec un moteur diesel plus petit (donc moins cher) et pourrait également envisager des économies au niveau de l'entretien des freins, ceux-ci étant moins sollicités puisqu'une bonne partie de l'énergie du freinage est récupérée pour alimenter les condensateurs en électricité. Ces perspectives, pour alléchantes qu'elles soient, restent à préciser.

Une réduction de l'ordre de 25 % des émissions de GES pourrait également être obtenue en recourant au gaz naturel. Cette voie semble difficile à développer en France dans la mesure où elle fait face à plusieurs handicaps¹ :

- l'autonomie du véhicule, beaucoup mieux satisfaite par des carburants liquides à forte densité énergétique (comme l'essence ou le gazole) que par des gaz;
- l'obligation de construire un réseau dense de distribution de gaz sous forte pression;
- la perte de recettes pour l'État, du fait de la nécessité de maintenir une faible taxation du gaz naturel afin d'assurer la compétitivité du véhicule à gaz;
- l'éventualité de problèmes de sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

L'utilisation du gaz naturel pour les véhicules nous semble avoir peu de chances de dépasser le stade des flottes captives.

1 – Cf. *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, rapport de la commission Énergie présidée par Jean Syrota, Centre d'analyse stratégique, Rapports et Documents n° 12, La Documentation française, 2008.

Quant à l'utilisation de l'hydrogène, elle présente des risques que l'on peut considérer actuellement comme incompatibles avec son utilisation par le grand public.

■ L'amélioration des caractéristiques des poids lourds

Des technologies améliorées

L'installation de certaines technologies pourrait avoir une incidence directe sur la consommation des véhicules : alternateurs et systèmes de climatisation plus performants, double circuit de refroidissement, détecteurs de sous-gonflage de pneus et indicateurs de changement de rapport sur les boîtes de vitesse manuelles. La consommation effective moyenne semble pouvoir être réduite de 10 % à 15 % (selon l'étude CEMT 2007 *Transport et émissions de CO₂ : quel progrès ?*).

La voie réglementaire pourrait faciliter l'installation de ces technologies spécifiques. En outre, la formation à leur usage pourrait être rendue progressivement obligatoire dans la formation des chauffeurs poids lourds (permis de conduire, FIMO, ou FCOS, etc.).

Les pneumatiques

Des efforts peuvent encore être faits sur d'autres composants des véhicules. Il importe notamment de faire évoluer tous les types de pneumatiques dans le sens d'une réduction de la consommation. Dans cette optique, Michelin a proposé une norme réglementaire minimale et un classement en catégories des pneus pour automobile à basse, très basse et ultra basse énergie, destiné à faire office d'incitation pour tous les segments du marché. Il serait bon de faire de même pour les véhicules utilitaires. La résistance au roulement des pneus des véhicules utilitaires est tenue pour responsable d'un tiers de leur consommation de carburant. Une obligation d'introduire ce type de pneus plus efficace pourrait être envisagée.

Le profilage des poids lourds

Le profilage des poids lourds semble pouvoir évoluer vers une plus grande efficacité énergétique. La réglementation sur la longueur et le poids des véhicules devrait sans doute être adaptée afin d'inciter les constructeurs à un profilage plus aérodynamique. Pour toutes ces mesures concernant les composants ou l'aérodynamisme du véhicule, les avantages l'emporteraient certainement sur les coûts pour les constructeurs.

L'allègement des poids lourds

On peut se demander si des gains significatifs ne pourraient pas être obtenus en réduisant le poids mort des véhicules. Cela étant, il convient de souligner que la réglementation relative aux caractéristiques des véhicules doit être européenne

et qu'il est sûrement plus efficace de mettre en place une réglementation d'objectifs plutôt que de moyens...

La question du passage aux 44 tonnes

Des débats existent sur la possibilité d'autoriser sur l'ensemble du réseau des poids lourds de 44 tonnes. Aujourd'hui, en France, la charge maximale des poids lourds est réglementairement fixée à 13 tonnes par essieu; le poids total roulant autorisé ne doit pas dépasser 38 tonnes si l'ensemble ne comporte pas plus de quatre essieux, et 40 tonnes s'il comporte cinq essieux ou plus. Il existe toutefois des dérogations pour des véhicules de 44 tonnes, notamment pour le transport combiné rail-route, ainsi qu'au voisinage des zones portuaires. Ces autorisations des poids lourds de 44 tonnes ont pour objectif de favoriser la massification vers les points intermodaux, afin d'encourager leur utilisation et ainsi le report modal.

Les avis ont divergé fortement, au sein du groupe, sur l'impact de l'élargissement du champ de ces autorisations, voire de leur généralisation. Les arguments favorables incluent :

- la réduction du nombre de véhicules (donc de la circulation et de la congestion induites) et des émissions de gaz à effet de serre;
- le gain de compétitivité pour les transporteurs et donc pour l'économie.

Les arguments défavorables sont les suivants :

- la perte de trafic du transport ferroviaire devenant moins compétitif (notons qu'aujourd'hui la dérogation aux 44 tonnes s'applique précisément aux transporteurs utilisant le transport combiné pour leur apporter un avantage compétitif);
- la hausse de trafic (trafic induit) qui pourrait annuler les réductions du nombre de véhicules;
- les dégradations de la chaussée et des ouvrages d'art entraînées par ces poids lourds;
- l'aggravation des accidents impliquant des véhicules plus lourds.

Des réflexions se portent également vers des autorisations de véhicules encore plus lourds et plus longs. Les plus forts tonnages actuellement en service en Europe sont les poids lourds de 60 tonnes et de longueur 25,25 mètres. Le problème n'est pas tout à fait le même que pour l'autorisation des poids lourds de 44 tonnes :

- un véhicule de 25,25 mètres est un autre type de véhicule qu'un 40 tonnes, ce qui n'est pas le cas du 44 tonnes, qui peut se concevoir comme un véhicule actuel chargé plus lourdement;
- le poids lourds de 60 tonnes et 25,25 mètres présente une charge à l'essieu identique au 40 tonnes, ce qui n'est pas le cas *a priori* des poids lourds chargés à 44 tonnes, la répartition de la charge sur la chaussée serait donc meilleure pour un 60 tonnes que pour un 44 tonnes, mais cela reste à vérifier, car les experts sont loin de s'accorder sur ce point;
- l'introduction du poids lourds de 60 tonnes et 25,25 mètres présentée comme une mesure spéciale justifierait plus facilement l'introduction d'une taxe spécifique pour compenser les surcoûts entraînés sur l'infrastructure;

- les autorisations des poids lourds de 60 tonnes seraient limitées à une partie du réseau.

Ces dernières années, plusieurs pays ont introduit des véhicules de 60 tonnes de poids total autorisé en charge et de longueur 25,25 mètres, ou ont mis en place des expérimentations limitées afin de les tester. En l'absence d'avis concordants, la mission ne saurait que recommander, à ce stade, la poursuite de l'examen approfondi, sans idée préconçue, des expérimentations étrangères. Encore faut-il noter que certains membres de la mission ont fait connaître leur opposition catégorique à la poursuite des études et *a fortiori* à l'adoption de ces mesures.

L'utilisation d'agrocarburants peut être bénéfique si elle recourt à la seconde génération

Les agrocarburants¹ sont des carburants liquides produits à partir de matières premières organiques, végétales ou animales. Les agrocarburants actuels sont considérés comme « de première génération » : les matières premières produisent des glucides ou des lipides qui entrent à la base de processus de raffinage, estérification ou fermentation pour donner diverses fractions incorporables à des carburants traditionnels. Deux fractions de la matière première restent globalement inutilisées par ces transformations : la fraction cellulosique et ligneuse, et la fraction protéique. Les matières premières mobilisées sont issues de filières optimisées (conduite de culture, sélection variétale) pour une utilisation alimentaire. Les composés obtenus les plus courants sont l'éthanol ou son dérivé, l'ETBE, dans les essences, ou des huiles végétales pures et leurs esters obtenus à partir d'oléagineux (tournesol, colza) dans le gazole. Ils sont introduits à un certain pourcentage dans l'essence ou le gazole. Rappelons que depuis la loi de finances pour 1993 les agrocarburants bénéficient d'exonérations de TIPP.

À l'heure actuelle, le bilan environnemental des agrocarburants de première génération est l'objet d'appréciations divergentes :

- ils émettent plus de CO₂ lors de leur production industrielle que les hydrocarbures ou le gaz nécessaires à la même quantité d'énergie;
- le volume d'agrocarburants nécessaire pour parcourir une distance donnée n'est pas équivalent à celui des carburants fossiles : sous la forme éthanol, il est supérieur de 30 % à 40 % à celui des carburants normaux;
- mais, du point de vue des émissions de gaz à effet de serre, le CO₂ rejeté pendant la phase de combustion des agrocarburants est neutre² puisqu'il est équivalent en quantité à celui absorbé pendant la phase de croissance de la plante. Il peut donc ne pas être pris en compte dans un bilan CO₂;

1 — Le terme agrocarburant sera utilisé dans l'ensemble de ce paragraphe afin d'éviter toute ambiguïté avec l'agriculture biologique à vocation alimentaire.

2 — Si l'on s'intéresse aux émissions globales, il faut naturellement prendre en compte celles liées à l'utilisation d'engrais ou à la transformation de la plante.

- leur bilan environnemental, au-delà des seules émissions de gaz à effet de serre, doit être approfondi. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, si en général le bilan est positif, les résultats sont très variables suivant les filières choisies.

Des études et des précautions sont encore nécessaires avant de poursuivre leur développement et d'encourager leur production et consommation, afin de connaître les avantages et impacts réels des agrocarburants sur l'environnement et la société.

Une évolution forte des méthodes de production semble prometteuse : celle des agrocarburants dits de seconde génération. Obtenus par des procédés thermo-chimiques ou biochimiques qui valoriseraient la biomasse dans sa totalité sous forme de carburants liquides, ils pourraient, pour certains, être directement substitués aux carburants pétroliers, ce qui représenterait un gain important par rapport aux agrocarburants de première génération. De plus, ils ne nécessiteraient pas le même volume de culture agricole à vocation alimentaire. Il faut noter cependant que les gains de ces biocarburants de seconde génération en termes d'émissions de CO₂ sont difficiles à apprécier, puisque le procédé exact de leur production n'est pas encore déterminé.

Dans ces conditions, la commission Énergie, mise en place par le Centre d'analyse stratégique, recommande, dans son rapport final, paru en septembre 2007 :

- l'arrêt de nouveaux investissements dans la production d'agrocarburants de première génération jusqu'à l'émergence d'agrocarburants de deuxième génération, c'est-à-dire utilisant la plante tout entière ;
- la suppression de la défiscalisation existant en faveur des agrocarburants et son remplacement par une obligation réglementaire d'incorporation (aux frais du consommateur) ;
- le renforcement des moyens consacrés aux recherches sur les agrocarburants de seconde génération.

2.6. Les comportements et l'organisation des flux : un gain possible significatif

■ L'amélioration de la conduite devrait amener des gains significatifs mais qui doivent être mesurés si l'on veut obtenir un effet réel et durable

L'amélioration de la conduite peut résulter, ou bien d'une modification du comportement du conducteur grâce à sa sensibilisation au problème, ou bien d'une modification suscitée par la mise en place d'une aide à la conduite liée aux nouvelles technologies.

Les émissions de CO₂ varient fortement suivant le type de conduite : une étude de la CEMT¹ chiffre entre 10 % et 15 % le gain d'émissions que l'on peut obtenir par une conduite plus économique. Dans ces conditions, il pourrait être recommandé que soient renforcés dans les modules de la FIMO ou de la FCOS les enseignements pour une conduite plus économique.

1 – « Transport et émissions de CO₂ : quel progrès ? », *Étude CEMT*, 2007.

L'inconvénient de ce type de mesure est qu'elle n'est pas contrôlable. Il pourrait donc être souhaitable de mettre dans la cabine, de manière extrêmement visible, un indicateur instantané d'émissions de CO₂ (qui n'est jamais qu'un indicateur de consommation, existant déjà sur de nombreux véhicules), et de signaler au conducteur, par un programme logiciel adéquat, à quel moment il se situe dans un type de conduite économique.

Les logiciels de planification et de guidage capables de tracer les itinéraires les plus rationnels sont de plus en plus fréquemment utilisés dans les transports tant de voyageurs que de marchandises. En améliorant ces systèmes et en incitant à leur installation (par des voies réglementaires, fiscales, etc.), les déplacements (en particulier les tournées de livraison) devraient pouvoir être optimisés, ce qui permettrait d'éviter les activités de transport superflues, c'est-à-dire les itinéraires non optimisés, mais aussi les trajets à vide.

Par exemple, les statistiques du ministère britannique des transports révèlent que le pourcentage du kilométrage total des camions représenté par les déplacements à vide est tombé de 34 % en 1973 à 26 % en 2001. Une étude récente (McKinnon, Ge et McClelland, 2004) a analysé les possibilités de réduction des retours à vide dans la chaîne britannique d'approvisionnement en produits alimentaires. Les auteurs montrent qu'une simple mise en concordance des origines et des destinations, à condition qu'elle soit techniquement et commercialement possible, permettrait de réduire les kilométrages parcourus à vide de 13,7 %.

■ Une meilleure organisation des flux logistiques

L'amélioration de la logistique représente un levier puissant pour modifier le volume du trafic et réduire les émissions de CO₂ des camions. On peut imaginer plusieurs niveaux d'actions :

- des campagnes d'information afin que les entreprises s'engagent spontanément à améliorer leurs performances ;
- des mesures réglementaires leur imposant tel type de comportement, d'outil ou de procédure ;
- des incitations fiscales, par nature limitées dans le temps, à condition que l'on soit capable de mesurer l'évolution différentielle des coûts de transport sur l'organisation de la logistique.

■ La lutte contre la congestion du trafic : une solution qui permet de réduire les émissions de GES, même si elle peut conduire à réaliser des investissements routiers

Un des facteurs les plus influents sur la consommation des véhicules est leur modalité d'utilisation. Dans des conditions fluides de circulation, à 75 km/h, un poids lourd de 40 tonnes consomme 3,4 litres sur 10 km. En situation de congestion moyenne, soit un ralentissement tous les 400 m en moyenne, il consomme 16 litres sur 10 km. Et en situation de congestion forte (un arrêt tous

les 100 m en moyenne), sa consommation grimpe à 36 litres sur 10 km, soit 10 fois plus!

Plusieurs améliorations semblent possibles afin de limiter les émissions liées à la congestion :

- l'amélioration de l'information grâce aux nouvelles technologies ;
- des aménagements ou constructions d'infrastructures routières¹ destinées à réduire les zones de congestion les plus notables ;
- des mesures de régulation physiques ou tarifaires permettant d'augmenter le débit de la circulation (même en réduisant la vitesse), en particulier :
 - ✓ des restrictions d'accès lorsque la circulation dépasse un certain seuil de trafic ;
 - ✓ des interdictions de circulation (qui pourraient être prévues pour certaines périodes et/ou certains axes particulièrement chargés) ;
 - ✓ une signalisation directionnelle variable ;
 - ✓ une régulation dynamique des vitesses. Depuis 2004, Autoroutes du Sud de la France (ASF) met en œuvre une opération de régulation dynamique des vitesses sur l'autoroute A7 (réduction de la limitation de vitesse par paliers à 110, 90 ou 70 km/heure). Ce dispositif améliore les conditions d'écoulement du trafic (augmentation moyenne de 3 % de la capacité de l'A7) : il améliore donc à la fois la consommation des véhicules et la sécurité routière (diminution de 50 % du nombre d'accidents). L'extension de cette mesure d'exploitation a été actée dans les suites du débat public sur la vallée du Rhône et l'arc languedocien ;
 - ✓ un abaissement des vitesses limites. Cette solution, proposée lors du « Grenelle de l'environnement » par une organisation professionnelle, assortie toutefois de certaines conditions, a été finalement retirée, mais le problème demeure et devrait être exploré plus avant ;
 - ✓ une gestion dynamique des voies ;
 - ✓ des interdictions de dépassement pour les poids lourds (régulation du flux poids lourds et de la gêne pour l'usager) ;
 - ✓ des détections automatiques d'incidents et de bouchons (permettant d'éviter la congestion) ;
 - ✓ une information routière adéquate : panneaux à messages variables, annonce des temps de parcours en temps réel, radio d'information 107.7 FM, télématique routière ;
 - ✓ des modulations tarifaires, en fonction de la plage horaire et/ou des sections du réseau, en fonction des niveaux de pollution et d'émission de GES, ces régulations tarifaires permettant soit de dissuader l'usage de l'infrastructure à certaines heures de pointe, soit de l'encourager aux heures creuses, soit de renvoyer le trafic sur des itinéraires moins encombrés.

1 – Mesures sur lesquelles certains membres de la mission sont très réservés.

■ Une meilleure organisation de la logistique urbaine¹ est souhaitable

40 % des émissions dues aux transports terrestres proviennent de la circulation urbaine, qui ne représente pourtant qu'un quart de la circulation nationale totale. 36 % des émissions émanent du transport de marchandises en ville (au sens large, en y incluant les déplacements des particuliers pour achats) et 25 % du transport de marchandises professionnel. Cette dernière fraction se partage en 17 % d'émissions dues aux véhicules utilitaires légers et 8 % aux poids lourds. Il faut donc agir à la fois sur les uns et les autres.

Il apparaît que le mode de livraison et d'approvisionnement est déterminant dans l'impact environnemental du transport. La livraison des marchandises en ville est une compétence des autorités municipales, ainsi que des autorités organisatrices de transport urbain : l'État a néanmoins un rôle à jouer en tant que partenaire de l'action publique locale, en instaurant et en développant davantage le dialogue avec les collectivités notamment à travers le « porter à connaissance ». Au-delà des guides préparés par le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), l'État, en amont du processus d'élaboration des plans de déplacements urbains, pourrait faire un certain nombre de recommandations à l'action publique locale en « délivrant une vision élargie des problématiques posées », c'est-à-dire en repositionnant les intérêts locaux par rapport aux objectifs départementaux, régionaux voire nationaux.

L'organisation locale des transports souffre de l'éclatement des structures territoriales et des compétences sur l'espace urbain. À terme, la rationalisation des transports en ville ne pourra se faire sans une réforme de l'organisation territoriale qui est seule à même de renforcer la mise en oeuvre d'une politique cohérente. Les conclusions du « Grenelle de l'environnement » envisagent ainsi un nouveau cadre législatif soulignant le rôle des collectivités territoriales et leur donnant des outils adaptés afin d'introduire l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire, de généraliser les plans climaténergie territoriaux, de lutter concrètement contre l'étalement urbain et de mieux coordonner les différentes politiques publiques.

La mission recommande que l'État :

- crée au niveau national une instance de suivi de la livraison des marchandises en ville comprenant l'ensemble des acteurs concernés et favorise la diffusion des « bonnes pratiques » en matière de transport de marchandises en ville après une évaluation fiable et comparative des différentes expérimentations reposant, si possible, sur des indicateurs communs ; l'État devrait mettre à disposition de cette structure ses moyens d'études, en particulier le CERTU, afin que puisse être mise au point une méthodologie d'analyse et de diagnostic ;

1 – La Commission européenne a publié sur ces questions un Livre vert intitulé *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine* (septembre 2007).

- poursuive les recherches menées dans le cadre du programme relatif à la livraison des marchandises en ville;
- étudie la possibilité de confier à un seul acteur, en l'occurrence les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), les compétences en termes de déplacements urbains, d'aires de stationnement (pour les véhicules utilitaires légers et les poids lourds) et de police correspondante; il s'agirait également de renforcer les amendes à destination des véhicules garés sur les emplacements réservés aux véhicules de livraison¹;
- étudie la possibilité d'octroyer, pour la livraison des marchandises en ville, des avantages particuliers aux véhicules les moins émetteurs de gaz à effet serre : cette étude pourrait être confiée au CERTU à partir du retour d'expériences des différents dispositifs déjà mis en œuvre (places de stationnement réservées aux véhicules propres, arrêté d'interdiction de circulation total ou partiel suivant les horaires, etc.) et des possibilités offertes par la différenciation des tarifs des péages urbains.

Dans la constitution du volet transport routier de marchandises du plan de déplacement urbain, les collectivités pourraient :

- s'inspirer de la concertation menée dans le cadre de la Charte de la Ville de Paris et des recommandations qu'elle contient : la création d'aires de stationnement spécialement identifiées, dites professionnelles, réservées aux livraisons, et la fixation d'une durée limite pour l'arrêt des véhicules de livraison sur ces aires semblent constituer de bonnes pratiques à développer;
- créer des schémas logistiques d'approvisionnement du périmètre urbain concerné destinés à minimiser les émissions de CO₂ et s'appuyant sur des modes de transport aussi propres que possible;
- préserver les plates-formes logistiques existantes et réserver des terrains en périphérie immédiate des agglomérations pour en constituer de nouvelles, de préférence multimodales, permettant le déchargement des marchandises destinées à être livrées dans l'agglomération et leur regroupement dans des véhicules émettant le moins de CO₂ possible pour leur parcours terminal; de telles dispositions ont vocation à être intégrées dans les différents schémas d'aménagement et d'urbanisme concernés;
- veiller à ce que les arrêtés municipaux autorisant la circulation des poids lourds jusqu'à une certaine dimension ou un certain poids soient cohérents entre eux; un travail sur ce sujet pourrait être mené par le CERTU en liaison avec l'Association des maires de France (AMF), le Groupement des autorités responsables des transports publics (GART) et les organisations professionnelles du transport de marchandises, afin d'aboutir à une « normalisation » des poids et dimensions des poids lourds qui aurait vocation à être respectée par les communes, sauf exception particulière; les décisions relatives à la réglementation du transport de marchandises en ville (interdiction de circuler, voirie, stationnement, etc.), prises par les autorités municipales ne sont pas toujours cohérentes d'une ville à l'autre et peuvent avoir des conséquences importantes sur la gestion des poids lourds en milieu urbain.

1 – Cette recommandation pose à l'évidence des problèmes d'application.

Il est par ailleurs souhaitable que les partenaires sociaux étudient l'extension de la formation initiale et continue obligatoire aux chauffeurs-livreurs utilisant des véhicules de moins de 3,5 tonnes, pour les mêmes raisons de sécurité qui ont conduit à l'instaurer pour les conducteurs de véhicules de plus fort tonnage.

■ À plus long terme, une meilleure organisation de la logistique interurbaine et un meilleur aménagement du territoire sont souhaitables

Un facteur permettant de modifier la demande de transport concerne l'intégration de la politique de transport et de la politique d'aménagement du territoire. C'est particulièrement efficace dans le cas de l'aménagement urbain pour optimiser la desserte des transports collectifs de voyageurs et contenir la demande de transport individuel. Mais l'aménagement du territoire joue également un rôle dans le transport de marchandises. Certes, les politiques d'aménagement ne suffisent pas à elles seules à maîtriser les émissions de CO₂ mais elles peuvent jouer un rôle important si elles se combinent avec des mesures tarifaires et de transfert modal.

On peut noter en particulier l'obligation de l'intégration d'un bilan carbone dans l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, imposée par les directives européennes (notamment la directive 2001/42/CE). Ce bilan permettra d'intégrer, dès l'initiation d'un projet ou plan d'urbanisme, la réflexion sur l'impact en matière d'émissions de CO₂. Il devrait ainsi contribuer à mieux comprendre et mieux mesurer le lien entre aménagement du territoire et émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit de mesures dont les effets à long terme sont difficiles à évaluer mais néanmoins efficaces lorsqu'elles sont combinées dans une politique cohérente des transports. Elles ont vocation à figurer dans les plans climaténergie territoriaux qui devraient être généralisés et rendus obligatoires sous cinq ans, conformément au document récapitulatif des tables rondes du « Grenelle de l'environnement »¹.

2.7. Une tentative de chiffrage : un véritable plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du transport routier de marchandises est nécessaire

Le tableau n° 29 reprend l'ensemble des mesures envisageables, en indiquant le pourcentage de gains escomptés en termes de réduction des émissions de CO₂, l'impact sur les transporteurs routiers, l'horizon prévisible des effets attendus, leur possibilité de mise en œuvre sans cumul avec d'autres mesures, et le niveau auquel la décision doit être prise ou mise en œuvre.

1 – Le Grenelle de l'environnement, document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, novembre 2007, document disponible sur le site Internet officiel du Grenelle de l'environnement.

Tableau n° 29 : Récapitulation des mesures envisageables

Mesure	Impact de réduction des émissions/ [Impact sur les transporteurs routiers]	Terme prévisible de l'impact	Possibilité de mise en œuvre sans cumul Autres difficultés	Niveau de prise de décision ou de mise en œuvre
Incitation sur l'organisation du stockage		moyen	oui Problème du contrôle national	national
Marquage du prix du transport		moyen	oui Problème de la définition du prix	national-européen
Label « produit écologique »		moyen-long	oui	national-européen
Aménagement du territoire		long	oui	national-collectivités locales
Développement du report modal	10 % [-]	court-moyen	oui	national-européen
Amélioration des moteurs	5 %* surtout pour les VUL [+]	court	oui	national
Amélioration des composants des véhicules	5 %*- 10 % [+]	court	oui	national
Introduction des biocarburants	5 %*- 10 % [+]	long	oui	national-européen/international
Développement et incitations aux véhicules hybrides	Jusqu'à 15 % en milieu urbain	long	oui	national-entreprises
Développement et incitations aux véhicules à gaz			à très long terme	national-entreprises
Autorisation pour les poids lourds de 60 tonnes et 25,25 m	1 - 2 % [+]	court-moyen	à voir Positions réservées	national
Diminution de la vitesse maximale des poids lourds	[-]	court-moyen		national
Formation à la conduite écologique	2 - 5 %* [+]	court	oui	national-entreprises

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Mesure	Impact de réduction des émissions/ [Impact sur les transporteurs routiers]	Terme prévisible de l'impact	Possibilité de mise en œuvre sans cumul Autres difficultés	Niveau de prise de décision ou de mise en œuvre
Label « transporteur écologique »		moyen	oui Problème de la définition	national-entreprises
Amélioration de la conduite et de la logistique grâce aux NTIC	2 %*-10 % [+]	court	oui	national-entreprises
Mesures portant sur la logistique urbaine	5 %*	moyen	oui	collectivités locales
Normes réglementaires sur les émissions de CO ₂	5 %*	court	oui	européen
Accords volontaires avec les constructeurs		court	oui (sauf redondance avec normes)	national-entreprises
Marchés de quotas d'émissions	2 %* [-]	moyen-long	Complexité de mise en œuvre	européen
Taxe spécifique sur le carbone	2 – 5 %* [-]	moyen-long	Au niveau européen après harmonisation de la TIPP	national-européen
Hausse de la TIPP	[-]	moyen	idem	national-européen
Tarification de l'usage de l'infrastructure routière	5 %* [-]	moyen	seulement sur réseau principal	national
Modulation des péages	[+/-]	moyen		national
Modulation de la taxe à l'essieu	[+/-]	court		national

* Estimation de gain proposée par l'étude de la CEMT
Transport et émissions de CO₂ : quel progrès ?

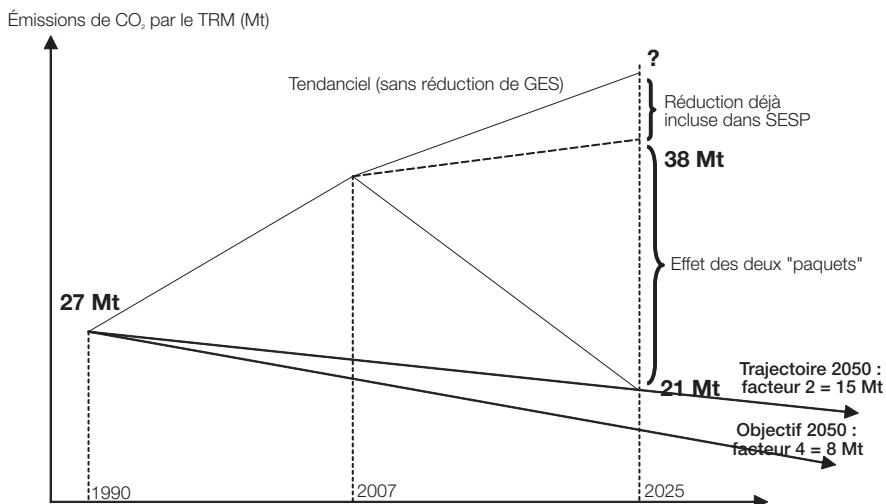
Source : Centre d'analyse stratégique, mission TRM

Le chiffrage des gains escomptés, représenté par le graphique n° 37 (extrait du rapport du groupe présidé par Michel Savy), conduit à penser que la mise en œuvre des progrès techniques et organisationnels ainsi que des mesures présentées devrait permettre d'atteindre un facteur 2 de réduction des émissions à l'horizon 2050.

Aller au-delà d'un facteur 2 dans le transport routier de marchandises supposerait un univers plus contraignant et des mesures beaucoup plus radicales, qui toucheraient notamment les modes de production et de distribution et donc l'ensemble de l'économie, avec des impacts sociaux notables. Il s'agirait donc d'imaginer des ruptures et des évolutions plus radicales dans un cadre élargi aux facteurs générateurs du transport où nos modes de production-distribution et nos modes de vie seraient vraisemblablement remis en cause.

En toute hypothèse, c'est un véritable plan d'action qui devra être mis en place, assorti d'une analyse précise des moyens nécessaires, de leur financement et de leur calendrier de mise en œuvre. En particulier, les conditions de réussite du report modal ne pourront se contenter ni d'affirmations de principe, ni d'études théoriques. Les analyses devront associer les chargeurs, dont les exigences en matière de prix, de délais, de fiabilités, de garanties, seront déterminantes.

**Graphique n° 37 : Les émissions de CO₂ à l'horizon 2025
Trajectoires selon différents scénarios**



Source : Centre d'analyse stratégique, mission TRM

Par ailleurs, on ne pourra pas faire l'économie d'une analyse qui réclamerait des compétences particulières dont la mission ne disposait pas. Cette analyse doit envisager la situation où le transport serait amené à réduire ses émissions dans des proportions beaucoup plus importantes que celles envisagées aujourd'hui, en réalisant des simulations correspondant en ordre de grandeur à une division par quatre de nos émissions d'ici à 2050. Le transport constitue un noyau dur des émissions de CO₂ pour lesquelles il existe à ce jour peu de substituts. Dans cette perspective, l'exercice exploratoire devrait aller beaucoup plus loin

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

que ce qui a pu être fait dans le cadre de cette mission et montrer notamment les coûts que représenteraient des efforts de réduction plus importants, ainsi que les modalités permettant de les envisager (intégration sur les marchés de permis, systèmes de taxes, de normes, remise en cause de la liberté du choix du mode de transport, modalités d'accès aux centres-villes, etc.). L'engagement d'une réflexion approfondie sur les mesures à prendre pour diviser par quatre les émissions de GES dans le domaine des transports serait souhaitable, afin de faire apparaître les ruptures nécessaires, si un tel objectif était retenu. Une telle évolution supposera sans doute une remise en cause profonde de nos modes de production et de distribution, de nos habitudes de déplacement, de nos modes de vie, voire des structures urbaines, qui seront à comparer avec ceux qui résulteraient de l'impact des changements climatiques.

Les travaux menés par la mission montrent que les mesures aujourd'hui envisageables ne permettent en aucun cas de faire mieux qu'un facteur 2. Encore faut-il noter que les coûts nécessaires à l'obtention d'un tel résultat n'ont pu être évalués.

Chapitre 4

Conclusions et recommandations

Le secteur du transport routier de marchandises constitue une activité essentielle à notre vie quotidienne. Paradoxalement, c'est aussi une activité qui, si elle fait la une des journaux à l'occasion d'un accident spectaculaire, reste finalement mal connue des Français. Or ce secteur, et particulièrement le pavillon français, se trouve confronté à de nouveaux défis (emploi, environnement, acceptabilité sociétale et enfin compétitivité économique).

Les travaux menés par le Centre d'analyse stratégique depuis mars 2007 ont permis, sur l'ensemble de ces points, de rassembler des informations souvent éparses, d'établir des diagnostics et d'engager avec les principaux acteurs (professionnels, syndicats, administrations et associations environnementales) un premier dialogue sur les pistes à envisager. Dans une deuxième phase du travail, il convenait de passer de ces travaux, menés en petits comités, à une discussion générale et à un document de synthèse engageant (quand cela était possible) l'ensemble de la commission : ce chapitre « Conclusions et recommandations » est le fruit de ces travaux. C'est le seul document ayant fait l'objet d'un débat contradictoire. Les compléments d'analyse, commentaires ou précisions que certains membres du groupe ont souhaité apporter figurent en annexe 3.

Dans un premier temps, ce chapitre en forme de synthèse revient sur les principaux éléments de diagnostic, pour proposer dans un second temps une série de recommandations qui constitue l'ossature d'une régulation « durable » du secteur transport routier de marchandises et qui devrait guider l'action publique à court mais aussi à plus long terme.

La philosophie générale qui structure l'ensemble du travail engagé depuis plus d'un an peut se résumer en deux idées principales. Premièrement, pour affronter la période de transformation qui s'ouvre devant lui, le secteur doit bénéficier d'une action forte de la part de l'État, compte tenu des défaillances importantes des marchés qui le concernent. Cette part mérite toutefois d'être repensée en profondeur aussi bien dans ses principes que dans ses modalités : les interventions de la puissance publique sont aujourd'hui très nombreuses dans le secteur mais elles restent souvent peu adaptées et peu efficaces. Deuxièmement, même si elle est nécessaire, cette action renouvelée de l'État, qui doit s'inscrire dans une perspective européenne, ne suffira pas à elle seule à régler l'ensemble des problèmes. Le secteur du transport routier de marchandises ne continuera à jouer son rôle en France et en Europe que grâce à l'action des hommes et des femmes qui le composent, et au dynamisme qui leur permettra de s'adapter aux évolutions futures.

1. Le diagnostic du secteur et les principes d'une nouvelle régulation

1.1. Un secteur fondamental au bon fonctionnement de l'économie qui doit faire face à des défis majeurs

Le transport routier de marchandises constitue l'un des maillons essentiels du fonctionnement des économies modernes. En France, il assure l'acheminement, tant en transport intérieur qu'en transport international (hors transit), de près de 80 % des marchandises¹ (en tonnes-kilomètres), ce qui représente plus de 90 % du chiffre d'affaires des modes de transport terrestres. Selon toute vraisemblance, il sera encore le mode de transport majoritaire à l'horizon 2025. Il représente par ailleurs plus de 400 000 emplois quand on ne considère que les conducteurs routiers. Les fonctions transport et logistique, pour compte propre ou pour compte d'autrui, dont certaines sont en plein essor et vont le rester, présentes dans de nombreux secteurs de l'économie, emploient un total qu'on peut évaluer à près de 1,5 million de personnes.

Or ce secteur se trouve confronté à de nombreux problèmes :

- la part du pavillon français² pour le transport routier régresse, en ce qui concerne les trafics d'échange avec l'étranger, mais aussi dans les activités domestiques, en raison du cabotage exercé par des véhicules étrangers;
- la situation économique du secteur est médiocre, les coûts y croissent en moyenne plus vite que les prix ;
- même si l'année 2006 a marqué une reprise, confirmée en 2007, l'emploi dans le secteur du transport routier de marchandises élargi³, qui augmentait de près de 8 000 salariés par an dans les années 1990, est en recul de 2002 à 2006, alors que simultanément la profession peine à recruter ;
- son image est mauvaise, son importance vitale pour l'économie contestée, voire méconnue, sa coexistence avec les autres utilisateurs de la voie publique difficile à organiser, sa tolérance par les riverains des voies de circulation de plus en plus réduite ;
- la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, dont les objectifs devraient prendre une place croissante dans les politiques publiques et être de mieux en mieux acceptés par la société, conduit à relever de nombreux défis ;
- le dialogue social y est difficile, en raison d'une confiance insuffisante entre les partenaires sociaux : la profession, marquée par des intérêts contradictoires, n'arrive pas à construire un dialogue serein en son sein pour résoudre les principales difficultés auxquelles est confronté le secteur.

1 – Hors transport maritime.

2 – Le terme pavillon français correspond aux tracteurs ou véhicules motorisés immatriculés en France.

3 – Le secteur du transport routier de marchandises dit élargi comprend les transports routiers de marchandises interurbain et de proximité, la location de camion avec conducteur et la messagerie (y compris le fret express).

1.2. Des constats inquiétants : baisse de l'emploi, perte de la compétitivité, augmentation des émissions de GES et mauvaise image des poids lourds

Au terme de ses réflexions, la mission dresse quatre constats.

■ Un secteur dont les effectifs ont stagné de 2000 à 2005

La question de l'emploi ne se résume pas au métier de conducteur : celui-ci ne représente qu'une fraction du secteur qui regroupe les activités du transport et de la logistique pour compte propre et compte d'autrui, tous modes confondus. Il n'en demeure pas moins que l'évolution du nombre de conducteurs doit être considérée à part, compte tenu des particularités de ce métier et du rôle essentiel de la traction dans la chaîne de transport.

Si la progression des effectifs du transport routier¹ pour compte d'autrui a été soutenue de 1992 (288 000 emplois) à 2003 (378 300 emplois), les effectifs ont diminué depuis pour atteindre 370 500 emplois en 2005 : une reprise a néanmoins été constatée en 2006 et 2007. Une telle stagnation s'explique principalement par :

- le ralentissement de la croissance économique par rapport à la période précédente ;
- l'arrêt du transfert du compte propre au compte d'autrui, qui avait été important durant cette même période ;
- les progrès de la productivité ;
- le recul de la compétitivité du pavillon français et la place prise par ses concurrents étrangers, tant en transport international qu'en cabotage : le redéploiement des conducteurs routiers assurant les trajets internationaux sur des transports internes à la France a sans doute été suffisant pour répondre aux besoins liés à l'augmentation du trafic intérieur de transport (pour compte d'autrui) constatée de 2000 à 2005, sans nouvelle création d'emplois.

■ La perte de compétitivité du pavillon français

La mission considère que le recul du pavillon français, dû principalement à son insuffisante compétitivité, s'explique en large partie, d'une part par le coût particulièrement élevé de l'heure de conduite et d'autre part par l'absence d'harmonisation sociale ou fiscale entre les différents pays de l'Union européenne à 27, ce qui entraîne des distorsions de concurrence.

Certes, depuis quelques années, plusieurs mesures ont conduit à une amélioration de la santé financière des entreprises françaises : transposition de la directive sur le temps de travail permettant une plus grande flexibilité par le calcul des heures supplémentaires sur des périodes de trois ou quatre mois, loi Fillon sur les bas salaires, raccourcissement des délais moyens de paiement aux entreprises de transport en janvier 2006, remboursement aux entreprises de la TVA sur les péages versée entre 1996 et 2000, individualisation du prix du carburant dans les prix des marchés du transport en 2006. En outre, on peut penser que la loi relative au travail à l'emploi et au pouvoir d'achat, votée en juillet 2007,

1 – Nombre d'emplois pour le secteur du transport routier de marchandises dit élargi, source : *Le bilan social annuel du transport routier de marchandises*, décembre 2007.

concourt à la réduction du coût de l'heure de conduite : la complexité de la loi et de ses circulaires d'application au régime particulier du transport routier de marchandises ne permet pas de se prononcer facilement sur ses conséquences pour les entreprises.

Au-delà de la question cruciale du coût élevé de l'heure de conduite, la mission souligne l'existence de plusieurs autres facteurs pénalisants pour le pavillon routier français :

- les taux d'accise sur le gazole professionnel plus élevés en France que la moyenne européenne et que dans la majorité des pays voisins ;
- le développement du cabotage sur le territoire français, alors même que les différents pavillons qui le pratiquent ne sont pas tenus au respect des mêmes obligations sociales ;
- l'inefficacité de la chaîne du contrôle-sanction et, en particulier, l'insuffisance des sanctions, qui ne permettent pas de lutter de façon performante contre une concurrence déloyale qui ne respecte ni les règles de la sécurité routière ni celles du code du travail ;
- l'importance du recours régulier, y compris en dehors des périodes de pointe, à une sous-traitance dépourvue de spécialité particulière, que l'on pourrait qualifier « d'exploitation », et qui consiste à sous-traiter massivement les opérations de transport auprès d'affréteurs permanents, réguliers ou occasionnels, à des prix bas ou très bas ;
- le développement insuffisant des ports français, en moyenne nettement inférieur à celui de leurs concurrents européens, tout particulièrement dans le domaine du trafic de conteneurs.

Tous ces éléments ne sont sans doute pas d'un poids équivalent : l'étude précise de leurs impacts relatifs reste à faire. Pris un à un, ils n'expliquent pas l'évolution du pavillon français. Toujours est-il que leur accumulation, comme l'ont souligné plusieurs rapports récents, pénalise durablement la dynamique du secteur.

■ La très forte progression des émissions de gaz à effet de serre

Les émissions de gaz à effet de serre des poids lourds représentent près du quart de celles des transports et près de 7 % des émissions nationales. Mais alors que la France respecte globalement les engagements du protocole de Kyoto en diminuant légèrement (de 1,9 %) les émissions des six principaux gaz à effet de serre de 1990 à 2005, l'augmentation des émissions dans le secteur des transports a été de 22 %. En dépit de sa part relativement faible dans les émissions de gaz à effet de serre, le transport routier de marchandises ne peut en aucun cas être dispensé d'une participation significative à l'effort global de réduction.

■ La mauvaise image du transport routier de marchandises

De nombreuses questions se posent autour de l'acceptabilité par l'opinion publique du développement du secteur des transports routiers de marchandises, aussi bien sur les grands réseaux que dans les agglomérations : les sondages

et études disponibles montrent que cette image ne cesse de se dégrader dans l'opinion publique et particulièrement chez les leaders d'opinion.

Trois préoccupations principales se dégagent de ces études. La première, la plus importante, est celle de la sécurité : les poids lourds sont perçus comme dangereux par une grande majorité des Français. La deuxième résulte de la gêne ressentie face aux camions, aussi bien sur les grands réseaux que pour la distribution des marchandises en ville, par les conducteurs de voitures particulières mais aussi dans les centres urbains par les usagers des transports collectifs et des autres modes « doux », et par les habitants eux-mêmes. La troisième est celle de l'environnement (la qualité de l'air et le bruit, surtout en centre-ville, et plus récemment les gaz à effet de serre) : les nuisances des poids lourds sont de moins en moins admises. Ces trois préoccupations confortent l'idée que la collectivité doit davantage privilégier les autres modes de transport.

1.3. Les principes d'une régulation durable

Le secteur des transports a presque toujours fait l'objet d'interventions publiques (au niveau national et maintenant européen), sous des modalités et selon des intensités très diverses au cours du temps (réglementations, licences, prix administrés, entrée et maintien dans la profession, etc.). Depuis plusieurs décennies, le transport routier subit une transformation radicale dans le cadre de la construction de l'espace européen. Sous l'impulsion des instances communautaires, les États européens ont progressivement supprimé les réglementations d'accès au marché au profit de celles encadrant l'accès à la profession, de manière à construire un marché unique plus concurrentiel, engageant ainsi une compétition vive entre les pavillons nationaux. De nombreuses questions se posent en matière de régulation publique pour trouver des modalités d'intervention compatibles avec la dynamique engagée au niveau européen. En France, les équilibres obtenus dans le prolongement du contrat de progrès et de l'accord social de novembre 1994 sont aujourd'hui remis en cause.

En utilisant le terme de régulation durable, la mission, qui considère que la régulation actuelle ne répond pas à un critère de durabilité, souhaite tenir compte de plusieurs préoccupations. Tout d'abord, une régulation durable se doit d'être pertinente, efficace, réaliste, et surtout cohérente dans l'espace et dans le temps, compte tenu de l'évolution du secteur et des nombreux acteurs impliqués dans cette régulation. Il s'agit bien d'une action à court terme mais qui s'inscrit dans la durée, sur la base d'une orientation claire sur le long terme et dans le cadre d'une réglementation européenne de plus en plus harmonisée : elle se doit d'être pérenne afin de donner une vision de long terme aux acteurs du secteur tout en favorisant l'innovation, qui sera indispensable dans la lutte contre le changement climatique. Dans l'acception généralement admise, la durabilité s'analyse à la fois sous les aspects économique, social et environnemental. La régulation, pour être durable, doit tenir compte de ces trois aspects.

Du point de vue économique, les pouvoirs publics doivent viser l'efficacité du secteur que la régulation doit conforter et non pénaliser. Il est de l'intérêt de l'ensemble de l'économie et de la société que le secteur des transports puisse répondre à la demande, dégager des gains de productivité, investir, innover. Mais qualifier la régulation de durable signifie aussi que cette évolution ne peut se faire au prix d'un coût inacceptable, qu'il soit social (en raison des pratiques

de certaines entreprises qui profitent de l'absence d'harmonisation européenne sur le volet social ou d'une réglementation systématiquement et impunément contournée) ou bien environnemental (en raison notamment des émissions de gaz à effet de serre).

Une nouvelle régulation durable doit, comme le précise la lettre de mission du groupe, chercher à améliorer la compétitivité du pavillon français, à favoriser, si possible, la reprise de l'emploi, à réduire très sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, en privilégiant notamment le report modal, et à améliorer l'image et l'acceptabilité des véhicules de transport de marchandises.

Cette régulation doit reposer sur les deux principes suivants :

- dans le cadre du marché unique européen, la compétition internationale sera de plus en plus ouverte, sans qu'il soit possible de préciser les étapes et les échéances de cette ouverture. Dans ces conditions, toutes les mesures mises en place pour réguler le transport routier de marchandises en France doivent tendre à se rapprocher au plus près de la réglementation européenne, à tout faire pour accélérer le processus d'harmonisation au sein de l'Europe sur les plans fiscal, social et environnemental, et enfin à se préparer à l'ouverture totale du marché que nous jugeons inévitable;
- dans les conditions actuelles de la construction européenne, cette ouverture se heurte à des distorsions de concurrence incontestables. Tant qu'elles ne seront pas réduites, il semble nécessaire que la régulation du transport routier intérieur de marchandises limite certaines pratiques d'entreprises de transport utilisant ces différences (fiscales et sociales) pour capter des parts de marché et fragiliser le pavillon français.

2. Les principales recommandations

La réflexion de la mission a permis de mettre en évidence de nombreux aspects sur lesquels l'action publique a du sens, et mérite d'être entreprise ou corrigée. Il y en aurait sans doute bien d'autres : la politique des transports est un tout qu'il ne faut pas découper, et l'action doit être cohérente sur l'ensemble des thèmes évoqués. Mais, au total, il nous apparaît nécessaire d'alerter les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs du secteur sur huit séries de recommandations relatives aux problèmes les plus délicats et les plus urgents à traiter.

La première série appelle à redéfinir la régulation du secteur et cherche à préciser le rôle que doit remplir l'État, compte tenu des défaillances importantes des marchés concernés. Les principaux piliers de cette nouvelle régulation se déclinent en plusieurs idées-force précisées dans les paragraphes qui suivent.

La deuxième série concerne la compétitivité du transport routier français de marchandises par rapport aux autres pavillons : c'est un élément non négligeable de la compétitivité de l'ensemble de l'économie française. Un des points les plus

délicats se trouve dans le volet social. Ce secteur fait l'objet de réglementations spécifiques que l'ouverture européenne, qui s'intensifie fortement avec l'ouverture aux ex-pays de l'Est et l'intégration de l'économie européenne, vient remettre en cause. L'enjeu est de faire en sorte que la concurrence qui dynamise le secteur ne se fasse pas au détriment des conditions sociales et de la sécurité.

La troisième série concerne l'organisation de la concurrence : celle-ci ne peut pas être bénéfique si les règles du jeu (et les modalités de leur application et de leur contrôle) ne sont pas respectées par tous ; cela est vrai au niveau national comme au niveau international.

Par ailleurs, ce secteur va être confronté dans le futur à des défis délicats à surmonter. Le premier d'entre eux (quatrième série de recommandations), qui va peser de plus en plus, concerne les émissions de gaz à effet de serre qu'il va devoir réduire dans des proportions importantes.

La mission a souhaité par ailleurs traiter spécifiquement de la question du transport des marchandises en ville (cinquième série de recommandations). Cette question reste trop méconnue alors qu'elle a des implications sur l'ensemble des défis soulignés jusqu'ici. Cette activité représente un fantastique réservoir d'emplois sur des métiers qui mériteraient d'être davantage organisés et qui constituent l'un des maillons essentiels de la compétitivité du secteur. Le transport des marchandises en ville est l'un des secteurs où les gains sur les émissions de CO₂ pourraient être très importants, où l'articulation entre les différents niveaux de pouvoirs est insuffisante, délicate, et nécessite un minimum de rationalisation, et où la coordination entre les acteurs de la ville est prépondérante pour assurer le développement durable des grandes agglomérations.

Le défi suivant (sixième série) concerne la cohabitation des usagers avec les poids lourds sur le réseau interurbain, qui est de plus en plus mal vécue et qui doit être améliorée. Ce n'est que grâce à la mise en œuvre des mesures continues dans les trois dernières séries de recommandations, que l'acceptabilité sociétale des poids lourds qui s'est fortement dégradée lors de cette dernière décennie, au point de rendre légitime l'intervention des pouvoirs publics, pourra se redresser (septième série) : la société doit apprendre à mieux cohabiter avec le transport routier.

Pour terminer cet ensemble, la mission souhaite insister sur l'idée que l'État ne peut pas et ne doit pas se substituer aux acteurs pour construire l'avenir. La situation difficile qui est celle de ce secteur ne trouvera une issue que si les acteurs professionnels et sociaux, locaux ou nationaux, s'engagent en concertation dans une réflexion de prospective (huitième série de recommandations).

Il convient, avant de présenter le détail de ces recommandations, de préciser toute la difficulté que représente, sur bien des points, le chiffrage des conséquences de leur mise en œuvre. Cela est particulièrement vrai pour les prévisions d'évolution de l'emploi dans les divers secteurs d'activité du transport routier, qui sont particulièrement délicates : certaines des recommandations détaillées ci-après auront des effets négatifs, notamment parmi celles qui ont pour objectif de lutter contre les émissions de GES, effets qu'il est souvent difficile d'apprécier. Dans le cadre de ses délais et de ses contraintes, la mission a malgré tout cherché à donner quelques ordres de grandeur qui sont présentés dans le rapport final.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

2.1. Adopter une régulation durable du transport routier de marchandises

L'État doit faire évoluer la régulation du transport routier de marchandises de façon à :

- favoriser la compétitivité du pavillon français;
- mieux organiser la concurrence :
 - en contrôlant le cabotage aussi efficacement que possible, au moins provisoirement;
 - en faisant respecter des conditions « normales » d'accès et de maintien dans le marché, pour éviter que les entreprises fragiles ne tirent les prix vers le bas, tout en tournant les réglementations, en particulier sociales;
 - en contrôlant le respect des règles des codes du travail et de la route, en particulier en matière de charges et de vitesse, et en sanctionnant sévèrement les infractions;
- réduire de façon très significative les impacts environnementaux, et en particulier les émissions de gaz à effet de serre;
- créer, dans toute la mesure du possible, des emplois dans l'ensemble du secteur du transport. Dans le domaine de l'emploi, l'État ne peut, ni ne doit, se substituer à l'entreprise : il doit en revanche veiller en priorité à ce que les mesures prises par l'Europe, par les collectivités, et évidemment par lui-même, favorisent le développement de l'emploi dans l'ensemble du secteur du transport de marchandises, sous réserve qu'elles ne pénalisent pas la compétitivité des entreprises et qu'elles s'inscrivent dans le développement durable;
- favoriser l'amélioration de l'image et l'acceptabilité des véhicules de transport de marchandises.

Il doit, dans ces perspectives :

- définir clairement la politique qu'il entend mener ainsi que ses motivations;
- promulguer une réglementation aussi simple et cohérente que possible, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé : la parution d'un code des transports, qui récapitulerait l'ensemble des textes en vigueur et dont la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit prévoit l'adoption, pour la partie législative, par une ordonnance à prendre avant la fin de l'année 2008 et à ratifier ensuite par le Parlement, serait à cet égard extrêmement précieuse¹;
- veiller à ce que la réglementation ainsi élaborée soit aussi irréprochable que possible sur le plan juridique et aussi proche que possible des textes européens ;

1 – Il existe aujourd'hui un recueil des textes en matière de transports : *le Code des transports 2008*, édité sous la direction de Christophe Paulin, Édition Lexis Nexis, Litec, 1621 pages. Il ne remplace cependant pas le travail de codification nécessaire.

- veiller à ce que cette réglementation (limitations des vitesses sur autoroutes, temps de conduite, surcharge, travail illicite, etc.) soit appliquée, quelle que soit la nationalité du pavillon, et renoncer à de nouvelles réglementations, voire à des réglementations existantes, si elles ne peuvent être contrôlées efficacement et à un coût acceptable;
- se doter des statistiques et des indicateurs nécessaires à la mise en œuvre de cette régulation : ceci suppose notamment de suivre plus précisément l'emploi et l'activité de l'ensemble du secteur du transport routier de marchandises et de la logistique. Il n'y a pas d'État régulateur sans un appareil statistique fiable, indépendant, mais adapté et permettant de produire les indicateurs nécessaires à cette régulation : or, sur bien des points, la commission s'est rendue compte que cette information (qui implique l'État central, mais aussi les observatoires régionaux des transports, la profession, etc.) est insuffisante. L'État ne peut pas être le seul producteur de statistiques ; en revanche, il est de son devoir de s'assurer qu'une information crédible, de qualité, est disponible pour tous, ce qui implique des moyens humains et financiers accrus... Le service public de la statistique, indépendant par principe, doit quant à lui évoluer pour répondre aux nouvelles demandes des acteurs¹.

2.2. Favoriser la compétitivité et réduire les écarts de coûts²

Afin d'améliorer la compétitivité du pavillon français, la mission recommande :

- de chercher à abaisser le coût unitaire de l'heure de conduite, en modifiant le régime du temps de travail ;
- de rechercher une meilleure harmonisation des différentes réglementations, fiscales et sociales, relatives au transport routier de marchandises, ce qui la conduit à soutenir la proposition d'harmonisation des taux d'accise sur les carburants professionnels et à recommander la création d'un statut européen du travailleur mobile ;
- de rechercher à favoriser l'adaptation de la logistique et de se réinterroger sur la nécessité d'aider les entreprises à se regrouper ;
- de veiller à ce que l'État et la profession s'entendent pour diffuser l'information sur les bonnes pratiques de gestion, mises en place aussi bien en France que dans les pays voisins. La création d'un centre de productivité, adossé éventuellement au Comité national routier, pourrait ainsi être envisagée.

Les différentes recommandations que formule la mission peuvent aider les transporteurs français à rivaliser avec les pavillons de certains de nos voisins, qui sont aujourd'hui leurs principaux concurrents. Toutefois, elles ne permettront de concurrencer, en matière de coûts, ni les transporteurs de l'est de l'Europe, particulièrement dans le domaine des transports internationaux, ni les transporteurs des pays voisins recourant aux services de conducteurs de l'est de l'Europe.

1 – Cf. le document rédigé sous la direction de Maurice Bernadet : *Inventaire des besoins d'information sur les transports*, Conseil national de l'information statistique, octobre 2006. Il décrit l'organisation de l'appareil statistique en France, ainsi que son besoin d'adaptation.

2 – Sur ces points, voir dans le volume 2 les rapports des groupes présidés par Maurice Bernadet et Georges Dobias.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

Ces éléments doivent inciter les organisations professionnelles et les entreprises à définir des stratégies qui leur permettront d'affronter dans le moyen terme une concurrence extrêmement forte (septième série de recommandations).

2.2.1. Réviser en priorité la notion du temps de travail

Selon les catégories de services, le coût de la conduite représente de 34 % à 50 % de celui du transport routier de marchandises et en constitue ainsi le principal élément. Le diminuer permet d'améliorer la compétitivité du pavillon français : c'est donc un chantier prioritaire.

Dans le transport routier de marchandises, la définition française du temps de travail, particulièrement complexe, est différente de la définition européenne :

- au niveau européen, certains temps ne sont pas décomptés¹ comme des temps de travail : ainsi en est-il du temps de disponibilité, défini par l'article 3 de la directive 2002-15 comme « des périodes autres que les temps de pause et de repos, pendant lesquelles le travailleur mobile n'est pas tenu de rester à son poste, mais doit être disponible pour répondre à des appels éventuels... Ces périodes et leur durée prévisible doivent être connues à l'avance... ». Cette notion n'existe pas en droit national bien que des situations identiques puissent se rencontrer dans les faits ;
- au niveau français, le temps de service est constitué par des heures de travail, qualifiées comme telles, auxquelles « s'ajoutent » des heures d'équivalence²; ces temps correspondent également à des périodes d'inaction rémunérées conformément aux usages, conventions ou accords collectifs de travail. Dans les faits, comme l'indique le bilan social annuel du transport routier de marchandises, 10 % du temps de service se compose de temps d'attente. Ainsi, les heures d'équivalence recouvrent en réalité à la fois des périodes de travail et des périodes d'inaction dont certaines peuvent correspondre à la notion de disponibilité au sens de la directive 2002/15.

Par ailleurs, les durées maximales de travail sont différentes. Au niveau communautaire, 60 heures sur une semaine isolée, ou 48 heures par semaine en moyenne décomptées sur un quadrimestre. Le droit général français prévoit,

1 – N'étant pas décomptés, ces temps ne sont évidemment pas rémunérés.

2 – La France présente une particularité en Europe en ce qui concerne le temps de travail des conducteurs : ils sont rémunérés pour leur temps de service passé au service de l'employeur. C'est une notion plus large que le « temps de travail effectif » prévu par le code du travail. Tous les temps sont donc comptés et payés, y compris les temps d'inactivité comme les temps d'attente par exemple. Afin d'assurer la compatibilité avec la règle des 35 heures, les partenaires sociaux puis les pouvoirs publics ont mis en place un système « d'équivalences » : selon la catégorie de conducteurs, 43 heures de temps de service pour les « grands routiers » ou 39 heures de temps de service pour les conducteurs « courte distance » équivalent à la durée de 35 heures prévue par le code du travail. Ces heures d'équivalence sont rémunérées à un taux majoré (semblable à celui des heures supplémentaires). Elles décalent d'autant le seuil à partir duquel on considère que les conducteurs effectuent des heures supplémentaires, donnant lieu à une nouvelle majoration de salaire et à des repos compensateurs.

hors équivalences, une durée maximale de 48 heures sur une semaine isolée ou de 44 heures sur une période de douze semaines consécutives (qui peut être portée à 46 à la suite d'une convention ou d'un accord collectif de branche). La réglementation française, par le recours aux heures d'équivalence, a été rendue compatible avec le droit communautaire. Le décret 2007-13, pris après examen par le Conseil d'État, limite les durées de service des conducteurs, pour les grands routiers, à 56 heures sur une semaine isolée et à 48 heures par semaine sur une période de trois ou quatre mois.

Ces différences notables conduisent à une situation complexe, qui le devient encore plus au fur et à mesure des modifications nationales et européennes. Elle est de moins en moins sécurisée sur le plan juridique, compte tenu des interprétations auxquelles elle peut donner lieu. En outre, ces différences entraînent des distorsions de concurrence entre États membres. En effet, à notre connaissance, la majorité des États membres ont repris sans la modifier la directive européenne ou ne l'ont pas transposée en droit national quand celui-ci permet des temps de travail plus importants.

La situation actuelle est doublement insatisfaisante : elle pénalise les entreprises et elle est juridiquement incertaine. Elle devrait évoluer pour se rapprocher de la définition des temps de travail européens, tout en augmentant les revenus nets des salariés.

La complexité est également illustrée par les difficultés d'application de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat d'août 2007, dite loi TEPA, qui peine à prendre en compte les particularités du droit spécifique au transport routier de marchandises. Elle cherche à augmenter le recours aux heures supplémentaires en réduisant les charges sociales qui pèsent sur celles-ci et en les exonérant de l'impôt sur le revenu des salariés. Le secteur routier de longue distance, qui en France est l'un de ceux qui réalise le plus d'heures supplémentaires, ne bénéficie que faiblement de ce dispositif, puisque le législateur a décidé d'écartier les heures d'équivalence du bénéfice de la loi¹.

Ces deux constats conduisent à proposer que les heures d'équivalence soient transformées en heures de travail et de disponibilité, selon un point d'équilibre à trouver par les partenaires sociaux. Cette démarche devrait permettre :

- de se rapprocher de la définition européenne du temps de travail ;
- de bénéficier des allègements de charges et de cotisations sociales, prévues pour les heures supplémentaires, ainsi que l'a envisagé la ministre de l'Emploi et de l'Économie lors du débat à l'Assemblée nationale préalable au vote de la loi TEPA ;
- d'augmenter les revenus nets des salariés ;
- et de diminuer le coût pour l'entreprise.

Elle nécessite d'augmenter le contingent annuel d'heures supplémentaires (prévu par la convention collective), ce qui pose la question des repos compensateurs. Les heures de disponibilité seraient rémunérées comme des indemnités. La question des cotisations de retraite doit également être considérée.

1 – Il en bénéficie d'autant moins que le nouveau périmètre des allègements « Fillon » prévu par la loi TEPA a conduit à en exclure les temps rémunérés et non travaillés, notamment les congés payés et les repos compensateurs, ce qui pénalise les entreprises.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

En outre, une modulation temporelle du temps de travail pourra être recherchée pour adapter le transport routier de marchandises français à la saisonnalité de la demande de transport, soit au niveau de la semaine, soit au niveau du trimestre ou de l'année, dans le respect des règles communautaires de repos. Il va de soi que le règlement relatif aux temps de conduite et de repos doit être d'application stricte, et être contrôlé et sanctionné de manière efficace.

Ces nouvelles règles, certes spécifiques au TRM, auraient le double avantage de rapprocher la France des règles européennes et le TRM des règles générales françaises, en supprimant la notion d'équivalence.

Du point de vue de la méthode, il appartient aux partenaires sociaux d'engager une négociation pour définir en commun ces dispositions, comme ils l'ont fait dans d'autres domaines. Une démarche préparatoire pourrait consister, au travers d'un groupe de travail technique composé de spécialistes, désignés notamment par les partenaires sociaux, à examiner les différents scénarios possibles et à quantifier leurs effets tant pour les employeurs que pour les salariés. Ce groupe de travail, auquel un délai de six mois devrait être imparti pour rendre ses conclusions, serait de nature à permettre aux partenaires sociaux d'entamer dans les meilleures conditions une négociation qui devrait aboutir à un accord avant la fin de l'année 2008 et à la parution des textes correspondants, après une vérification juridique aussi complète que possible.

Il convient enfin de souligner que la complexité de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ainsi que le caractère spécifique du transport routier de marchandises conduisent à des difficultés d'interprétation et d'application des textes dont les entreprises se plaignent : à ce titre, l'État doit, dans les plus brefs délais, préciser aux organisations patronales les modalités de calcul des allègements de leurs cotisations¹.

2.2.2. Appuyer fortement la proposition de directive de la Commission européenne tendant à harmoniser le taux d'accise sur les carburants

Les différences de taxation du gazole entre les différents pays représentent une perte pour la France de plusieurs centaines de millions d'euros. En outre, selon une étude du SESP² réalisée début 2005, les différentiels de taux d'accise expliqueraient 40 % des variations de parts de marché du transport routier de marchandises à l'international.

1 – La CFDT souligne, pour sa part, que la solution d'une indemnisation des temps de « disponibilité » est contestable et que les solutions proposées sur le plan social risquent à terme d'entraîner une dégradation des conditions de travail des conducteurs, ce qui est prohibé par l'article 10 de la directive 2002-15 : « La mise en œuvre de la présente directive ne saurait justifier aucune réduction du niveau général de protection dont bénéficient les travailleurs ».

2 – *Évaluation des conséquences de la hausse du prix du gazole sur les entreprises de transport routier de marchandises*, étude réalisée pour le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, SESP, 2005. Les conclusions de cette étude sont considérées par certains comme insuffisamment fiables.

La mission recommande que l'État français :

- appuie fortement la proposition de directive de la Commission tendant à harmoniser les taux d'accise sur les carburants ;
- proscrire toute mesure purement nationale visant à augmenter la TIPP sur le gazole professionnel (hors toute mesure, prise au niveau européen, qui pourrait porter sur l'instauration d'une « taxe carbone »).

2.2.3. Adapter plus généralement la fiscalité française du transport routier de marchandises dans le sens d'une plus grande harmonisation

La mission prend acte de la décision de modifier la structure de la fiscalité, afin que les transporteurs étrangers couvrent également le coût de leur passage sur les routes françaises, en mettant en place sur le réseau routier non concédé¹, ainsi que le suggère le « Grenelle de l'environnement », une tarification d'usage des infrastructures s'inspirant du modèle allemand de la LKV Maut, que paient tous les poids lourds. Un tel dispositif assurerait une meilleure couverture des coûts d'infrastructures, notamment par certains transporteurs étrangers qui n'acquittent pas la TIPP sur le sol français.

Il pourrait être accompagné des mesures suivantes :

- une partie des surcoûts imposés aux transporteurs français pourrait être compensée par la réduction d'autres charges, et notamment de la taxe à l'essieu²; parallèlement, une aide aux entreprises routières pourrait être envisagée (de manière directe ou indirecte) pour leur permettre de s'équiper en véhicules performants en termes de pollution et d'émission de GES. L'essentiel des ressources ainsi dégagées doit revenir, conformément aux propositions du « Grenelle de l'environnement », à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), afin de financer les transports alternatifs à la route ;
- une partie des recettes, moins de 1 %, pourrait cependant (ce que contestent certains membres de la mission) servir au financement du paritarisme et à l'amélioration des moyens d'étude de la profession : par exemple, le Comité national routier, la Commission nationale paritaire professionnelle de l'emploi et de la formation professionnelles des transports routiers et des activités auxiliaires du transport, l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique qui lui est rattaché, le Conseil national des transports ;
- plusieurs membres du groupe considèrent que ces ressources devraient également permettre de financer la création d'aires de contrôle et d'aires de stationnement pour les poids lourds sur le réseau routier national non concédé.

La mission recommande par ailleurs que le surcoût du transport lié au paiement de ce péage figure en pied de facture, afin de pouvoir être répercuté sur le consommateur, sans dégrader la situation financière des entreprises.

1 – La nature des voies concernées, tant urbaines qu'interurbaines, reste à préciser.

2 – Certains membres de la mission sont en désaccord avec cette proposition.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

2.2.4. Susciter la création d'un régime européen du travailleur mobile

L'expérience de la convention du transport maritime adoptée en 2006 par le BIT peut utilement servir de référence pour la création d'un régime du travailleur mobile. Cette convention définit un socle de dispositions réglementaires et conventionnelles acceptées par tous les pays dans les domaines techniques (état des matériels) et sociaux. Cet ensemble doit permettre de resserrer, éventuellement par étapes, les environnements sociaux et techniques entre les pays signataires, et supprimer les situations de « dumping » les plus flagrantes. Ce type de démarche est transposable à tout conducteur pour la partie de son activité qu'il exerce en dehors du pays d'immatriculation de son véhicule. Il appartient à la France de définir avec quelques pays membres une esquisse de convention du transport routier et de demander à la Commission européenne d'engager une réflexion sur le sujet avec les partenaires sociaux, à partir de principes portant sur les questions de sécurité, de conditions décentes de travail pour tous les conducteurs et de lutte contre le « dumping » social. Cette démarche pourrait être ouverte à d'autres pays non membres, déjà ou potentiellement présents dans le transport routier sur le territoire de l'Union européenne (Turquie, Ukraine, etc.).

Trois domaines méritent une attention particulière, compte tenu de leur importance pour établir des conditions de concurrence plus harmonisées :

- les conditions de travail qui doivent être convenables et réellement harmonisées dans l'Union européenne. En particulier, les temps de conduite constituent le pivot de la réglementation européenne, car les amplitudes des temps de conduite et de repos sont plus faciles à mesurer que celle du temps de travail, et donc à contrôler; de plus, elles s'appliquent aussi bien aux salariés qu'aux « artisans¹ ». L'État devrait inviter les partenaires sociaux à faire des propositions qui seraient présentées ultérieurement aux partenaires européens;
- la protection en matière de santé et de sécurité sociale constitue également un élément important pour l'harmonisation des conditions de concurrence; l'actuelle disparité entre pays membres pourrait être resserrée dans le cadre de propositions émanant des partenaires sociaux;
- enfin, les objectifs, l'organisation et les méthodes de contrôle des dispositions ci-dessus nécessitent que les règles soient harmonisées, lisibles pour tous (contrôlés et contrôleurs), et que les contrôles soient totalement coordonnés entre les divers services à l'intérieur de chaque pays et entre les pays de l'Union. Ils devront porter simultanément sur les questions techniques et sociales. Certaines organisations proposent un « Interpol » pour organiser institutionnellement un espace européen de contrôle.

1 – C'est-à-dire les nombreuses entreprises inscrites au registre du commerce dans lesquelles le conducteur est « son propre patron ». Une solution permettant de mieux contrôler le temps de travail de ces travailleurs indépendants consisterait, sans mettre en cause la réglementation des temps de conduite et de repos, à s'appuyer sur l'analyse de l'amplitude.

En outre, les entreprises devront être mises dans l'obligation d'effectuer leur propre contrôle et de démontrer aux services de l'État qu'elles ont mis en place les dispositifs adéquats (comme pour le contrôle de qualité), ce qui conduit à terme à la mise en place d'un dispositif, si possible commun à tous les pays européens, de certification par rapport aux règles définies. Ces questions de contrôle sont au cœur des politiques publiques.

La création de ce régime dépend à la fois de la Commission européenne et des gouvernements des pays membres de l'Union. Elle nécessite donc une action à double niveau. Certains sujets comme les conditions de travail et, en partie, les principes de la protection sociale relèvent de la Commission européenne. D'autres, notamment l'organisation de cette protection et les conditions de rémunérations, dépendent des décisions des pays membres¹.

2.2.5. Favoriser l'adaptation de l'outil logistique

La reconquête de la compétitivité du pavillon français doit être conçue dans un cadre plus large que le seul transport routier. L'une des stratégies possibles des entreprises consiste à assurer un service à plus haute valeur ajoutée, en recherchant une meilleure efficacité de l'ensemble de la chaîne du transport et de la logistique. Dans ce cadre, l'État doit chercher, sinon à accompagner cette évolution, du moins à mettre en place les conditions qui la favorisent.

De nombreuses réflexions, notamment celles, récentes, de la Commission européenne, rappellent la nécessité de replacer la politique des transports dans une perspective globale qui dépasse les seules logiques des différents modes et qui intègre le développement de la logistique. La compétitivité du pavillon doit être appréhendée comme un maillon de celle, plus générale, de la chaîne logistique. C'est dans cette articulation que se joue l'efficacité de l'ensemble. Même si l'organisation de la logistique relève avant tout de l'initiative privée, la mise en place de mesures favorisant le développement de ce secteur constitue une opportunité pour les pouvoirs publics de créer une situation plus efficace pour l'espace économique européen. Il est encore malaisé de se faire une idée précise du marché européen de la logistique, car les informations statistiques manquent. Mais l'impact des activités logistiques et plus généralement des systèmes d'organisation mis en place sur les territoires, et donc sur l'emploi, est vraisemblablement considérable.

On notera également que le renforcement de la logistique et son efficacité sont des éléments clés de la mobilité durable car ils contribuent, en favorisant la « co-modalité », à atteindre d'autres objectifs comme un environnement amélioré, la sécurité de l'approvisionnement énergétique, etc.

Plusieurs propositions peuvent être envisagées dans cette perspective. La mission approuve celles de la Commission européenne qui visent à développer le système logistique européen. Même si certaines relèvent désormais de l'échelon européen, sur bien des points la France peut s'engager résolument sur ces pistes sur son propre territoire et soutenir ces dynamiques vis-à-vis de ces partenaires :

1 – La CFDT estime, pour sa part, qu'un statut du travailleur mobile européen n'apporterait rien de plus dans le transport routier de marchandises.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

- identification et réduction des goulets d'étranglements, en concertation avec les utilisateurs, non seulement en investissant dans de nouvelles infrastructures mais en optimisant en priorité leur usage;
- intégration renforcée et diffusion des nouvelles technologies qui ont un impact sur l'efficacité et la fiabilité du système de transport (renforcement de la normalisation et l'interopérabilité des systèmes, aides aux PME pour y accéder, développement de la recherche, renforcement de la formation pour faciliter leur intégration dans le tissu industriel);
- promotion et simplification des chaînes multimodales, dans lesquelles le maritime et les ports occupent une place très particulière. Cela passe notamment par la simplification des formalités qui restent encore aujourd'hui très diverses selon les modes de transport et qui ne facilitent pas les logiques multimodales, et par des avancées sur les normes de chargement pour éviter des difficultés d'exploitation importantes dans toute la chaîne logistique.

De manière plus précise, dans le cadre de la législation des « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE), la durée nécessaire aujourd'hui en France pour obtenir l'autorisation de créer un entrepôt est proche de deux ans en moyenne en cas d'enquête publique, contre quelques mois pour les pays voisins. Cette durée a deux inconvénients majeurs : d'une part elle fige l'implantation des dépôts en place au lieu de favoriser leur optimisation géographique, et d'autre part elle encourage leur implantation dans les pays voisins de la France. Dans ces conditions, et sans préjuger de l'application d'autres textes, notamment la loi sur l'eau, la mission recommande de simplifier en deux temps cette procédure :

- dans un premier temps, le seuil à partir duquel un entrepôt doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation devrait être relevé significativement. En parallèle, le nombre de rubriques relatives à cette catégorie d'installations pourrait être réduit par le regroupement de plusieurs d'entre elles (ce qui éviterait de devoir procéder à des modifications d'autorisation lorsqu'un exploitant change la nature des produits qu'il entrepose). Enfin, les notions de propriétaire et d'exploitant pourraient être clarifiées ;
- dans un deuxième temps, une fois la procédure simplifiée mise en place par la loi, il sera probablement souhaitable qu'elle s'applique très largement aux futurs entrepôts (en distinguant ceux soumis à déclaration, à autorisation simplifiée, et à autorisation¹).

Il n'entrant pas dans le travail de la mission de s'interroger sur le devenir des ports français : elle souligne cependant la nécessité de leur donner les moyens de se développer à un rythme de croissance au moins égal à celui des principaux autres ports européens, en tout cas dans le domaine des conteneurs, afin de développer une activité de logistique à forte valeur ajoutée et de rationaliser la chaîne du transport.

1 – Certains membres de la mission émettent des réserves sur leur efficacité, et plus généralement sur cette proposition.

2.2.6. Favoriser le regroupement des entreprises ?

Bien que la taille moyenne des entreprises tende à croître, le transport routier de marchandises reste caractérisé par l'existence d'un grand nombre d'entreprises, y compris artisanales, de petite voire très petite taille. Celles-ci ont leur place soit comme sous-traitants, soit sur des créneaux précis, et elles contribuent à la souplesse et à la réactivité de l'offre de transport routier. Mais on peut aussi admettre que l'efficacité du transport s'améliore lorsque la taille moyenne des entreprises s'accroît, que l'accès direct au marché, y compris à l'international, leur est facilité, que la mise en œuvre des technologies et des formes d'organisation modernes est plus aisée. L'Espagne et l'Italie (qui compte aujourd'hui plus de 100 000 entreprises dans le secteur routier de marchandises) ont ainsi mis en place depuis plusieurs années des mesures destinées à favoriser leur regroupement¹.

À la suite de l'accord social de novembre 1994, consécutif au contrat de progrès, plusieurs mesures destinées à encourager les cessations d'activité et les regroupements (par le mécanisme des fusions-absorptions ou la création de coopératives) ont été mises en œuvre en France en ce sens, mais avec une efficacité, semble-t-il, assez modeste. Dans ces conditions, le gouvernement français devrait s'interroger (ce que la mission n'a pu faire), en liaison avec les partenaires sociaux, sur l'intérêt de mettre en œuvre des mesures tendant à favoriser le regroupement d'entreprises, ainsi que sur leur faisabilité au regard des expériences passées et de la politique suivie par les pays voisins. Le soutien à la collaboration interentreprises pourrait être étudié dans ce cadre².

2.3. Réguler la concurrence

La politique de régulation économique de l'État doit permettre de garantir une concurrence loyale et transparente, et de conforter le développement d'une économie compétitive et innovante.

Cette régulation de la concurrence, présentée en détail dans le rapport du groupe présidé par Maurice Bernadet, doit s'exercer à l'égard de l'ensemble des entreprises qui ne respecteraient pas les règles sociales et fiscales existant en France ou celles du code de la route : les recommandations portent donc sur la limitation du cabotage, sur la vérification de la pérennité des conditions d'accès à la profession, sur la révision de la chaîne du contrôle-sanction et enfin sur la pratique de la sous-traitance.

Par ailleurs, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de chercher à prévenir les infractions plutôt que de les sanctionner. Ne serait-il pas souhaitable de créer un label, ou une certification, reposant sur la mise en place d'une procédure de type « qualité » destinée à vérifier que l'entreprise se donne les moyens de contrôler elle-même le bon respect des différentes réglementations ?

1 – *Situation du transport routier de marchandises dans plusieurs pays d'Europe*, DGTPE, novembre 2007.

2 – Un rapport de recherche, réalisé dans le cadre du PREDIT sous le titre *Guide de la collaboration interentreprises dans la chaîne logistique*, formule à cet égard des propositions qui peuvent servir de base à la réflexion.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

Cette solution permettrait en outre d'offrir aux chargeurs un critère de sélection de leurs prestataires¹.

2.3.1. Réglementer le cabotage

Bien que plusieurs membres de la mission émettent des doutes sérieux sur l'utilité, le caractère « contre-productif » et surtout la possibilité de réglementer efficacement le cabotage, la mission, dans sa majorité, considère une telle réglementation comme provisoirement souhaitable. À ce titre, elle recommande que l'État français favorise l'adoption de la proposition de règlement de la Commission européenne consistant à revenir à la conception originale du cabotage (éviter les parcours à vide en transport international) et donc à le relier à un voyage international. La proposition de règlement de mai 2007, élaborée par la Commission, consiste à limiter la pratique du cabotage à trois opérations de transport consécutives à un trajet international dans un délai maximum de sept jours.

Le développement du cabotage depuis le début des années 2000 a conduit à la perte d'environ 5 000 emplois en France : dans l'esprit de la directive Services, le conducteur provenant d'un établissement situé dans un autre pays membre que la France devrait être soumis aux conditions sociales françaises, à moins que le cabotage ne soit strictement limité dans le temps. La mission recommande que la limitation du cabotage qui sera prochainement mise en œuvre en France repose, même si elle n'a vocation à s'appliquer que pendant une période limitée, sur des principes simples, raisonnablement vérifiables, et anticipe sur la réglementation européenne en cours d'élaboration².

En tout état de cause, il faut garder à l'esprit que le cabotage est une prestation qui, par définition, revêt un caractère temporaire : lorsqu'elle est exercée de manière permanente ou régulière, cette activité de transport intérieur nécessite de s'établir dans le pays d'accueil. Le droit européen conduit en effet à distinguer l'activité qui relève de la libre prestation de service, parce qu'elle est exercée de façon temporaire, de l'activité qui relève du droit d'établissement lorsqu'elle est exercée à titre permanent. Les propositions de la Commission européenne en la matière ont précisément pour objet d'expliciter la notion de « caractère temporaire » du cabotage afin de mettre fin à l'incertitude actuelle.

Un décret du 11 décembre 2007 relatif au détachement transnational des travailleurs introduit des contraintes nouvelles, avec obligation de détacher les conducteurs étrangers après déclaration faite auprès de l'Inspection générale du travail des transports. La mission s'interroge néanmoins sur les modalités

1 – On pourrait envisager, sur le modèle de la certification ISO, une certification spécifique garantissant que l'entreprise a pris les mesures assurant le respect des règles qui s'imposent à elle.

2 – La réglementation pourrait comprendre une obligation de déclaration électronique préalable à l'entrée en France du camion et l'autorisant à circuler sur notre territoire pendant une durée inférieure à sept jours ; des contrôles automatiques sur les autoroutes par lecture de la plaque et comparaison au fichier électronique ; et la mise en œuvre de sanctions lourdes, reposant sur des amendes substantielles ou sur un temps d'immobilisation.

de diffusion de ce texte auprès des transporteurs étrangers : ce décret est de fait pris en application de l'article 89 de la loi du 2 août 2005, codifié à l'article L. 342-3 du code du travail, qui applique au cabotage les dispositions qu'elle définit en matière de détachement transnational des travailleurs. Il impose ainsi le détachement des conducteurs étrangers qui effectuent du cabotage et leur déclaration auprès de l'administration. La mission souligne l'intérêt de ce texte dans le cas où la durée du cabotage ne serait pas limitée. Cependant, dès lors que le projet de règlement prévoit de limiter cette pratique à trois opérations de transport consécutives à un trajet international dans un délai de sept jours maximum, l'application d'un tel texte lui paraît extrêmement problématique. Elle soulève en effet la question de la vérification de la bonne application de l'ensemble des règles du détachement.

Un débat existe aujourd'hui au sein de la Commission européenne et du Parlement pour déterminer la durée durant laquelle la limitation du cabotage doit s'exercer : 2014 constituerait l'année de l'ouverture totale du marché. Aux yeux de la mission, ce débat est dépourvu de sens : la limitation de cette pratique doit subsister jusqu'à ce qu'une concurrence plus saine ait été établie entre les différents pavillons. La mission recommande donc que la France se prononce contre l'adoption d'une date limite pour l'encadrement du cabotage si l'harmonisation des réglementations fiscales, sociales, et des conditions d'exercice de la profession, qui pourrait notamment s'appuyer sur la création d'un régime européen du travailleur mobile, n'est pas suffisamment avancée. Un accord sur les projets d'harmonisation des taux d'accise sur le gazole professionnel et de règlement sur les conditions d'accès à la profession, ainsi que la mise en place d'un salaire minimum dans l'ensemble de l'Union européenne ou au moins dans les pays voisins de la France, constituent des préalables indispensables au relâchement des contraintes sur le cabotage¹.

La mission souligne enfin l'intérêt de disposer de statistiques fiables et détaillées afin de suivre l'évolution du cabotage en France.

2.3.2. Contrôler la pérennité des conditions d'accès à la profession et les conditions de son exercice

La Commission européenne a publié au mois de mai 2007 un nouveau projet de règlement proposant d'établir des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route ainsi que sur les infractions conduisant à exclure une entreprise de la profession. Celui-ci insiste en particulier sur le contrôle du maintien, en permanence, des conditions en particulier financières exigées pour accéder à la profession. Il introduit de plus une quatrième condition à respecter par les entreprises : celles-ci doivent « être établies effectivement et de manière stable sur le territoire de l'État membre qui lui donne à travers une autorité compétente l'autorisation d'exercer la profession² ».

1 – Certains membres du groupe font remarquer que cette condition, qu'ils jugent utopique, reviendrait à transformer en définitif (ce qui est exclu) le caractère provisoire de la réglementation du cabotage.

2 – Cette condition peut sembler évidente mais l'expérience prouve que ce n'est pas le cas et qu'il existe, dans certains pays, des entreprises qui disposent seulement d'une boîte aux lettres.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

La mission souligne que si leur capacité financière¹ n'est pas maintenue, les entreprises seront tentées de commettre – et de fait commettent déjà – des infractions de toute nature, ce qui risque, outre les conséquences en termes de sécurité et de droit du travail, de tirer les prix du marché vers le bas, de fragiliser ainsi les autres entreprises et de réduire les ressources qu'elles pourraient consacrer à leur modernisation.

À ce titre, la mission recommande que la France soutienne le projet de règlement de la Commission européenne évoqué ci-dessus, qui prévoit que les conditions d'accès à la profession (honorabilité, compétence, capacité financière, lieu d'établissement) soient maintenues tout au long de la vie des entreprises. La mission souligne cependant que :

- les critères permettant de vérifier le maintien de la capacité financière devront faire l'objet de propositions de modifications de la part de la France : les résultats nets successifs de l'entreprise devraient également être pris en considération, l'objet et l'efficacité de la caution bancaire précisés ;
- le délai de six mois séparant la constatation du non-respect de la capacité financière de la sanction est irréaliste : l'application des critères, quels que soient ceux qui seront retenus, ne saurait être automatique.

2.3.3. Redéfinir la chaîne du contrôle-sanction

D'une façon générale, même si la France réalise dès aujourd'hui le contrôle de la réglementation sociale européenne de 3 % des journées de conduite, soit l'objectif fixé par la Commission pour 2010, le faible nombre de suites données par les tribunaux aux procès-verbaux et le faible nombre de sanctions proposées par les commissions régionales des sanctions administratives (CRSA) conduisent à une perte de crédibilité de l'action de l'État dans le domaine de la régulation. Une révision de la chaîne du contrôle-sanction est donc nécessaire pour l'ensemble des contrôles liés au transport routier de marchandises : droit du transport, droit du travail, accès à la profession, code de la route. Elle devrait s'accompagner de l'élaboration, à un niveau central, d'une nouvelle circulaire précisant la philosophie et la méthodologie des contrôles.

Au-delà de la transcription du futur règlement évoqué ci-dessus, la révision de la chaîne du contrôle-sanction pourrait reposer sur :

- le renforcement des contrôles sur routes, pour mieux contrôler les vitesses et les surcharges ;

1 – La réglementation exige d'une entreprise qu'elle puisse attester d'une capacité financière proportionnelle à son parc de véhicules. Cette exigence est un moyen d'éviter que des entreprises ne se créent sans disposer des moyens nécessaires pour assurer leur pérennité, pesant sur un marché qui est souvent en situation de surcapacité. Elle est encore plus essentielle concernant les entreprises existantes qui, lorsqu'elles sont en difficulté, ont tendance à pratiquer la fuite en avant, à fonctionner à des prix ne couvrant que les coûts marginaux, à pratiquer la surcharge, l'excès de vitesse et les temps de travail abusifs, en espérant que la fraude, abaissant leurs coûts de fonctionnement, leur permettra de survivre sinon de se redresser. Mais ces entreprises tirent les prix vers le bas et mettent en péril la situation d'entreprises plus respectueuses des règles.

- l'alourdissement substantiel des amendes résultant des contrôles effectués au bord des routes ou au droit des chantiers de maintenance sur routes ou autoroutes¹, et leur paiement immédiat;
- la généralisation de la procédure d'immobilisation (avec confiscation des papiers du véhicule), qui est jugée particulièrement pénalisante, donc efficace;
- la dépénalisation d'un certain nombre d'infractions constatées. Cette question suscite de nombreuses interrogations et mériterait un examen approfondi qui a été esquissé dans le cadre du groupe Développement, compétitivité et emploi présidé par Maurice Bernadet. Le terme lui-même prête à confusion : la dépénalisation proposée, qui pose des problèmes juridiques de mise en œuvre, vise au renforcement des sanctions, et non à leur allègement;
- la rénovation et la professionnalisation des commissions régionales des sanctions administratives : leur composition devrait être élargie, leur fonctionnement facilité (en renonçant par exemple à l'obligation du « quorum », ce qui permettrait de les réunir plus souvent) et leur efficacité accrue (publicité des recommandations ?). D'autres mesures peuvent être envisagées : obligation de motiver les recommandations ? obligation de motiver les décisions finales des préfets si elles sont distinctes des recommandations des CRSA ?

À ce stade, la mission s'interroge cependant sur la manière dont pourraient être mises en œuvre les sanctions actuelles, ou celles prévues par le futur règlement relatif à l'accès à la profession :

- il lui semble qu'il appartient à l'État de définir la « politique pénale » qu'il entend suivre en fonction de la conjoncture économique, et de veiller à l'homogénéité de son application par ses services, par ceux des organismes de contrôle et par les CRSA;
- le non-respect des critères financiers devrait déclencher une mise en garde, assortie d'un délai de rétablissement de la situation. Le maintien du non-respect des critères devrait conduire à un examen plus approfondi de la situation financière, couplé avec la prise en compte d'un éventuel comportement « infractionniste », en particulier vis-à-vis des codes de la route et du travail. Ceci suppose une formation approfondie des fonctionnaires des directions régionales de l'équipement chargés de ces analyses, éventuellement aidés par des experts extérieurs à l'administration, ainsi qu'une meilleure coordination avec les services chargés d'aider les entreprises en difficulté. Les CRSA devraient alors être saisies s'il apparaissait que la situation ne peut être redressée dans des délais raisonnables. L'ensemble de leurs recommandations devrait faire l'objet chaque année d'un rapport de synthèse qui pourrait être communiqué au Conseil national des transports et éventuellement soumis pour avis à la Commission nationale des sanctions administratives.

1 – Les exploitants d'autoroutes, publics ou privés, sont préoccupés de l'aggravation du nombre d'accidents impliquant les agents de maintenance : dans de nombreux pays, les amendes pour excès de vitesse au droit des chantiers sont doublées.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

La mission souligne enfin que, dans le cadre de sa politique de régulation économique et sociale du secteur, l'État doit disposer des moyens nécessaires, en particulier en personnels qualifiés¹ pour effectuer les contrôles prévus.

2.3.4. Mieux encadrer la sous-traitance²

Même si on ne considère que la sous-traitance entre transporteurs, particulièrement développée dans le secteur du transport routier de marchandises, ce n'est pas en soi un phénomène critiquable. Le développement de la sous-traitance devient anormal lorsqu'on aboutit à une sous-traitance « d'exploitation » consistant à compenser, au détriment des transporteurs les plus dépendants, la sous-tarification des transports à laquelle d'ailleurs ils participent. Dans ces conditions, la mission recommande de renforcer la responsabilité des donneurs d'ordre, en modifiant le décret de 1992 (codifié dans la partie réglementaire du code de la route) concernant la coresponsabilité.

Dans cet esprit, la mission recommande de :

- sensibiliser les services de contrôle et les parquets à l'existence et à la légitimité du dispositif mis en place par le décret de 1992, afin d'aboutir au renforcement de son application. Il faudrait inviter les tribunaux à adopter une appréciation plus souple de l'élément intentionnel³, pour que les donneurs d'ordre peu scrupuleux ne puissent profiter de cet élément pour échapper à la sanction. Il convient enfin d'améliorer la communication et la concertation entre les services de contrôles et les parquets afin de cibler les entreprises à sanctionner et de s'accorder sur les critères qui permettent d'engager la responsabilité du donneur d'ordre ;
- modifier la rédaction du décret de sorte que la responsabilité du donneur d'ordre soit engagée dès lors qu'il a incité (et non plus donné des instructions incompatibles) à la commission des infractions ;
- prévoir la coresponsabilité pénale du donneur d'ordre dans l'énoncé même de certaines infractions ;
- prévoir une présomption de responsabilité pour certaines infractions (surcharge ou temps de conduite par exemple) ;

1 – Une large majorité de membres du groupe souligne ainsi la nécessité d'un corps de contrôle spécifique au transport routier de marchandises.

2 – Ces recommandations ont fait l'objet d'études spécifiques, en particulier dans un rapport de l'Institut du droit international des transports (IDIT), réalisé sous la direction d'Isabelle Bon-Garcin et remis à la DGMT.

3 – Le décret n° 92-699 dit de coresponsabilité dispose que la coresponsabilité du donneur d'ordre est engagée par « le fait pour tout expéditeur, commissionnaire, affréteur, mandataire, destinataire ou tout autre donneur d'ordre, en connaissance de cause, de donner à tout transporteur routier de marchandises, ou à tout préposé de celui-ci, des instructions incompatibles avec le respect des dispositions » relatives aux durées maximales de conduite journalière, à la durée du travail, aux vitesses maximales autorisées, aux limites de poids des véhicules, etc. L'engagement de la responsabilité du donneur d'ordre implique donc de prouver que celui-ci a donné de telles instructions et qu'il les savait incompatibles avec le respect de la réglementation.

- mettre à la charge du donneur d'ordre une obligation générale de contrôle de la conformité de l'opération de transport avec les normes énoncées par certaines réglementations (obligation prévue, en ce qui concerne les temps de conduite et de repos, par le nouveau règlement communautaire n° 561/2006).

Il convient de souligner l'opposition du représentant des chargeurs et de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) à cette dernière recommandation.

2.4. Lutter contre les émissions de gaz à effet de serre

Le risque d'un désastre planétaire dû à l'augmentation constante des gaz à effet de serre dans l'atmosphère justifie des objectifs de réduction drastique de ces émissions, tels qu'une division par deux en 2050 au plan mondial. Compte tenu de la progression attendue des émissions des pays en développement, les pays industrialisés, en particulier l'Union européenne, doivent dès maintenant s'engager à réduire leurs émissions pour atteindre des objectifs plus ambitieux encore (« facteur 4 » en 2050) : il n'en est pas de même pour les pays en développement et notamment pour les pays émergents (Chine, Inde, etc.), qui connaîtront à moyen terme une croissance soutenue de leurs consommations énergétiques.

Dans la perspective d'une baisse très significative d'ici à 2050 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, l'objectif de plus court terme retenu récemment pour encadrer le secteur du transport est issu du Grenelle de l'environnement : il consiste à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports d'ici à 2020 (pour les ramener au niveau de 1990). Dans sa communication de janvier 2008, la Commission européenne envisage pour sa part une réduction des émissions françaises (hors secteur soumis au marché de permis d'émissions) de 14 % par rapport à l'année 2005.

Deux orientations ont été annoncées pour atteindre cet objectif :

- la création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé;
- le ministère en charge de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables se fixe comme objectifs d'augmenter la part du fret ferroviaire de 25 % d'ici à 2012 et celle du fret non routier de 14 % aujourd'hui à 25 % en 15 ans.

La mission souligne la nécessité et l'urgence de la mise en place d'un plan d'ensemble destiné à respecter ces objectifs, tout en veillant à maintenir la compétitivité du TRM par rapport à ses concurrents étrangers, ce qui implique un accord européen sur un certain nombre de mesures. Ce plan, dont on consultera le détail dans le rapport du groupe présidé par Michel Savy, comprend non seulement :

- des recommandations à l'échelle de l'Union européenne;
- un certain nombre de mesures nationales pour l'interurbain mais aussi pour la livraison des marchandises en ville;
- des priorités de recherche et développement;
- un certain nombre d'études destinées à aller au-delà.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

Ce plan doit être préparé par l'État en étroite liaison avec l'ensemble de la profession. Il doit permettre de nourrir le volet transport des plans climat/énergie qui devraient devenir obligatoires dans les communautés urbaines et d'agglomérations, conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement.

Les mesures mises en œuvre doivent être évaluées en fonction de l'objectif global de réduction des émissions de GES, au regard de leur coût mais aussi de leurs impacts (sur la compétitivité du pavillon, l'emploi, l'environnement, etc.). Seront privilégiées les plus efficaces selon ces critères : ceci suppose que soit désignée la structure administrative en charge du sujet, que soient définis les objectifs et les actions nécessaires à la mise en place de cette régulation et que soit organisée une concertation avec les professionnels pour arrêter un véritable plan d'ensemble destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le domaine du transport routier de marchandises...

L'effet de serre est un phénomène cumulatif : une tonne d'équivalent CO₂ émise aujourd'hui vient s'ajouter au stock existant et mettra parfois plusieurs dizaines d'années à disparaître. En outre, les changements structurels à long terme passent par un infléchissement des tendances, dès à présent. Il n'est donc plus possible de déconnecter l'horizon court des actions immédiates, qui est spontanément l'horizon du monde professionnel, de leurs conséquences à long terme. En ce sens, l'horizon de 2015 fixé à notre groupe de travail n'est qu'une première étape vers un horizon plus lointain et c'est en fonction de cet horizon qu'il faut ordonner l'action imminente. Ce résultat, à lui seul, illustre le profond renouvellement de la pensée et de l'action qu'il nous faut accomplir, collectivement.

■ À l'échelle européenne

La France devrait :

- proposer l'élaboration d'un projet de règlement technique relatif à la limitation des émissions de gaz à effet de serre des poids lourds;
- favoriser l'adoption du projet de règlement relatif à la limitation des émissions des véhicules utilitaires légers, dont une part significative est utilisée pour le transport des marchandises en ville, et qui correspondent à un important potentiel de réduction;
- proposer d'intégrer le coût des émissions de CO₂ dans le prix du transport routier (tarification routière, établissement d'un marché des permis d'émission, taxe carbone ou augmentation de la TIPP, etc.) afin notamment de favoriser un report modal significatif sur les longues distances. Il doit être clair cependant que l'instauration éventuelle d'une taxe carbone ne peut se faire indépendamment du prix, exprimé en euros, du baril de pétrole¹. Par ailleurs, on ne peut pas simultanément intégrer le coût des émissions de GES dans les coûts externes, dans le cadre d'une révision de la directive « Eurovignette », et instaurer une « écotaxe » sur le prix des carburants. À ce titre, la réflexion sur la possibilité d'augmenter la TIPP sur le gazole

1 – Cette position n'est pas partagée par tous les économistes.

professionnel ou d'inclure les transports routiers de marchandises dans le marché d'échange des quotas d'émissions de CO₂ doit être poursuivie : dans les deux cas, une telle démarche ne peut être envisagée au seul plan français et doit être mise en œuvre simultanément dans l'ensemble de l'Union européenne. Cette réflexion doit également intégrer la possibilité d'opter pour une solution mixte consistant à introduire des taxes libératoires en parallèle d'un marché de droits d'émissions. L'idée est de laisser à l'acteur le choix entre payer la taxe dont le montant est connu à l'avance ou au contraire d'aller sur les marchés des permis. L'option la plus commune consiste alors à fixer une taxe de référence correspondant à la fourchette haute des estimations sur la base du coût estimé pour atteindre les objectifs de réduction.

Plus généralement, la mission recommande que la France prenne l'initiative de lancer la réalisation, au niveau européen, d'un plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du transport routier de marchandises, et plus généralement dans l'ensemble du secteur du transport de marchandises.

Dans cet esprit, la France pourrait proposer l'étude de différents scénarios destinés à se rapprocher d'une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Nous sommes en effet probablement à la veille d'une évolution forte de la logistique des entreprises de production et de distribution, doublée d'une évolution de la profession du transport routier et de ses techniques, mais cela ne peut s'étudier que dans un cadre communautaire. L'Union européenne devrait donc lancer une telle étude prospective en liaison avec les différents États membres, les chargeurs et la profession du transport.

■ Au niveau national

La mission recommande :

- le développement (le plus large possible mais réaliste) du report modal sur tous les créneaux où les modes alternatifs à la route sont pertinents (développement de services ferroviaires, tarification incitative sur les axes en concurrence¹, etc.) ; il est peu probable qu'un report modal suffisant puisse résulter de la seule augmentation du prix du transport routier, quelles qu'en soient les modalités. Son développement nécessite également un accroissement important de la productivité et de la fiabilité des modes alternatifs à la route, qu'il fasse appel au transport par conteneurs, au combiné classique (caisses mobiles) ou aux autoroutes ferroviaires ou maritimes (remorques ou ensembles complets, éventuellement accompagnés), ainsi que des investissements adaptés qui devront être chiffrés. Il découlera également d'une évolution du comportement des chargeurs. Les mesures permettant le développement des modes alternatifs à la route devraient être précisées dans les chantiers en cours à la suite du « Grenelle de l'environnement » ;

1 – Il faut noter, à cet égard, que le report sur autoroute ferroviaire d'une large part du trafic de transit, tel qu'il est actuellement envisagé, concerne de très nombreux véhicules qui, compte tenu du prix des carburants, s'approvisionnent exclusivement hors de nos frontières : compte tenu des modes de comptabilisation des émissions, l'impact en termes de CO₂ du report modal de ces véhicules n'est pas comptabilisé dans les « économies » faites en France. Ce biais, qu'il y aurait lieu de corriger, n'enlève rien à l'intérêt global de la mesure, apprécié au niveau européen.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

- le développement d'actions de formation professionnelle et de sensibilisation, destinées aux professionnels comme aux citoyens, pour une conduite plus économique en énergie ;
- l'optimisation par les chargeurs de la demande de transport routier de marchandises, en fonction de l'évolution des prix et d'une éventuelle taxe carbone, pour améliorer l'efficacité environnementale de l'offre de transports ;
- « l'étiquetage des produits de consommation courante pour indiquer leur coût en carbone », conformément aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ».

Quant à l'extension de l'autorisation de circulation du 44 tonnes¹ sur l'ensemble du réseau routier ou à la possibilité d'autoriser la circulation des véhicules de 25,25 mètres, la mission, compte tenu des positions divergentes en son sein, recommande que l'augmentation du poids total en charge autorisé des poids lourds et de leurs dimensions fasse l'objet d'études plus précises. Celles-ci prendraient en compte non seulement les résultats – parfois contradictoires – des travaux existants, mais aussi les expérimentations, voire les autorisations, ayant cours dans les pays voisins. À cela viendrait s'ajouter une évaluation, discutée avec l'ensemble des partenaires du transport, de l'impact de ces autorisations sur les émissions de gaz à effet de serre (intégrant une éventuelle réduction du report modal) mais aussi sur la sécurité routière, l'emploi, le coût horaire de l'heure de conduite ainsi que l'accessibilité des territoires.

Les mesures concernant les GES, et relatives à la livraison des marchandises en ville, seront traitées dans la recommandation spécifique touchant le problème général des marchandises en ville.

■ La recherche et développement

La mission recommande de concentrer les efforts dans le domaine du transport routier de marchandises sur un certain nombre de priorités :

- l'amélioration technologique des véhicules, en particulier des poids lourds hybrides ;
- la production d'agrocarburants de deuxième génération (utilisant la totalité de la plante selon une filière optimisée pour son rendement énergétique et son coût). Il s'agit de disposer d'une source de carburant alternatif performante pour éviter d'avoir à consacrer à la production des surfaces excessives ; l'optimisation de l'usage des terres justifie un examen spécifique, en particulier en Europe dans le cadre de la PAC ;
- l'étude des organisations logistiques et plus généralement des besoins de transport de l'économie, permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre² ;
- l'apport des nouvelles technologies de l'information.

1 – Conduisant à une opposition forte entre les partisans d'une amélioration de la productivité, favorables à la mesure, et ceux qui considèrent qu'elle handicaperait fortement le report modal.

2 – Ce thème devrait être un des axes forts du programme de travail du groupe « Logistique et transport de marchandises » du PREDIT 4.

■ Études à plus long terme

La synthèse des réflexions disponibles à ce jour montre qu'en prenant pour référence l'année 1990, une division par deux à l'horizon 2050 est possible dans le secteur du transport routier de marchandises, à condition de mettre en œuvre sans attendre les moyens déjà identifiés. Une division par quatre, qui ne préjuge en rien les décisions politiques pour répartir l'effort global européen entre les États membres et l'effort national par secteurs économiques, supposerait des mesures bien plus radicales et impliquerait une modification substantielle de nos modes de production et de consommation. On peut cependant estimer, sur la base du rapport Stern de 2006 et des évaluations du GIEC de 2007, que l'absence ou l'insuffisance des mesures d'atténuation du changement climatique entraînerait des modifications encore plus importantes de nos modes de vie. Il faudrait pouvoir, dans un exercice exploratoire, en dégager les principaux éléments. Mais on voit bien qu'il s'agit d'un choix politique important, dépassant le niveau national, et où prudence et modération des mesures ne sont pas nécessairement liées.

L'exercice exploratoire doit également envisager la situation où le transport serait amené à réduire ses émissions dans des proportions beaucoup plus importantes que celles envisagées aujourd'hui, en réalisant des simulations correspondant en ordre de grandeur à une division par quatre de nos émission d'ici à 2050. Le transport constitue en effet un noyau dur des émissions de CO₂ pour lesquelles il existe à ce jour peu de substituts. Dans cette perspective, l'exercice exploratoire devrait aller beaucoup plus loin que ce qui a pu être fait dans le cadre de notre mission et montrer notamment les coûts que représenteraient des efforts de réduction plus importants, ainsi que les modalités permettant d'envisager de telles réductions (intégration sur les marchés de permis, systèmes de taxes, de normes, remise en cause de la liberté du choix du mode de transport, modalités d'accès aux centres-villes, etc.). L'engagement d'une réflexion approfondie sur les mesures à prendre pour diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre dans le domaine des transports serait souhaitable afin de faire apparaître les ruptures nécessaires, si un tel objectif était retenu dans ce secteur. Une telle évolution supposera sans doute une remise en cause profonde de nos modes de production et de distribution, de nos habitudes de déplacement, de nos modes de vie, voire des structures urbaines, qui seront à comparer avec ceux qui résulteraient de l'impact des changements climatiques. Les travaux menés par la mission montrent que les mesures aujourd'hui envisageables ne suffisent pas pour aboutir à des réductions de l'ordre du facteur 4 dans ce secteur.

2.5. Contribuer à une amélioration de la livraison des marchandises en ville

La livraison des marchandises en ville est une compétence des autorités municipales, ainsi que des autorités organisatrices de transport urbain : l'État a néanmoins un rôle à jouer comme partenaire de l'action publique locale en instaurant et en développant davantage le dialogue avec les collectivités, notamment à travers le « porter à connaissance ». Au-delà des guides préparés par le CERTU, et en amont du processus d'élaboration des PDU, l'État pourrait faire plusieurs recommandations à l'action publique locale en « délivrant une vision élargie des problématiques posées », c'est-à-dire en repositionnant les intérêts locaux par rapport aux objectifs départementaux, régionaux voire nationaux.

L'organisation locale des transports souffre de l'éclatement des structures territoriales et des compétences sur l'espace urbain. À terme, la rationalisation des transports en ville ne pourra se faire sans une réforme de l'organisation territoriale qui est seule à même de renforcer la mise en œuvre d'une politique cohérente. Les conclusions du Grenelle de l'environnement envisagent ainsi un nouveau cadre législatif soulignant le rôle des collectivités territoriales et leur donnant des outils adéquats afin d'introduire l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire, de généraliser les plans climaténergie territoriaux, de lutter concrètement contre l'étalement urbain et de mieux coordonner les différentes politiques publiques.

La mission recommande que l'État :

- crée au niveau national une instance de suivi de la livraison des marchandises en ville comprenant l'ensemble des acteurs concernés et favorise la diffusion des « bonnes pratiques » en la matière, après une évaluation fiable et comparative des expérimentations reposant, si possible, sur des indicateurs communs ; l'État devrait mettre à disposition de cette structure ses moyens d'études, en particulier le CERTU, afin de mettre au point une méthodologie d'analyse et de diagnostic ;
- poursuive les recherches menées dans le cadre du programme relatif à la livraison des marchandises en ville ;
- étudie la possibilité de confier à un seul acteur, en l'occurrence les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), les compétences en termes de déplacements urbains, d'aires de stationnement (pour les véhicules utilitaires légers et les poids lourds) et de police correspondante ; il s'agirait également de renforcer les amendes pour les véhicules garés sur les emplacements réservés aux véhicules de livraison¹ ;
- étudie la possibilité d'octroyer, pour la livraison des marchandises en ville, des avantages particuliers aux véhicules les moins émetteurs de gaz à effet serre : cette étude pourrait être confiée au CERTU à partir du retour d'expériences des différents dispositifs déjà mis en œuvre (places de stationnement réservées aux véhicules propres, arrêté d'interdiction de circulation total ou partiel suivant les horaires, etc.) et des possibilités offertes par la différenciation des tarifs des péages urbains.

Dans la constitution du volet transport routier de marchandise du plan de déplacement urbain, les collectivités pourraient :

- s'inspirer de la concertation menée dans le cadre de la Charte de la Ville de Paris et des recommandations qu'elle contient : la création d'aires de stationnement, spécialement identifiées, réservées pour les livraisons et la fixation d'une durée limite pour l'arrêt des véhicules de livraison sur ces aires semblent constituer de bonnes pratiques à développer ;

1 – Cette recommandation ne s'applique pas à l'Île-de-France qui est l'objet d'un régime particulier.

- créer des schémas logistiques d’approvisionnement du périmètre urbain concerné destinés à minimiser les émissions de CO₂ et s’appuyant sur des modes de transport aussi propres que possible ;
- préserver les plates-formes logistiques existantes et réserver des terrains en périphérie immédiate des agglomérations pour en constituer de nouvelles, de préférence multimodales, permettant le déchargement des marchandises destinées à être livrées dans l’agglomération et leur regroupement dans des véhicules émettant le moins de CO₂ possible pour leur parcours terminal ; de telles dispositions ont vocation à être intégrées dans les différents schémas d’aménagement et d’urbanisme concernés ;
- veiller à ce que les arrêtés municipaux autorisant la circulation des poids lourds jusqu’à une certaine dimension ou un certain poids soient cohérents entre eux ; un travail sur ce sujet pourrait être mené par le CERTU en liaison avec l’AMF, le GART et les organisations professionnelles du transport de marchandises, afin d’aboutir à une « normalisation » des poids et dimensions des poids lourds qui aurait vocation à être respectée par l’ensemble des communes, sauf exception particulière ; les décisions relatives à la réglementation du transport de marchandise en ville (interdiction de circuler, voirie, stationnement, etc.), prises par les autorités municipales ne sont pas toujours cohérentes d’une ville à l’autre et peuvent avoir des conséquences importantes sur la gestion des poids lourds en milieu urbain.

Il est par ailleurs souhaitable que les partenaires sociaux étudient l’extension de la formation initiale et continue obligatoire aux chauffeurs-livreurs utilisant des véhicules de moins de 3,5 tonnes, pour les mêmes raisons de sécurité qui ont conduit à l’instaurer pour les conducteurs de véhicules de plus fort tonnage.

2.6. Favoriser la cohabitation entre les véhicules particuliers et les poids lourds sur le réseau interurbain

Le développement des trafics pose de plus en plus de problèmes de cohabitation sur la voirie, aussi bien en milieu urbain que sur les grands axes routiers. Les conséquences peuvent être d’une gravité extrême, allant de la paralysie des réseaux à des accidents souvent mortels. De manière générale, ces difficultés de cohabitation ont un coût économique important, même s’il est peu quantifiable (pertes de temps, difficulté d’organisation, pollution accrue, etc.).

Si la profession n’a cessé de faire des progrès dans le domaine de la sécurité, il n’en reste pas moins que l’opinion publique a « peur » des camions, qui ne respectent pas toujours les vitesses autorisées ni les distances entre véhicules. En outre, même si la proportion des poids lourds impliqués dans des accidents n’est pas supérieure à celle des véhicules particuliers et si la responsabilité des conducteurs routiers dans ces accidents n’est pas systématiquement engagée, loin de là, le nombre de morts résultant d’accidents impliquant des poids lourds reste beaucoup trop élevé. Cette situation nuit à l’image du transport routier de marchandises et à sa bonne intégration dans la société.

On trouvera l’ensemble des analyses et des recommandations dans le rapport du groupe présidé par Jean-Noël Chapulut. Pour répondre à ces préoccupations, la mission recommande plus particulièrement :

- d'intensifier les contrôles sur la route (respect par les poids lourds du code de la route, des charges maximales autorisées et de la prise du repos journalier) et de mettre en place des indicateurs de suivi et d'efficacité communiqués par les forces de l'ordre afin de suivre régulièrement l'évolution et les progrès réalisés;
- de revoir rapidement la grille des vitesses maximales autorisées, aujourd'hui très complexe, afin de la rendre plus compréhensible par les usagers et plus facilement contrôlable par les forces de l'ordre, donc mieux appliquée, afin également de favoriser l'émergence de solutions automatisées de contrôle;
- d'étudier l'impact d'un alignement de la vitesse maximale des véhicules transportant des marchandises dangereuses sur celle des autres véhicules de transport de marchandises. Très peu d'accidents sur les marchandises dangereuses sont constatés, en raison notamment de la formation spécifique destinée aux conducteurs et d'une plus grande sensibilisation de leur part aux questions de sécurité. Les mesures prises pour le transport de marchandises dangereuses pourraient être raisonnablement préconisées pour le transport de marchandises non dangereuses¹;
- de poursuivre les travaux sur le contrôle automatique des vitesses pour l'adapter aux poids lourds, puis de le mettre en œuvre à titre expérimental;
- de veiller à ce que l'historique des vitesses sur une période de temps de plusieurs semaines soit accessible sur le chronotachygraphe électronique;
- de changer la réglementation des sanctions applicables au titre du respect du code de la route aux poids lourds et aux véhicules légers, si cela est juridiquement possible, en aggravant celles des poids lourds;
- de coopérer avec les administrations étrangères pour rechercher une meilleure harmonisation des contrôles;
- d'examiner l'intérêt de mettre en œuvre de manière systématique dans les poids lourds des éthylomètres bloquant le démarrage en cas d'alcoolémie positive. Les accidents de poids lourds liés à l'alcool sont difficilement admissibles;
- d'identifier dix à vingt sections sur lesquelles pourraient être étendues les expériences d'interdiction de dépasser pour les poids lourds. La mise en œuvre et le suivi de ces expériences, organisées sous l'égide de l'administration, devraient associer en amont les organisations professionnelles;
- d'instaurer pour les poids lourds des interdictions de dépassement en cas d'épisodes neigeux;
- d'identifier, sur le réseau routier national non concédé, les itinéraires sur lesquels l'absence d'aménagement de places de stationnement pour les

1 – La FNE, la FN_AUT et la FNTR (sous certaines conditions) rappellent qu'elles sont favorables à un abaissement de la vitesse des poids lourds de 10 km/h : la mission souligne que, conformément au « Grenelle de l'environnement », des expérimentations devront être menées préalablement à la mise en place d'une telle décision, dans un certain nombre de secteurs, pour estimer l'impact sur les émissions de CO₂ d'une réduction de vitesse de 10 km/h du transport routier de marchandises.

poids lourds présente des dangers importants et de financer la réalisation d'un programme de création de places de stationnement sur une durée d'environ cinq ans (300 places environ supplémentaires par an) en commençant par les itinéraires les plus critiques ;

- de veiller, sur le réseau concédé, à ce que le rythme de création de nouvelles places de stationnement soit accru, de façon à éviter tout stationnement sur la bande d'arrêt d'urgence au voisinage d'une aire de repos.

Enfin, le contenu de la formation devra évoluer pour mieux tenir compte de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de renforcer la sécurité routière, la sécurité du travail et des chargements, la courtoisie sur la route (pour l'image du transport routier de marchandises) ainsi que la maîtrise des technologies de l'information, et, pour certains, la maîtrise des langues étrangères.

2.7. Se donner les moyens d'une amélioration de l'image du transport routier de marchandises

Pour remplir au mieux sa fonction, pour réduire l'intolérance des autres usagers de la route ou de ses riverains, mais aussi pour se mettre en capacité de recruter des jeunes, le transport routier de marchandises doit améliorer son image qui est aujourd'hui dégradée. En ce sens, il appartient :

- à l'État, en liaison avec la profession, de faire connaître la réalité du transport routier de marchandises ainsi que ses impacts positifs ou négatifs ;
- aux entreprises et à leurs salariés de s'engager par une Charte de bonne conduite à intensifier leurs efforts pour améliorer la sécurité, à réduire les émissions de CO₂, à diminuer la gêne des autres usagers de la route, à prendre les précautions nécessaires en cas d'épisode neigeux pour ne pas risquer de bloquer la circulation et à en faire connaître les résultats ;
- aux organisations professionnelles de veiller à ce que le message de la nécessaire amélioration du transport routier de marchandises soit porté par l'ensemble de la profession, et relayé lors des formations professionnelles initiales ou continues.

La concertation entre les organisations professionnelles et les gestionnaires des infrastructures pourrait être mieux organisée. La mise en œuvre de ces mesures devrait s'accompagner d'une large campagne d'information portant à la fois sur les objectifs et les résultats.

Certains membres de la mission s'insurgent contre l'image négative que donnent au transport routier certains médias, à l'occasion d'incidents ou d'accidents aussi isolés qu'exceptionnels.

2.8. Contribuer au lancement, par la profession et les partenaires sociaux, d'une réflexion commune sur l'avenir à moyen terme

Le transport routier devra s'adapter à une nouvelle donne économique, avec davantage de compétition, des contraintes nouvelles liées aux politiques publiques de développement durable (nouvelles fiscalités, interventions des collectivités territoriales en matière de circulation, etc.) et de « co-modalité » avec les transports ferroviaire, fluvial et maritime. Cette évolution continuera à modifier

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

le fonctionnement des entreprises, notamment en fonction de leur périmètre d'intervention ou de leur secteur d'activité. Elle concernera tous les métiers du transport.

Les partenaires sociaux auraient intérêt à engager une réflexion approfondie sur l'évolution à moyen terme de la profession. L'État doit les y inciter, éventuellement les aider, y compris sous forme financière, par exemple par la mise à disposition d'experts, en particulier dans les domaines suivants :

- l'évolution des divers secteurs du transport routier de marchandises ;
- l'évolution de la politique de l'emploi et des métiers (définition tenant compte des différences réelles entre grands routiers, routiers régionaux, chauffeurs-livreurs, personnels d'exploitation, de maintenance, technico-commerciaux, etc., qualifications, formations et embauches, parcours professionnels, grilles de rémunération, etc.), comme celle effectuée par le secteur de la logistique ;
- l'évolution de la convention collective. Au fil des années, cette convention s'est complexifiée à l'extrême. C'est une preuve de sa vitalité et de son utilité dans le dialogue social, mais elle est devenue très difficilement exploitable et une réécriture est nécessaire, qui tienne compte des différentes familles, d'éventuelles dérogations à certaines clauses du droit du travail, d'accords régionaux et d'entreprises ;
- l'évolution du transport des marchandises afin de tenir compte de la lutte contre le changement climatique. La réflexion correspondante pourrait s'effectuer à travers l'étude de scénarios ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050.

Un éclairage sur le développement des modes alternatifs à la route, en particulier du transport combiné, du report modal et des autoroutes ferroviaires et maritimes sera également souhaitable.

Ces réflexions sont certes à mener à la fois au niveau national, au niveau régional et à celui des entreprises, avec les allers et retours rendus nécessaires par la recherche de cohérence, mais aussi par d'éventuelles expérimentations liées à des situations locales. Elles concernent les Régions qui ont la responsabilité de la formation professionnelle, ainsi que les collectivités locales en charge de la circulation et du stationnement urbains. De son côté, l'État devra les accompagner en tant que de besoin (moyens financiers supplémentaires pour aider les organisations dans la démarche, prise en compte des évolutions des réglementations et du contexte).

Enfin, il est souhaitable que la profession engage une politique de communication sur l'attractivité et l'intérêt des métiers du transport routier de marchandises, comme le fait avec détermination la Fédération nationale des travaux publics.

Ces réflexions devraient intégrer une démarche prospective sur l'adaptation de la profession à une progression inéluctable du coût des carburants d'origine fossile, que ce soit du fait d'une hausse du prix du pétrole ou du fait d'une taxation

progressivement croissante sur les émissions de CO₂ : évolution des types de véhicules utilisés, des circuits logistiques, de l'organisation du travail, etc.

Il serait également souhaitable que l'État engage une étude en vue de faciliter l'accès à la formation à la conduite¹.

Si plusieurs des conclusions qui précèdent relèvent de l'action de l'État, la mise en œuvre d'un certain nombre d'entre elles ne pourra s'effectuer que dans le cadre d'un dialogue riche et constructif entre les différents partenaires de la profession. Des lieux de concertation et de dialogue existent aujourd'hui mais ne semblent pas utilisés comme on pourrait le souhaiter pour fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une prospective commune. La mission s'accorde sur l'idée qu'il serait indispensable de conforter des lieux indépendants et neutres permettant d'aborder, dans des logiques d'analyses globales voire intermodales, la question de l'avenir du transport de marchandises. L'État peut aider à ce que cette dynamique se crée et se maintienne mais cette dynamique repose essentiellement sur la volonté et l'engagement des acteurs. Sans préjuger les formes précises que ces concertations doivent prendre, elles doivent être pérennes pour aborder avec anticipation les problèmes, suffisamment représentatives de l'ensemble des acteurs concernés et suffisamment visibles et respectées par la qualité de leurs travaux pour offrir des points de repères dans des situations de crise ou pour peser sur les réformes qu'il faudra nécessairement engager en France ou, de plus en plus, au niveau européen. L'État doit par ailleurs clarifier les relations qu'il entretient avec ces différentes instances pour en conforter le fonctionnement et la crédibilité.

Même si ces débats peuvent et doivent se penser aussi à un échelon plus local, ce qui serait à terme utile pour s'appuyer sur les réalités vécues par les acteurs, des organismes plus structurés, comme le Conseil national des transports, dont il faudrait alors redéfinir la place dans la chaîne de décision, repenser l'organisation et réformer le fonctionnement, peuvent être susceptibles de répondre à ces enjeux, que la mission considère comme déterminants.

1 – Cette étude devrait examiner l'ensemble des dispositifs existants et pourrait envisager, si la pénurie de conducteurs devait perdurer, la création de nouvelles formules.

ANNEXES

Annexe 1 - Lettre de mission

*Le Directeur du Cabinet
du Premier Ministre*

4 7 7 8

Paris, le 12 DEC. 2006

ARRIVÉE

La Directrice générale

~~Le 12-12-06 N° 227.~~

Madame la Directrice générale, Chère Sophie,

En longue période, le transport routier de marchandises s'est développé au rythme de l'activité économique. Il assure l'acheminement de plus de 80 % de nos marchandises et représente plus de 400 000 emplois : il constitue ainsi un secteur vital pour notre économie.

Ce secteur connaît des mutations liées à l'évolution des métiers et de la logistique, l'ouverture des marchés et le renforcement de la concurrence. Il est soumis dans le même temps à des contraintes de plus en plus fortes au premier rang desquelles figurent les contraintes environnementales et le renchérissement du coût des énergies fossiles. La communication de la Commission sur l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2007 souligne pour sa part que le marché intérieur a contribué à l'établissement de la concurrence dans le secteur du transport routier international, et que la mondialisation a conduit à la création de grandes entreprises logistiques actives dans le monde entier.

Ainsi, des évolutions inquiétantes sont enregistrées depuis 2000 sur les trafics les plus exposés à la concurrence internationale. Cela se traduit par des pertes d'emplois alors que ce secteur avait été massivement créateur d'emplois dans la période précédente (80 000 entre 1992 et 2001).

Il essentiel que ce secteur croie en son avenir et que l'État lui manifeste cette confiance en l'aidant à définir et à mener à bien les chantiers de modernisation qui sont nécessaires. Je souhaite que la réflexion que je vous demande de conduire y contribue.

Cette réflexion à l'horizon 2015 doit s'intégrer dans une triple perspective : celle de la contribution à l'emploi de ce secteur, celle d'une vision européenne des transports et celle du développement durable.

Elle devra s'intéresser à la performance économique et sociale du transport routier français ainsi qu'aux enjeux croissants de l'efficacité énergétique autour des thèmes suivants :

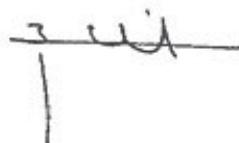
- sa place dans la chaîne de la logistique, l'évolution de sa structure entrepreneuriale, la place de la sous-traitance, l'intégration des nouvelles technologies,
- la possibilité de donner à ce secteur, et plus largement à celui de la logistique, une meilleure position compétitive face à la concurrence internationale, et de participer à la création d'emplois en France,
- la qualité du dialogue social en son sein, l'évolution des compétences et des qualifications professionnelles dans un contexte de diversification des métiers et de recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication,
- l'acceptabilité du trafic poids lourds par la population ainsi que les moyens de l'améliorer,
- les objectifs de report modal ou de co-modalité,
- les questions soulevées par la perspective, au-delà des à-coups conjoncturels, du renchérissement du coût des énergies fossiles.

Vous conduirez cette analyse en mettant en place un groupe de travail de haut niveau présidé par une personnalité qualifiée et associant l'ensemble des acteurs concernés (élus, acteurs institutionnels français et européens, experts, organisations professionnelles et syndicales du transport, représentants des chargeurs, industriels...).

Vos travaux devront conduire à un premier document d'orientation d'ici la fin du premier trimestre 2007.

Je vous prie d'agrérer, Madame la Directrice générale, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Très amicalement,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean-Pierre Jouyet". It consists of a stylized "J" at the bottom, followed by a horizontal line with a small loop above it.

Annexe 2 - Composition de la mission et des quatre groupes de travail

I. La mission Transport routier de marchandises

Président

Claude Abraham, *ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées*

Présidents des groupes de travail

Maurice Bernadet, *professeur, ancien directeur du Laboratoire d'économie des Transports (LET)*

Jean-Noël Chapulut, *ingénieur général des Ponts et Chaussées*

Georges Dobias, *ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, ancien président du STIF*

Michel Savy, *professeur à l'université de Paris-XII et à l'École nationale des Ponts et Chaussées*

Coordinateur

Dominique Auverlot, *chef du département Recherche, Technologies et Développement durable au Centre d'analyse stratégique*

Rapporteur général

Luc Baumstark, *conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique*

Rapporteurs

Caroline Daude, *DGME*

Patrice Dupuy, *chargé de mission au Centre d'analyse stratégique (jusqu'à fin août)*

Christine Raynard, *chargée de mission au Centre d'analyse stratégique (à partir du 1^{er} septembre)*

Denise Ravet, *LET*

Matthieu Bereni, *chargé d'études, SETRA*

Philippe Rossinot, *chargé de mission au Centre d'analyse stratégique*

Experts

Michel Badré, *membre de l'Inspection générale de l'Environnement*

Jean-Didier Blanchet, *ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées*

Bruno Bonduelle, *président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lille-Métropole*

Alain Bonnafous, *vice-président du Conseil national transport, directeur de l'Institut national des sciences de l'homme*

Pierre Delaporte, président honoraire d'Électricité de France
Michel Fève, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
Alain Gille, président du Conseil national transport
Claude Gressier, président de la section Affaires économiques du Conseil général des Ponts et Chaussées
Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
Patrice Salini, consultant
Samy-Marc Saadia, ancien chef de l'Inspection générale de la main-d'œuvre et des transports
Jacques Sichermann, président du Comité national routier
Marie-Françoise Simon-Rovetto, inspectrice générale de l'Équipement

Partenaires sociaux et société civile

AFTRI : **Marc Grolleau**, président de l'Association française du transport routier international
AUTF : **Denis Choumert**, président de l'Association des utilisateurs de transport de fret, et **Christian Rose**, délégué général adjoint
CFDT-FGTE : **Maxime Dumont**, secrétaire général de l'Union fédérale route
CFE-CGC : **Dominique Sophie-Liot**, secrétaire générale du Syndicat national des activités de transport et du transit de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CFTC : **Philippe Crombet** et **Eddie Langlace**, coordinateurs « Route »
CGT : **Patrick Vancraeyenest** et **Dominique Cornil**, responsables du secteur transport routier de marchandises
FCD : **Philippe Joguet**, Fédération commerce et distribution
FEDIMAG : **Marie-Françoise Courtin**, présidente de la Fédération nationale des prestataires logistiques et des magasins généraux agréés par l'État
FNAUT : **Michel Zonca**, Fédération nationale des associations des usagers des transports
FNCR : **Michel Caillaud**, secrétaire confédéral de la Fédération nationale des chauffeurs routiers, poids lourds et assimilés
FNE : **Michel Dubromel**, responsable transport à France Nature Environnement, et **Gérard Allard**
FNTR : **François Branche** et **Pierre Vermot-Desroches**, co-présidents de la Fédération nationale des transports routiers ; **Jean-Paul Deneuville**, délégué général, et **Florence Berthelot**, secrétaire générale
GNTC : **Jean-Claude Brunnier**, président du Groupement national des transports combinés
TLF : **Alain Breau** et **Alain Fauqueur**, co-présidents de la Fédération des entreprises de transport et de logistique de France ; **Philippe Choutet**, directeur délégué aux affaires sociales, juridiques et fiscale ; **Stéphane Levesque**, délégué aux activités routières, et **Laure Dubois**, déléguée aux activités de la messagerie et de l'express et responsable du pôle social
UNOSTRA : **Catherine Pons**, présidente de l'Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles

Collège des administrations

SGAE : Pascale Andréani, puis Gilles Briatta, secrétaire général pour les affaires européennes, ou son représentant

DGTPE : Philippe Bouyoux, directeur, chargé des politiques économiques (direction générale du Trésor et de la politique économique), ou son représentant

DAEI : Dominique Bureau, directeur des Affaires économiques et internationales, ou son représentant

DGT : Jean-Denis Combrexelle, directeur général du Travail, ou son représentant

IGMOT : Alain Gouteraux, responsable du service de l'Inspection générale du travail, de la main-d'œuvre et des transports, ou son représentant

DB : Philippe Josse, directeur du Budget, ou son représentant

DLF : Marie-Christine Lepetit, directrice de la Législation fiscale, ou son représentant

DARES : Antoine Magnier, directeur de l'Animation de la recherche, des études et de la statistique, applications de recherche et de statistiques, ou son représentant

DTMRF : Pierre-Alain Roche, puis Jean-Paul Ourliac, directeur des Transports maritimes, routiers et fluviaux, ou son représentant

DGE : Luc Rousseau, directeur général des Entreprises, ou son représentant

DEEEE : Guillaume Sainteny, directeur des Études économiques et de l'évaluation environnementale, ou son représentant

DGMT : Daniel Bursaux, directeur général de la Mer et des transports, ou son représentant

DGR : Patrice Parisé, directeur général des Routes

DSCR : Cécile Petit, directrice de la Sécurité et de la circulation routières

ADEME : Michèle Pappalardo, présidente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

II. Les quatre groupes de travail

Groupe Développement, compétitivité et emploi

Président

Maurice Bernadet, professeur, Laboratoire d'économie des transports

Avec la collaboration de :

Denise Ravet, chargée de mission, Laboratoire d'économie des transports

Membres

*Claude Abraham, président de la mission Transport routier de marchandises
Dominique Auverlot, coordinateur de la mission Transport routier de marchandises*

Luc Baumstark, rapporteur général de la mission Transport routier de marchandises

Experts

*Alain Bonnafous, directeur, Institut national des sciences de l'Homme
Philippe-Pierre Dornier, professeur, ESSEC*

Michel Fève, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Alain Gille, président, Conseil national des transports

Claude Gressier, président de la section affaires économiques, CGPC

Sammy-Marc Saadia, ancien chef de l'Inspection générale de la main-d'œuvre et des transports

Jacques Sicherman, président, Comité national routier

Collège des administrations

Jean-Jacques Becker, sous-directeur, ministère des Transports – DAEI/SES

Pascale Buch, sous-directrice, ministère de l'Équipement – DTMRF

Alain Correia, responsable transports, SGAE

Bertrand Galtier, sous-directeur, ministère de l'Écologie et du DD-D4E

Rodolphe Gintz, chef de bureau, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DB

Florence Gourgeon, sous-directrice, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DB

Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Philippe Maler, adjoint au directeur, ministère de l'Équipement – DTMRF

Grégoire Marlot, chef de bureau, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGTPE

Thierry Ménager, responsable Pipam, ministère de l'Économie – DGE

Eddy Queval, chargé d'étude, DGT

Alain Rochebloine, chargé d'étude, DGT

Jean-Marie Saunier, sous-directeur, ministère des Transports – DAEI/SES

Laure Tourjansky, chef de bureau, ministère de l'Écologie et du DD-D4E

Valérie Ulrich, adjoint au chef de bureau, DARES

Daniel Vasseur, sous-directeur, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGTPE

Groupe Acceptabilité sociale des poids lourds

Président

Jean-Noël Chapulut, ingénieur général des Ponts et Chaussées, ministère des Transports

Rapporteure

Denise Ravet, chargée de mission, Laboratoire d'économie des transports avec le concours de Matthieu Bereni, chargé d'études, SETRA

Membres

Claude Abraham, président de la mission Transport routier de marchandises
Dominique Auverlot, coordinateur de la mission Transport routier de marchandises

Luc Baumstark, rapporteur général de la mission Transport routier de marchandises

Experts

Jean-Didier Blanchet, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
Michel Fève, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
Samy-Marc Saadia, ancien chef de l'Inspection générale de la main-d'œuvre et des transports

M. Fortin, direction générale des Routes

Lionel Bichot, direction de la Sécurité et de la circulation routière

Matthieu Bereni, chargé d'études, SETRA

M. Gaudet et M. Hérard, Police nationale

Collège des administrations

Jean-Jacques Becker, sous-directeur, ministère des Transports – DAEI/SES
Pascale Buch, sous-directrice, ministère de l'Équipement – DTMRF
Philippe Maler, adjoint au directeur, ministère de l'Équipement – DTMRF
Jean-Marie Saunier, sous-directeur, ministère des Transports – DAEI/SES
Loïc Charbonnier, sous-directeur des transports routiers, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables – DGMT – DTMRF

Groupe Relations et évolutions sociales

Président

Georges Dobias, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Rapporteurs

Patrice Dupuy, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique

Christine Raynard, chargée de mission au Centre d'analyse stratégique

Membres

*Claude Abraham, président de la mission Transport routier de marchandises
Dominique Auverlot, coordinateur de la mission Transport routier de marchandises*

Luc Baumstark, rapporteur général de la mission Transport routier de marchandises

Alain Gille, président du Conseil national des transports

Jean-Jacques Becker, sous-directeur au Service économie, statistiques et prospective, MEDAD

Jean-Michel Crandal, sous-directeur à la Direction générale de la Mer et des transports, MEDAD

Karine Gormon, Service économie, statistiques et prospective, MEDAD

Alain Gouteraux, inspecteur général du travail des transports, MEDAD

Michel Hirou, directeur du Comité national routier

Philippe Maler, adjoint au directeur général de la Mer et des transports, MEDAD

Christian Proville, contrôleur général du travail des transports, MEDAD

Eddy Queval, chargé d'étude à la Direction générale du travail, MTRSS

Alain Rochebloine, chargé d'étude à la Direction générale du travail, MTRSS

Philippe Rossinot, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique

Jean-Marie Saunier, sous-directeur au service Économie, statistiques et prospective, MEDAD

Marie-Françoise Simon-Rovetto, inspectrice générale de l'Équipement, Inspection général du travail des transports

Samy-Marc Saadia, ancien chef de l'inspection générale du travail des transports

Jacques Sicherman, président du Comité national routier

Valérie Ulrich, adjointe au chef de bureau, DARES

Groupe Transport routier de marchandises et gaz à effet de serre

Président

Michel Savy, professeur à l'université de Paris-XII

Rapporteur

Caroline Daude, chargée de mission, ministère des Finances - DGME

Membres

*Claude Abraham, président de la mission Transport routier de marchandises
Dominique Auverlot, coordinateur de la mission Transport routier de marchandises*

Luc Baumstark, rapporteur général de la mission Transport routier de marchandises

Experts

Michel Badré, membre de l'Inspection générale de l'Environnement

Jean-Didier Blanchet, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Bruno Bonduelle, président de CCI Lille Métropole

Alain Bonnafous, directeur de l'Institut national des sciences de l'Homme

Pierre Delaporte, président d'honneur d'EDF

Michel Fève, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Claude Gressier, président de la section affaires économiques, Conseil général des Ponts et Chaussées

Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

Collège des administrations

Jean-Jacques Becker, sous-directeur, ministère des Transports

Pascale Buch, sous directrice, ministère de l'Équipement – DTMRF

Alain Correia, responsable transports – SGAE

Bertrand Galtier, sous-directeur, ministère de l'Écologie et du DD-D4E

Rodolphe Gintz, chef de bureau, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DB

Florence Gourgeon, sous directrice, ministère de l'Économie, des Finances, de l'Industrie – DB

Philippe Maler, adjoint au directeur, ministère de l'Équipement – DTMRF

Grégoire Marlot, chef de bureau, ministère de l'Économie, des Finances, de l'Industrie – DGTPE

Thierry Ménager, responsable Pipam, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGE

Pascal Mignerey, DGMT, MEDAD

Jean-Marie Saunier, sous directeur, ministère des Transports – DAEI/SES

Laure Tourjansky, chef de bureau, ministère de l'Écologie et du DD-D4E

Daniel Vasseur, sous-directeur, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGTPE

Annexe 3 - Avis et commentaires des membres de la mission

On trouvera ci-après les avis et les commentaires exprimés par les organisations suivantes :

- Association des utilisateurs de transport de fret
- Fédération nationale des associations d'usagers des transports
- Fédération générale des transports et de l'équipement – Union fédérale route
- Fédération nationale des transports routiers
- France Nature Environnement
- Inspection générale de l'Environnement
- Fédération des entreprises de transport et logistique de France

Avis de l'Association des utilisateurs de transport de fret



Le 4 avril 2008

Observations de l'AUTF sur les travaux de la mission Transport routier de marchandises du Centre d'analyse stratégique

« Pour une régulation durable du transport routier de marchandises »

C'est avec lucidité que le rapport met l'accent sur le fait que le transport routier restera le mode de transport prédominant pour l'acheminement des marchandises.

Sur le plan économique cela signifie qu'il sera impératif de disposer en quantité et en qualité d'une offre de transport routier susceptible de répondre à la demande, faute de quoi c'est notre économie nationale qui en souffrira. (1)

Sur le plan social cela signifie un gisement d'emplois à satisfaire. (2)

Sur le plan environnemental cela doit conduire à relativiser les effets d'un report modal encore hasardeux et à admettre que c'est au cœur du transport routier que se situent les plus grands gisements de réduction des émissions de CO₂ par le jeu conjugué de différentes mesures complémentaires. (3)

(1) L'économique

Le cabotage

Le fait que le marché du transport routier soit **européen** génère un conflit d'intérêts entre les « industriels » et les transporteurs routiers auquel il convient de trouver des solutions équilibrées.

Les « industriels » opèrent dans leur cœur de métier sur des marchés national, européen et international totalement ouverts et sous leur casquette de « chargeurs » souhaitent également une offre de transport routier la plus fluide sur un marché le plus libre.

Les transporteurs routiers, en raison du fait qu'ils ne bénéficient pas d'un cadre européen harmonisé, redoutent quant à eux le parachèvement du processus de libéralisation dont ils cherchent à reporter l'échéance le plus tard possible.

La recommandation de la mission TRM consistant à réglementer et à contrôler le cabotage sur la base de la proposition de la Commission européenne est symptomatique de cette situation.

Bien que la mission estime que toute limitation du cabotage ne peut s'appliquer que pendant une période limitée, l'AUTF considère dans l'immédiat que la préservation des intérêts légitimes des transporteurs routiers ne doit pas se faire au détriment des besoins des utilisateurs de transports et plus généralement de l'économie dans son ensemble; à cet égard, les amendements apportés par le Parlement européen au projet de règlement établi par la Commission européenne portant plus particulièrement sur les possibilités accordées aux États membres de déroger aux règles d'encadrement quantitatif du cabotage (3 opérations dans les 7 jours suivant un transport international) doivent être défendus par la France dans le cadre de la poursuite du processus législatif européen.

Ainsi que le souligne la mission, le décret du 11 décembre 2007 relatif au détachement transnational de travailleurs est parfaitement adapté aux prestations de cabotage se réalisant sur une certaine durée en vue par exemple de répondre à des besoins de transport saisonniers ou ponctuels (campagnes de collecte agricole, chantiers de travaux publics....).

À partir du moment où ces prestations de cabotage – que l'on peut qualifier de cabotage autonome par opposition au cabotage consécutif – réalisées en France se trouvent assujetties au droit social français – se souvenant que le poste social est la principale source de distorsion de concurrence européenne – rien ne s'oppose à ce qu'elles soient autorisées dans le cadre de dérogations nationales.

L'harmonisation des conditions de concurrence

La poursuite de l'harmonisation des conditions de concurrence est essentielle dans la mesure où elle participe également de la nécessité de disposer d'entreprises de transports françaises saines et performantes à même de répondre aux attentes de leurs clients; elle doit se jouer tant sur le plan communautaire que sur le plan national et ce qui n'est pas de la compétence des instances communautaires ou qui demeure inaccessible dans une Europe à 25 avec des processus de décision à l'unanimité doit se traiter à l'échelon national.

C'est ainsi que la révision de la définition du temps de travail et la réarticulation du dispositif des équivalences avec la notion de temps de disponibilité que la mission propose aux partenaires sociaux de mettre en chantier ne peut s'envisager indépendamment de tout le cadre législatif français relatif à la durée du travail; on pense plus précisément au régime des repos compensateurs – dispositif franco-français par excellence – dont la suppression rendue nécessaire pour donner plein effet au « *travailler plus pour gagner plus* » est de la compétence exclusive des pouvoirs publics nationaux.

C'est dans le même ordre d'idées que se situe la démarche consistant à modifier la structure de la fiscalité pour passer d'une fiscalité basée sur la nationalité à une fiscalité basée sur la territorialité... même s'il est des plus spacieux de présenter l'écotaxe – une nouvelle charge fiscale – comme un levier de réduction des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport françaises et étrangères dans la mesure où cet objectif peut être atteint par une réduction des charges qui pèsent sur les entreprises de transport françaises.

Nous considérons, comme le suggère l'une des recommandations de la mission, qu'il est indispensable de compenser cette nouvelle charge par la réduction d'autres charges. Si tel n'est pas le cas, les entreprises de transport routier françaises qui opèrent plus particulièrement sur le marché international seront confrontées à deux situations pas plus enviables l'une que l'autre : soit absorber ce surcoût de l'écotaxe en rognant sur les marges, soit répercuter ce surcoût dans leurs prix de vente et conserver ce faisant leur handicap de compétitivité par rapport à leurs concurrents non résidents.

Nous entendons ici faire la démonstration que l'outil incitatif au report modal en direction des chargeurs qu'est censée constituer une écotaxe **non compensée et intégralement répercutée** dans les prix va maintenir les distorsions de concurrence et profiter aux pavillons routiers étrangers avant de profiter aux autres modes de transport.

La régulation nationale

Le fait que la mission TRM se fasse l'écho des organisations professionnelles de transporteurs qui se replient derrière un mécanisme de répercussion de l'écotaxe pour en accepter l'augure conforte à regret le rapport ambigu qu'entretient le secteur du transport routier de marchandises avec l'économie de marché dont il souhaite corriger les déséquilibres par un interventionnisme législatif sur tout ce qui touche au contrat de transport.

Or, malgré l'empilage législatif qui a immédiatement précédé ou suivi la démarche du contrat de progrès du transport routier de marchandises des années 1992-1994, la situation est inchangée et la question de la santé économique du secteur demeure 15 ans plus tard toujours à l'ordre du jour. La raison en est simplement que ces dispositifs législatifs se sont intéressés aux effets mais pas aux causes du mal.

Ce n'est pas en « administrant » le contrat de transport au gré des circonstances que la situation des entreprises de transport s'améliorera.

Dans une économie de marché guidée par la loi de l'offre et de la demande, c'est plus fondamentalement d'une régulation – au sens d'entrée, d'exercice et de sortie de la profession – dont le secteur a besoin et tant qu'il acceptera en son sein des entreprises financièrement malades et/ou structurellement infracttionnistes le problème restera entier.

À cet égard les recommandations de la mission relatives à la révision de la chaîne du contrôle-sanction sont essentielles à une saine régulation du secteur du transport de marchandises, une place toute privilégiée devant être réservée aux immobilisations des véhicules en situation d'infraction grave.

Chacun sait en effet que cette forme de sanction immédiate et quasiment concomitante de l'infraction touche tout autant le transporteur que le donneur d'ordre, que ce dernier soit à l'origine de l'infraction ou qu'il y soit totalement étranger ; dans le premier cas son comportement s'en trouve sanctionné et dans le second cas il lui appartient de prendre toutes dispositions pour qu'elle ne se

reproduise pas soit en rappelant son transporteur au respect des réglementations, soit en recourant le cas échéant à un autre prestataire.

L'implication des donneurs d'ordre doit toutefois rester mesurée et c'est précisément parce que les pistes retenues à l'appui de la recommandation visant à renforcer la responsabilité pénale des donneurs d'ordre sont démesurées que l'AUTF s'y oppose (voir l'argumentaire annexé au présent document).

(2) Le social

Les constats dressés par la mission sur la situation de l'emploi ne reflètent pas l'ampleur de la réalité et révèlent une contradiction dans la mesure où certains mettent en avant la nécessité d'améliorer l'attractivité du métier, ce qui laisse supposer une situation d'offres d'emplois non satisfaites, et d'autres promeuvent la nécessité de limiter le cabotage et de redonner de la compétitivité au pavillon routier français, ce qui laisse supposer qu'il y a au contraire une main-d'œuvre disponible mais une situation de demandes d'emplois non satisfaites.

Les difficultés de recrutement notamment en personnels de conduite et de manutention que les entreprises de transport pour compte propre vivent au quotidien interpellent également les « chargeurs ».

L'AUTF estime que nous nous situons pleinement, durablement et structurellement dans la première situation d'offres d'emplois non satisfaites qui risque au contraire de freiner les perspectives de développement des entreprises de transport, tant sur les trafics domestiques que sur les trafics internationaux. Il s'agit d'un défi prioritaire pour le bon fonctionnement de notre économie.

On doit regretter que la piste de l'apport de main-d'œuvre étrangère ne figure pas au titre des propositions d'actions de la mission TRM qui paraissent timides au regard de l'importance de l'enjeu.

Dans le cadre de la politique d'ouverture en direction des pays de la Méditerranée que conduit le président de la République il y a nous semble-t-il d'autant plus matière à travailler la voie de la formation et de l'insertion des jeunes des pays concernés dans les métiers du transport et de la logistique que ceux-ci sont francophones.

(3) L'environnement

Dans le cadre des travaux du « Grenelle de l'environnement », l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les transports a très rapidement laissé la place à celui du report modal, confondant ainsi objectifs et moyens.

C'est très justement que la mission rétablit une réalité en indiquant que le report modal n'est pas une fin en soi mais un moyen parmi d'autres – avec ses conditions et ses limites – de réduire les émissions de gaz à effet de serre des transports.

Ceci est d'autant plus vrai que le transport routier restera le mode dominant et que les probabilités d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO₂ sont plus importantes en concentrant les efforts et en conjuguant les actions en direction de ce mode.

L'optimisation des capacités de chargement des véhicules (44 tonnes et EMS de 25,25 m) doit faire l'objet d'un débat dépassionné et l'AUTF fait partie de ceux de plus en plus nombreux qui plaident pour une libéralisation immédiate du 44 tonnes pour les acheminements vers ou depuis les ports fluviaux et vers ou depuis des sites ferroviaires (Fercam).

Au même titre que la mission, l'AUTF soutient l'idée que les outils dits « économiques » tels que la fiscalité sur les carburants, la fiscalité carbone, un marché d'échange de permis d'émissions, ne peuvent se concevoir qu'à l'échelle européenne... après s'être assuré, dans le cadre d'une étude d'évaluation, de leur efficacité par rapport à leurs coûts et de leurs impacts sur la compétitivité de nos entreprises.

Annexe : analyse AUTF de la recommandation « Mieux encadrer la sous-traitance »

La recommandation consistant, selon son libellé, à mieux encadrer la sous-traitance a pour contenu exclusif le renforcement de la responsabilité pénale des donneurs d'ordre codifiée dans les articles R 121-4 et R 121-5 du code de la route.

Or, si ces dispositions réglementaires s'appliquent aux donneurs d'ordre professionnels dans leurs relations avec leurs sous-traitants, elles concernent également les « chargeurs » dans leurs relations avec leurs prestataires de transport.

L'AUTF n'a pas vocation à se prononcer sur la pertinence de cette recommandation dans les relations de sous-traitance intra-professionnelles mais, estimant devoir éviter les amalgames, considère qu'elle ne se justifie pas dans les relations entre « chargeurs » et entreprises de transport; le présent document expose les raisons pour lesquelles l'AUTF s'oppose à cette recommandation formulée de façon générale et sans nuance.

Tel que le rappelle le document du Centre d'analyse stratégique, la recommandation est la reproduction à l'identique des propositions que formule l'IDIT dans le cadre d'une étude commandée par la DGMT. Les rapports des groupes Développement, compétitivité et emploi et Acceptabilité sociale des poids lourds, qui abordent cette question, ne font eux aussi que reprendre les conclusions de cette étude sans se poser de question sur leur pertinence.

Avant d'apporter un œil critique sur les différentes pistes d'évolution du dispositif de coresponsabilité (2) nous devons préalablement nous attarder sur le diagnostic à partir duquel l'étude a formulé ses propositions (1).

(1) Un diagnostic empirique et caricatural qui relève du procès d'intention

Les premières lignes de l'étude donnent le ton en posant en postulat que *le non-respect par les transporteurs des réglementations du transport, du travail et de la sécurité routière résulte dans de nombreux cas des conditions d'exécution des contrats de transport imposées par les donneurs d'ordre....*

Outre le fait que cette affirmation n'est corroborée par aucune étude scientifique et statistique, l'étude ajoute que l'imperfection des textes permet aux donneurs d'ordre de jouir d'une impunité.

Le cheminement suivi par l'étude repose sur l'idée partielle que le faible nombre de condamnations judiciaires des donneurs d'ordre révélerait une inefficacité des textes résultant de leur rédaction imparfaite ou incomplète à laquelle il faudrait donc remédier.

C'est une vision purement comptable des choses que de considérer, comme le fait l'étude, que l'efficacité d'un texte pénal est proportionnelle au nombre de condamnations prononcées sur son fondement.

Si cette vision comptable doit l'emporter, nous pensons tout au contraire que plus un texte pénal fait l'objet de décisions de condamnations plus il fait la démonstration de son inefficacité.

Le faible nombre de poursuites engagées et de condamnations prises sur la base des textes sur la coresponsabilité des donneurs d'ordre ne signifie-t-il pas tout simplement qu'ils ont pleinement rempli leur rôle dissuasif en modifiant le comportement de ceux qui en étaient la cible? Nous devons nous étonner que l'étude écarte cette hypothèse pour se concentrer sur ce qui peut s'apparenter à de l'acharnement en direction des donneurs d'ordre.

Ce que l'étude analyse comme des obstacles à l'établissement de la preuve de la responsabilité du donneur d'ordre traduit au contraire une volonté de ne reconnaître cette responsabilité qu'en présence d'une intention manifeste et délibérée du donneur d'ordre de pousser le transporteur à la faute. **Aller au-delà comme le recommande la mission du Centre d'analyse stratégique reviendrait à faire peser sur le chargeur des responsabilités disproportionnées débordant son périmètre de compétence.**

(2) Des propositions d'évolution du dispositif de coresponsabilité excessives et disproportionnées

Parmi les recommandations formulées, on s'attardera plus particulièrement sur celle qui consiste à prévoir la coresponsabilité pénale du donneur d'ordre dans l'énoncé de certaines infractions, celle qui consiste à prévoir une présomption de responsabilité du donneur d'ordre pour certaines infractions (temps de conduite par exemple), puis celle qui consiste à mettre à la charge du donneur d'ordre une obligation générale de contrôle de la conformité de l'opération de transport avec certaines réglementations (exemple des temps de conduite et de repos).

Si les contrats de transport routier n'étaient que des acheminements répétés des mêmes lots complets d'un point A vers un point B effectués par un transporteur à la demande de son seul et unique donneur d'ordre, il n'y aurait rien de choquant d'appliquer au donneur d'ordre les mesures proposées, **à l'exception toutefois de la présomption de responsabilité qui heurte les principes fondamentaux de notre droit pénal et à laquelle rien ne peut être concédé.**

Chacun sait que les relations entre chargeurs et transporteurs ne se fondent pas dans un tel schéma monolithique mais que la très grande diversité des situations rencontrées interdit au chargeur d'exercer *a priori* un contrôle complet sur les conditions d'exploitation du transporteur, ce dernier étant *in fine* le seul à

avoir une vision d'ensemble de son activité et à pouvoir exercer la maîtrise de l'utilisation de ses moyens de production.

Illustration : Le chargeur qui commande le transport de 10 palettes à réaliser dans un délai conforme avec la réglementation sur les temps de conduite et de repos ne sait pas ce que le transporteur a prévu de faire avant de charger et après avoir chargé ces 10 palettes... et pour cause puisque le transporteur bien souvent ne le sait pas lui-même! Le transporteur est en revanche le seul à savoir ce que la réglementation sur les temps de conduite et sur les poids et dimensions l'autorise à faire avant d'aller charger ces 10 palettes et entre le moment où il les a chargées et celui où il doit les livrer.

C'est donc notamment parce qu'elles sont formulées de façon générale et sans nuance – et qu'il est difficile d'imaginer que leur éventuelle transposition réglementaire ne se fasse pas dans les mêmes termes – que les recommandations du Centre d'analyse stratégique emportent nos plus vives critiques.

Le mieux est l'ennemi du bien et la chasse à certaines pratiques abusives ne doit pas conduire à faire peser aveuglément et systématiquement sur l'ensemble des chargeurs des responsabilités pénales incompatibles avec la réalité des pratiques.

Avis de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports



Association agréée de consommateurs

Réactions de la FNAUT vis-à-vis du document final des conclusions et recommandations de la mission Transport routier de marchandises

La présente note a pour objet de synthétiser les positions de la FNAUT par rapport au document final des conclusions et recommandations de la mission Transport routier de marchandises. Elle est destinée à être jointe en annexe à ce document.

1. RAPPEL DES POSITIONS DE FOND DE LA FNAUT

1.1. Renforcer l'efficacité énergétique des transports

De nombreux progrès technologiques doivent être recherchés (moteurs, carburants...); cette piste est sans aucun doute nécessaire, voire indispensable, pour atteindre l'objectif « facteur 4 » en 2050, mais ses limites sont évidentes.

Les résultats de la recherche sont par nature aléatoires, ils peuvent être moins efficaces qu'on ne l'espère. Le problème de l'après-pétrole est difficile, car le pétrole est une forme très optimisée d'énergie : il est facile à produire, à transporter et à stocker, sa capacité calorifique est élevée.

Les nouvelles technologies peuvent présenter des effets pervers, c'est le cas des agrocarburants.

Leurs effets positifs peuvent être annihilés par la croissance des trafics ; la consommation des moteurs des camions diminue, mais le trafic augmente.

Mettre l'accent sur la technologie, qu'il s'agisse d'ailleurs d'efficacité énergétique ou de transfert modal, occulte la nécessité des changements de comportement. Une meilleure efficacité énergétique exige donc une évolution des comportements des entreprises.

1.2. Provoquer les transports modaux

Selon la théorie des « vases non communicants » développée par certains, les créneaux de pertinence des différents modes de transports ne se recouvrent que marginalement, ce qui rend vaine et ruineuse toute tentative de transfert modal. Mais en réalité, le créneau de pertinence d'un mode n'est pas une donnée immuable de la nature. Il dépend des évolutions de la technique, du contexte économique ou écologique, de l'organisation ou des performances commerciales du mode considéré et de ses concurrents, enfin des politiques publiques. Ce qui importe n'est pas le créneau actuellement observé, mais le créneau potentiel.

En pratique, des transferts modaux massifs sont possibles.

L'intérêt des transferts modaux est de contribuer à résoudre de nombreux problèmes autres que la dépendance pétrolière et le réchauffement climatique : congestion des routes, insécurité routière, nuisances locales, atteintes à la santé, dégradation du cadre de vie. Ils peuvent aussi contribuer à la création d'emplois.

Le transfert modal commence évidemment par le non-encouragement à l'usage des modes « vicieux » en matière de tarification, d'infrastructures, de matériel roulant, par exemple l'interdiction des gigaliners ou camions de 60 tonnes sur les routes françaises ou encore d'exploitation (un contrôle plus strict de la réglementation du transport routier de fret : vitesses, charges, temps de conduite).

En matière de tarification, chaque mode doit payer ce qu'il coûte (coûts économiques et coûts externes). La sous-tarification des modes « vicieux » doit être corrigée.

En matière de choix des infrastructures, les infrastructures décidées aujourd'hui déterminent largement les trafics de demain. En offrant de nouvelles facilités de circulation, toute infrastructure nouvelle induit du trafic qui, à son tour, appelle de nouvelles infrastructures car les poids lourds sont encombrants. C'est un processus sans fin qui ne connaît aucune exception. La fuite en avant routière débouche donc sur une impasse : plus on en fait, plus il faut en faire et plus c'est difficile techniquement et coûteux.

À l'inverse, il faut accélérer la construction des infrastructures vertueuses, dont le retard est évident en France : modernisation du réseau ferroviaire classique dont une partie est saturée ou dans un état catastrophique : suppression des goulets d'étranglement, desserte ferroviaire des ports.

En matière de financement des modes alternatifs à la route, le produit des nouvelles éco-redevances sur le transport routier doit être affecté à l'AFITF, dont les ressources ne sont pas assurées au-delà de 2009, pour le financement des réseaux ferré et fluvial ainsi que du transport combiné.

1.3. Réduire le transport de fret

Le coût du transport ne représentant qu'une faible partie du coût des biens de consommation, il faut aller au-delà d'une internalisation des coûts externes pour réduire la mobilité du fret, et modifier en profondeur les pratiques des entreprises (sous-traitance, délocalisations, stocks zéro et flux tendus). La question est de savoir comment provoquer une réduction des volumes transportés et des distances parcourues, c'est-à-dire une relocalisation de l'économie.

1.4. La gouvernance

La mise en œuvre d'une politique efficace des transports suppose une profonde évolution des mécanismes de décision et du contexte institutionnel.

Développer la démocratie : la concertation avec le mouvement associatif doit être systématique, et intervenir en amont des décisions. Les associations doivent être aussi associées au suivi des décisions.

Les procédures de concertation avec le public doivent être améliorées.

2. POINT DE VUE GLOBAL SUR LE TEXTE

Le document final a été **nettement amélioré** par rapport à sa première rédaction tenant compte en partie des observations des organisations environnementales. Cependant, force est de constater que :

- le texte de synthèse reste trop axé sur des hypothèses de contexte fondées sur la poursuite des tendances actuelles, avec des infléchissements modestes, ce qui ne nous semble pas également constituer l'hypothèse la plus probable, et donc pas la seule qu'il soit pertinent de prendre en compte;
- les actions de correction des externalités relatives à l'environnement et au climat ne sont traitées que par renvoi à un plan à venir, ou à des décisions européennes;
- les seules mesures technologiques ne sont pas à la hauteur du problème posé;
- le coût de l'inaction des pouvoirs publics pour les effets du changement climatique est bien supérieur à celui de l'action;
- la nécessité de faire un scénario à partir de l'obligation « facteur 4 »;
- la part trop importante de la synthèse consacrée à ce qui semble essentiellement préoccuper la mission : l'amélioration de la compétitivité et du développement du TRM français, rapproché seulement de ses concurrents internationaux, mais pas des secteurs situés à l'amont de son activité ou des modes alternatifs;
- le déséquilibre entre les propositions très précises concernant la compétitivité du secteur et le caractère très général des mesures relatives aux émissions de GES malgré beaucoup d'habileté dans la rédaction et des évolutions certaines par rapport à la première synthèse.

3. POSITIONS SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA SYNTHÈSE

Cela étant, la FNAUT concentre ses désaccords, mentionnés dans le texte de synthèse [*cf. le chapitre 4, Conclusions et recommandations*], sur les points suivants :

- Point 2.2.3. : il appartient à Bercy de dégager des financements pour permettre le fonctionnement des organismes paritaires, la totalité des ressources dégagées lors du Grenelle de l'environnement doit aller au Grenelle; c'est pourquoi la FNAUT **réaffirme sa position** : la totalité des recettes dégagées doit être dédiée à l'AFITF, sans détournement.
- Point 2.4. : **opposition frontale de la FNAUT** sur une étude concernant le 44 tonnes en raison du coup sévère qu'il porterait à la situation de concurrence entre le rail et la route, en défaveur du rail, et cela à un moment

où tous les responsables politiques et économiques plaident pour une redistribution des cartes, un rééquilibrage entre les modes de transport. Le rapport Savy reprend bien les inconvénients d'une telle mesure qui constituerait une véritable provocation vis-à-vis du Grenelle de l'environnement et braquerait l'opinion publique qui considère déjà à 78 % que les poids lourds sont dangereux à 40 tonnes. Elle ouvrirait l'ère du tout routier. Cette mesure ne rééquilibrerait en rien le pavillon français, voire accentuerait la part du pavillon étranger. Elle rendrait le transport routier, français ou étranger, plus attractif pour les chargeurs en dépit des conséquences accrues, négatives et prévisibles en termes d'insécurité routière, d'usure des routes et des ouvrages d'art et de bilan environnemental.

- Point 2.6. : la FNAUT **désapprouve** une autre étude qui consiste à aligner la vitesse maximale des véhicules transportant des matières dangereuses sur celle des autres véhicules de transport de marchandises. En effet, cette avancée du transport routier est incompatible avec sa position de fond de réduire de 10 km/h la vitesse maximale légale sur les routes, voies rapides et autoroutes.
- Enfin, la FNAUT **renouvelle une demande formelle d'étude basée sur un scénario d'obligation du facteur 4**, préférable à des études sur le 44 tonnes ou l'alignement des vitesses pour les véhicules transportant des matières dangereuses.

Avis de la Fédération générale des transports et de l'équipement – Union fédérale route



Monsieur Claude ABRAHAM
Président de la mission
Transport routier de marchandises
Centre d'analyse stratégique

Amendement de l'Union fédérale route sur le rapport de la mission Transport routier de marchandises du Centre d'analyse stratégique

Monsieur le Président,

Comme notre organisation s'y était engagée lors de notre dernière rencontre du 28 février 2008, nous vous apportons la contribution de notre organisation pour le rapport du Centre d'analyse stratégique.

Comme nous avons pu nous en entretenir avec la commission, sur le point 1.2. (Chapitre « Conclusions et recommandations »), notre fédération ne peut laisser dire que le transport routier de marchandises n'a pas progressé depuis 2000 passant de 373 000 salariés à 369 000 en 2005 : il faut toutefois relativiser la baisse qui est de l'ordre de 1 % (chiffres CNPE).

Sur le point 2.2.4. : Le statut de travailleur mobile européen

Pour rendre le pavillon français plus attractif, la solution ne réside pas dans la demande de mise en place d'un statut « du travailleur mobile européen ».

- Qu'apporterait de nouveau un statut du travailleur mobile européen au transport routier de marchandises ? Ce socle minimum de règles communes existe déjà au niveau européen et a largement influencé les législations nationales du fait des obligations de transposition.

La directive n° 2002/15 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier vient définir la notion de travailleur mobile, de temps de travail effectif ainsi que ses durées limites maximum.

Le règlement communautaire n° 561-2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route encadre les durées de conduites, les repos hebdomadaires et journaliers et les responsabilités diverses des transporteurs.

La directive 2006/22/CE du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements CEE n° 3820/85 et n° 3821/85

concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier délimite le cadre des interventions de contrôle sur route et en entreprise tout en incitant à des actions communes de contrôle entre États membres.

Ce qui manquerait, c'est la mise en place d'un salaire minimum pour le secteur (une des différences avec la convention collective maritime). Est-ce réellement possible en l'état actuel des disparités économiques entre les États membres de l'Union européenne ?

- Ce statut qui se rapprocherait d'une « convention collective européenne » proche de la convention du travail maritime prise sous l'égide de l'Organisation internationale du travail ne s'impose pas. Les questions de territorialité ne se posent pas dans les mêmes termes. Il n'existe pas de zones de « non-droit » comme dans le secteur du transport maritime (zones internationales d'où l'incidence des pavillons de complaisance). Un conducteur est soit sous les effets de la loi de son pays, soit sous ceux de la réglementation communautaire. Il existe toujours une réglementation protectrice qui lui est applicable.

Sur le 2.2.1. : Réviser en priorité la notion de temps de travail

Avant d'aller sur la vraie question de fond soulevée par ce rapport, à savoir supprimer l'équivalence à la durée légale du travail en échange d'une nouvelle définition du temps de travail (surtout autour de la notion européenne de « disponibilité »), nous ferons plusieurs remarques préliminaires.

Le temps de travail d'un conducteur n'est pas uniquement de la conduite. Les études notamment celles menées par Patrick Hamelin (INRETS), ont toujours démontré que la conduite ne représentait que les deux tiers du temps de service d'un conducteur. Le dernier tiers est constitué par les temps à dispositions (temps d'attente) – considérés comme du temps de travail effectif – et des temps dits « autres tâches ».

Le rapport semble faire une confusion. Ce n'est pas parce que ces temps d'attente ne seraient pas du temps de travail effectif que la durée équivalente fut introduite pour le secteur du transport de marchandises. Ces temps, depuis la première version du décret 83-40, ont toujours été considérés comme du temps de travail effectif (avec une autre forme d'équivalence pour leur décompte). C'est la particularité de ces temps – temps de moindre intensité – qui impliquent que l'article L. 212-4 du code du travail autorise l'adoption d'une durée équivalente à la durée légale.

Pour notre organisation syndicale, dénier le temps de travail effectif à ces temps à disposition (et/ou temps d'attente) fausse le contexte et par voie de conséquence l'analyse de ce rapport sur les mesures sociales à adopter.

Sur ces données rectifiées, il est possible alors de se poser la question : la suppression de l'équivalence, la révision de la notion du temps de travail, est-ce plus favorable pour les salariés et pour les employeurs ?

D'une part, la durée équivalente n'est pas prise en compte dans le mécanisme des exonérations fiscales et de charges sociales prévues par la loi TEPA. Le fait de supprimer ladite durée de temps de service équivalent devrait impliquer une augmentation du nombre d'heures supplémentaires. C'est une question de curseur.

D'autre part, il est préconisé une révision de la durée du travail en se calquant sur la directive n° 2002-15. Il s'agit de réintroduire la distinction entre les temps d'attente qui seraient considérés comme du temps de travail et du temps de « disponibilité » qui ne serait pas du temps de travail. C'est un vieux débat de notre secteur qui a pollué toutes les négociations entre les partenaires sociaux depuis l'adoption du contrat de progrès.

Cette nouvelle définition impliquerait la disparition d'un certain nombre d'heures de la prise en compte du temps de travail. Ceci aurait un effet de minoration sur le nombre d'heures supplémentaires d'où un bénéfice moindre des exonérations de la loi TEPA. On pourrait craindre un accroissement de la durée du temps de travail du conducteur. L'employeur retrouvant une marge de manœuvre pour faire faire plus d'heures à ces conducteurs.

La solution d'une indemnisation de ces temps de « disponibilité » pour les conducteurs est contestable. Temps de travail ou non, ces temps de « disponibilité » impliquent une forme de présence du conducteur au travail. On réintroduit de fait une forme d'équivalence qui pourrait tomber sous les exigences et les conditions de la jurisprudence communautaire rendue le 1^{er} décembre 2005 (arrêt Dellas).

Les solutions proposées, dans le rapport, sur le plan social risquent à terme d'entraîner une dégradation des conditions de travail des conducteurs. Ce qui est prohibé par l'article 10 de la directive n° 2002-15 : « *La mise en œuvre de la présente directive ne saurait justifier aucune réduction du niveau général de protection dont bénéficient les travailleurs* ». C'est sur ce fondement que notre organisation syndicale est actuellement devant le Conseil d'État afin d'obtenir l'annulation du décret n° 2007-13 du 4 janvier 2007.

Voici, sur quelques points, les observations portées par l'Union fédérale Route CFDT sur les préconisations que va porter le Conseil d'analyse stratégique du transport routier.

Notre fédération espère avoir pu apporter quelques réflexions qui pourraient être reprises dans l'analyse.

Vous remerciant par avance de l'écoute que vous ne manquerez pas d'apporter à nos amendements,

Veuillez recevoir, Monsieur le Président, nos plus respectueuses salutations syndicales.

Maxime DUMONT
Secrétaire général

Avis de la Fédération nationale des transports routiers



Observations sur les conclusions et recommandations de la mission Transport routier de marchandises du Centre d'analyse stratégique

La FNTR entend souligner en préalable la démarche retenue par le Centre d'analyse stratégique, de travaux de fond rigoureux menés depuis plus d'un an, dans un esprit ouvert d'échanges et de concertations.

La mission du Centre d'analyse stratégique a établi un travail d'une ampleur inégalée sur la régulation du transport routier de marchandises.

La régulation durable du mode premier qu'est, au plan terrestre, le transport routier de marchandises est une condition nécessaire et préalable à la régulation entre les modes.

Cette régulation est nécessaire et pertinente pour le transport routier de marchandises car :

- il s'agit d'une activité qui s'exerce sur le domaine public;
- le secteur est en surcapacité structurelle, comme tous les modes de transport;
- l'activité est administrée sur 11 % de ses coûts, soit 4,5 fois plus que le reste de l'économie.

Cette régulation doit se réaliser non par les coûts mais par les prix dans une Europe plus élargie qu'harmonisée.

L'absence d'une véritable politique des transports est dommageable compte tenu du poids direct et indirect de ce secteur dans l'économie nationale.

La FNTR ne manquera pas d'appuyer résolument les propositions formulées. Elle entend ici non pas reprendre les commentaires qu'elle a formulés par écrit – notamment dans sa contribution du mois de janvier 2008 – ou oralement lors des réunions plénières ou des auditions des groupes de travail, mais formuler quelques brèves observations de manière complémentaire.

- Nous considérons que la partie « diagnostic du secteur du transport routier de marchandises et les principes d'une nouvelle régulation durable » (déve-

loppée en première proposition) résume la réalité des problématiques rencontrées par ce secteur et l'objectif à rechercher.

- Sur la proposition générale de favoriser la compétitivité et la réduction des écarts de coûts vis-à-vis des autres pavillons, la FNTR se montre tout particulièrement sensible aux différentes propositions en matière sociale.

Il est nécessaire de souligner que les questions sociales sont indiscutablement liées à la structure du marché et notamment le recours à la sous-traitance. En effet, les contraintes sociales ne sont certainement pas abordées de la même façon dès lors qu'une entreprise recourt à l'activité non de salariés mais de sous-traitants.

Il importe de souligner que la sous-traitance, si elle demeure un phénomène naturel et nécessaire dans le transport routier, sert encore trop de voie de contournement d'une concurrence saine et loyale, plus particulièrement et de façon exacerbée, en période de tension conjoncturelle.

C'est pourquoi, comme le propose le Centre d'analyse stratégique, un meilleur encadrement de cette sous-traitance doit être envisagé, notamment en responsabilisant de manière plus efficace le donneur d'ordre, et particulièrement le donneur d'ordre professionnel.

- Sur la révision de la notion de temps de travail :

La FNTR se réjouit de voir que son analyse concernant l'inadéquation du droit social transport tant avec le droit commun national qu'avec le droit spécifique européen amène le Centre d'analyse stratégique à proposer des pistes de solutions proches des demandes de la FNTR.

Ce chantier essentiel peut se concevoir avec une méthode de travail impliquant non seulement les acteurs concernés (entreprises et salariés) mais également des experts extérieurs au secteur du transport, et les pouvoirs publics. Il importe également, au-delà du cap fixé, qu'un calendrier soit arrêté et que toutes les réformes législatives (il est question de la définition du temps de travail qui relève de la loi) réglementaires et conventionnelles soient envisagées.

L'examen du système actuel des équivalences démontre sa grande ambiguïté confirmée par les statistiques évoquées du bilan social annuel du transport routier de marchandises selon lequel 10 % des équivalences seraient constitués par de l'attente. Outre le fait que ce chiffre n'est qu'une moyenne, certains conducteurs ayant des temps d'attente beaucoup plus longs, comment expliquer que 90 % du reste de ces « équivalences » correspondraient alors à du temps de travail effectif... ?

Seule la référence aux temps de disponibilité prévus par l'Europe, dans des conditions qui restent à définir, permet de se dégager de cette ambiguïté.

- Nous souhaitons également rappeler que la référence à la loi TEPA doit être abordée avec une particulière prudence. Si la défiscalisation des heures supplémentaires s'avère positive pour les salariés, il se confirme pleinement que la modification de l'assiette des allègements de charges (dits « Fillon ») se traduit par une augmentation tout aussi significative du coût du travail pour les entreprises, sensiblement supérieure au bénéfice de la défiscalisation des heures supplémentaires.

- Sur la création d'un régime européen du travailleur mobile, la FNTR entend insister sur cette proposition qu'elle développe depuis 2003.
- Sur les autres propositions regroupées sous la section 2.2., une remarque doit être faite sur la proposition relative au « regroupement d'entreprises ». Un programme ambitieux avait été engagé à la fin des années 1990. Cette proposition mérite d'être précédée par un audit de l'expérience.
- Sur les propositions visées en 2.3., la FNTR souligne que les propositions faites doivent s'apprécier au regard des travaux actuellement menés au niveau européen sur l'accès à la profession et l'accès au marché.
- Dans la lutte contre les gaz à effet de serre, nous relevons le fait que le report modal sur autoroute ferroviaire pour les véhicules en transit n'a pas d'impact sur la réduction des quotas français de CO₂. Cette observation nous amène à rappeler que toute mesure visant à la réduction de GES doit s'apprécier à un niveau européen voire international.

Le projet actuel de limitation de la hauteur des véhicules français à 4 mètres afin qu'ils puissent emprunter l'autoroute ferroviaire paraît contradictoire dans la mesure où ce mode de transport combiné vise en premier lieu des véhicules en transit, dont il est dit qu'ils sont le plus souvent déjà limités à 4 mètres de hauteur.

- Sur la cohabitation entre les véhicules particuliers et les poids lourds sur le réseau urbain, nous notons que la proposition de la FNTR lors du Grenelle de l'environnement est visée. Il nous paraît tout à fait indispensable de préciser que la mesure proposée par la FNTR visait uniquement la réduction des vitesses sur autoroute, et ne pouvait être envisagée qu'après une période d'expérimentation et un bilan, dans le cadre d'une négociation d'un ensemble « donnant-donnant » de mesures pertinentes pour le transport routier.

En conclusion

La mission du Centre d'analyse stratégique a su :

- établir la réalité des problématiques. Le diagnostic est posé ;
- proposer des pistes de solutions courageuses ;
- souligner la nécessité et l'urgence à agir.

FNTR-mars 2008

Avis de France Nature Environnement



FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT

Orléans, le 31 mars 2008

Avis de France Nature Environnement sur les « Conclusions et recommandations » du rapport *Pour une régulation durable du Transport routier de marchandises*

Monsieur le Président,

France Nature Environnement (FNE), par l'intermédiaire de son réseau Transports et Mobilité durables, a participé activement aux travaux sur l'élaboration des conclusions et recommandations du rapport pour une régulation durable du transport routier de marchandises.

Les représentants de notre fédération ont apprécié, au cours de ces travaux, l'écoute faite aux contributions de tous les participants, en actant éventuellement les positions divergentes.

La Fédération France Nature Environnement est bien consciente de la concurrence que subit le pavillon français dans une Europe élargie, des difficultés rencontrées par les entreprises françaises du secteur du transport routier de marchandises et de leurs répercussions sur l'emploi. Plusieurs recommandations de ce rapport sur l'aspect social et sur la régulation de la concurrence permettent de répondre, à notre avis, à l'attente des entreprises et des salariés de ce secteur pour les années à venir.

Le transport routier de marchandises, tout comme l'ensemble du secteur des transports, représente un enjeu primordial du point de vue environnemental. Au cours de ces travaux, nous avons bien noté des évolutions dans la prise en compte de cet enjeu, en particulier sur la nécessité de respecter les engagements de la France sur la réduction des gaz à effet de serre que ce soit :

- à moyen terme : réduire de 20 % les émissions de GES dans les secteurs des transports d'ici à 2020 pour les ramener au niveau de 1990;
- à plus long terme de division par 4 des GES en 2050.

À notre avis, il aurait été nécessaire d'élargir la réflexion, de manière plus volontariste car, comme l'indique le rapport du groupe de travail présidé par Michel Savy, « La réduction des émissions de CO₂ et leur impact sur l'évolution du

secteur », les mesures préconisées ne nous permettent d'atteindre qu'une réduction « facteur 2 » des GES à l'horizon 2050.

À l'issue des travaux de ce groupe, nous avons remarqué que le transport routier n'est plus considéré comme le choix unique et incontournable. Le transport de marchandises s'orientant vers des solutions multimodales – ou d'autres modes que le mode routier –, il apparaît donc essentiel de prendre en compte ces nouvelles répartitions dans la définition des investissements nécessaires pour les infrastructures de transports. De même, les politiques publiques devront comprendre un volet de soutien aux transports alternatifs à la route.

Dans les recommandations, nous retrouvons un certain nombre de propositions que nous encourageons :

- adopter une régulation durable du transport de marchandises ;
- développer l'intermodalité ;
- harmoniser la fiscalité européenne des transports ;
- contribuer à une amélioration de la livraison des marchandises en ville.

Cependant, nous aurions souhaité davantage d'ambition concernant la prise en compte de tous les enjeux environnementaux du transport (non seulement les GES – repris dans la conclusion – mais également la qualité de l'air, le bruit, l'atteinte à la biodiversité...) avec la traduction dans les péages de l'usage de l'infrastructure routière. Ce point sera au centre de la prochaine révision de la directive Eurovignette. Cette révision sera d'ailleurs à porter par la France lors de sa présidence de l'Union européenne au cours du deuxième semestre 2008.

Dans les conclusions de ce rapport, nous avons bien noté que nos différences de vue sur certains points avaient été prises en compte. Nous tenons à confirmer, en particulier, que la Fédération France Nature Environnement :

- s'oppose à la compensation des surcoûts aux transporteurs français lors de la mise en place de l'éco-redevance ;
- prend position contre la généralisation du 44 tonnes et contre la possibilité d'autoriser la circulation des véhicules de 25,25 m ;
- n'est pas favorable, telle qu'envisagée dans le rapport, à l'évolution des procédures d'autorisation pour les entrepôts logistiques dans le cadre de la législation des installations classées ;
- conteste la possibilité d'augmenter la vitesse autorisée des véhicules routiers transportant des matières dangereuses.

La dernière recommandation de la conclusion insiste sur la nécessité de mener une réflexion sur l'avenir à moyen terme du transport routier à la fois aux niveaux national, régional et local pour tenir compte, entre autres, de la progression inéluctable du coût des carburants d'origine fossile. À l'exemple de notre implication dans la démarche du Grenelle de l'environnement, la Fédération France Nature Environnement et ses associations régionales et locales sont prêtes

à s'investir dans ces travaux avec tous les acteurs économiques et sociaux concernés par le transport routier.

En vous remerciant, Monsieur le Président, de la prise en compte de nos contributions lors du déroulement de ces travaux, nous vous prions de croire à l'assurance de notre considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Michel DUBROMEL".

Michel DUBROMEL
Pilote du réseau Transports
et Mobilité durables
France Nature Environnement

Avis de l'Inspection générale de l'Environnement



Paris, le 31 mars 2008

Monsieur le Président,

La synthèse des travaux de la mission sur le transport routier de marchandises, que vous avez présidée, traduit très fidèlement et complètement nos débats : je vous en remercie. Ce texte confirme le grand intérêt du travail qui a été mené sous votre conduite.

Un passage particulier de la synthèse, concernant la taxe carbone, me conduit à faire à ce stade ultime une seule remarque générale sur la poursuite de ces réflexions. Je laisse bien sûr à votre appréciation le choix d'annexer ou non cette remarque au rapport.

Le rapport mentionne en effet que « l'instauration éventuelle d'une taxe carbone ne peut se faire indépendamment du prix, exprimé en euros, du baril de pétrole ». Comme vous le savez, il s'agit là d'un point très controversé, dans les débats sur l'instauration d'une taxe carbone qui pourrait être mise en place au niveau européen :

- le raisonnement justifiant la taxe par la compensation de « l'externalité » due aux émissions de gaz à effet de serre conduit à fixer le montant de cette éventuelle taxe indépendamment du prix du baril de pétrole ;
- à l'inverse, le choix d'une évolution tendancielle du prix total acquitté par le consommateur, destinée à orienter ses comportements, conduit à fixer la taxe par différence, ajustable, entre ce prix total cible et le prix du pétrole.

L'incitation à la hausse des prix donnée aux pays producteurs au détriment des budgets publics des pays consommateurs, et les difficultés de gestion politique de la seconde option, sont réelles : beaucoup d'économistes (dont Marcel Boiteux, s'exprimant récemment devant le groupe de travail chargé d'actualiser la « valeur carbone » proposée par le groupe qu'il avait lui-même présidé en 2001) plaident donc pour la première option, contrairement à ce qui est proposé ici.

Il ne m'appartient pas de vous proposer ici de trancher cette controverse. Elle me paraît en tout cas révélatrice du dilemme posé par la lettre de mission elle-même, entre préoccupations relatives à la compétitivité à court terme des entreprises, et options de politique énergétique ou climatique à long terme. Les

premières incitent en effet à privilégier la stabilité de l'environnement économique, alors que les secondes peuvent conduire à des ruptures plus fortes.

Les préoccupations de long terme, qui ont fait l'objet des travaux du groupe présidé par Michel Savy, sont largement citées dans la synthèse. Elles conduisent à un changement complet de perspectives, qui ne fait plus vraiment débat me semble-t-il : après un siècle où toute l'activité économique a été marquée par des coûts de transport (et en particulier de transport routier) très bas, les décennies à venir connaîtront très probablement une situation radicalement différente. Cette rupture peut être légèrement retardée, dans l'idée de faciliter l'adaptation de nos entreprises, ou accélérée, pour améliorer la régulation à long terme du climat et des approvisionnements énergétiques. Mais dans tous les cas, elle modifiera très profondément les conditions d'environnement stratégique du transport routier de marchandises, examinées au-delà de l'échéance proche de 2015.

Je ne peux que confirmer ici mon souhait qu'une telle réflexion stratégique à moyen terme, fondée sur une analyse prospective aussi ouverte que possible, soit poursuivie à partir des travaux de la mission que vous avez présidée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma très respectueuse considération.

Michel BADRÉ
Ingénieur général du GREF

Avis de la Fédération des entreprises de transport et logistique de France



FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE
TRANSPORT ET LOGISTIQUE DE FRANCE

Paris, le 31 mars 2008

Monsieur le Président,

Le texte des conclusions et des recommandations de la mission Transport routier de marchandises que vous avez présidée durant ces derniers mois au sein du Centre d'analyse stratégique (Rapport relatif à une régulation durable du transport routier de marchandises) m'est bien parvenu. Je vous en remercie.

La Fédération nationale des entreprises de Transport et Logistique de France (TLF) que je préside aujourd'hui se félicite d'avoir participé à cette réflexion commune dans le cadre d'un débat contradictoire, constructif et ouvert.

Cependant, les conclusions de la mission mettent en évidence un problème méthodologique. TLF constate sur plusieurs points un décalage entre les objectifs initialement poursuivis et les recommandations proposées. Alors que les rapports des groupes de travail ont cherché à analyser le plus objectivement possible la situation du transport routier, le document de synthèse pose des diagnostics parfois peu nuancés tels que la « défaillance des marchés » et « l'inefficacité de la chaîne contrôle-sanction ».

Les présidents Alain Bréau et Alain Fauqueur, lorsqu'ils s'étaient adressés au Premier ministre, avaient souhaité une réflexion globale sur les conditions de restauration de la compétitivité du transport français au sens large. En dehors du domaine social, TLF émet des réserves sur la pertinence de certaines mesures préconisées. Dans le domaine réglementaire, elles visent essentiellement à encadrer l'exercice du cabotage et de la sous-traitance. Dans le domaine fiscal, la mission tend à cautionner l'instauration d'une taxe sur le transport des marchandises (écotaxe poids lourds) et d'une « taxe carbone » sur le gazole. Globalement, TLF estime que les recommandations qui visent à accroître les charges des entreprises sont en décalage avec l'objectif de la mission.

Au regard de ces différents éléments, le présent courrier a pour finalité d'apporter, sur plusieurs recommandations du rapport, les quelques observations complémentaires qui s'imposent sur lesquelles les représentants de TLF étaient intervenus pendant les travaux de la mission, ou à l'occasion de différents échanges bilatéraux qui les ont accompagnés, mais qui n'ont pas été reprises en l'état dans la synthèse.

Je vous remercie de l'intérêt que vous ne manquerez pas de porter à ce courrier et de le joindre au dossier qui sera adressé au Premier ministre.

Restant à votre disposition, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Président,
Philippe GRILLOT

POUR UNE RÉGULATION DURABLE DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE SYNTHÈSE PORTANT NOTE DE POSITION

Recommandation 2.1. : Adopter une régulation durable du transport routier de marchandises

- Dans la partie relative aux statistiques et indicateurs dont l'État doit se doter pour mettre en œuvre la régulation du transport routier de marchandises, il n'est pas certain que l'information soit « insuffisante » et l'État ne semble pas être le seul en capacité de s'assurer de la crédibilité qualitative des statistiques produites. Ainsi en est-il, à titre d'exemple, des statistiques et indicateurs de l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique (OPTL).

TLF insiste sur la nécessité de mettre en place, au moins pour ce qui concerne les questions relatives à l'emploi, à la qualification et à la formation, des structures régionales clairement identifiées regroupant l'ensemble des acteurs compétents dans ces disciplines, leurs informations ayant vocation ensuite à être consolidées au niveau national alors que le schéma actuellement en place est inverse, à savoir une structure nationale assortie de représentations régionales. Le schéma, du fait de l'absence d'existence juridique de ces représentations qui ne disposent d'aucune reconnaissance de représentativité, ne leur assure pas la légitimité qui s'impose au regard des missions qui leur incombent.

La mise en place, au niveau régional, de véritables structures de concertation, d'analyse, d'estimation des besoins et d'approche prospective en matière d'emploi, de qualification et de formation nécessite des moyens, à identifier dans le cadre d'une réflexion générale sur le financement du partarisme et sur les ressources que représente l'ensemble des fonds de la formation professionnelle, quels que soient les collecteurs.

- Pour faire face à l'augmentation prévisible du volume des marchandises transportées, TLF estime que toutes les solutions doivent être étudiées en combinant sans dogmatisme les critères d'efficacité économique et environnementale. Jusqu'à aujourd'hui, le transport routier a su répondre aux différentes évolutions. Demain, il sera encore le mode de transport majeur. Aussi, il convient d'encourager la recherche de solutions optimales. Dans le cadre des travaux de la Commission européenne, les pouvoirs publics

français doivent initier une réflexion sur les poids et dimensions maxima des véhicules routiers. À l'instar de plusieurs pays, la France doit procéder à une expérimentation des ensembles modulaires de 25,25 mètres de long. En effet, cette solution apparaît particulièrement adaptée pour répondre aux exigences du développement durable.

Recommandation 2.2. : Favoriser la compétitivité et réduire les écarts de coûts vis-à-vis des autres pavillons

Point 2.2.1. : Réviser, en priorité, la notion du temps de travail

La démarche préconisée qui se traduit par la proposition de transformation d'une partie des heures d'équivalence en heures de travail et de disponibilité présente une difficulté rappelée par TLF pendant les travaux de la mission :

- d'une part, il est nécessaire d'adopter une définition du temps de travail ou de service telle que, au regard de ses éléments constitutifs, elle soit compatible avec les normes maximales absolues ou moyennes nationales, ce qui milite plutôt en faveur d'une définition restrictive quant à ces éléments constitutifs et génératrice d'un faible nombre d'heures supplémentaires ;
- d'autre part, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat est génératrice d'heures supplémentaires puisque son application est d'autant plus intéressante pour les entreprises et les salariés que ces heures représentent un volume important.

Par ailleurs, il ressort des enquêtes réalisées par le MEDAD/SESP que les heures d'attente représentent, en moyenne, 10 % des temps de service (tous types de conducteurs et tailles d'entreprises confondus) comme cela a été fort justement rappelé dans la recommandation ; or, les heures de disponibilité, au regard de leur définition, ne sont elles-mêmes qu'une partie de ces temps d'attente.

Cette faiblesse du volume des heures de disponibilité risque de se traduire par un effet limité de la démarche engagée et de ne pas permettre d'inscrire dans les limites maximales de temps de travail effectif générées par la suppression des équivalences certaines activités de conducteurs qui utilisent aujourd'hui en totalité les 56 heures de temps de service.

Compte tenu de cette situation, TLF considère qu'une approche complémentaire pourrait être envisagée consistant à s'inscrire résolument dans une démarche visant à mettre en place un dispositif dérogatoire, s'appuyant sur les principes déjà posés par l'article L. 212-18 du code du travail, tant pour ce qui concerne la définition et les éléments constitutifs du temps de service des personnels roulants que pour ce qui concerne les normes maximales absolues ou moyennes, applicables.

L'objectif serait de considérer comme heures supplémentaires les heures supérieures à 35 heures hebdomadaires (ou à la norme correspondante sur le mois, le trimestre, voire le quadrimestre) et de retenir comme limites maximales,

absolues ou moyennes, celles fixées par la réglementation communautaire ou par le dispositif réglementaire national en vigueur pour le temps de service.

Les autres mesures envisagées dans la recommandation, relatives à l'augmentation du contingent d'heures supplémentaires et à la problématique des repos compensateurs, conserveraient toute leur pertinence.

Cette approche aurait le mérite de la clarté, de la cohérence et se traduirait par une application optimale de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Dans le cadre de ces différentes analyses, les choix à opérer devront tenir compte de plusieurs objectifs :

- sécurisation juridique sur les plans qualitatif (identification des éléments constitutifs des temps de service) et quantitatif (normes maximales) ;
- coûts et conséquences sur les charges des entreprises ;
- conséquences sur le pouvoir d'achat des conducteurs ;
- compatibilité des normes retenues avec les impératifs d'exploitation ou d'organisation des entreprises ;
- lisibilité du dispositif et conditions de mise en œuvre.

Point 2.2.2. : Appuyer fortement la proposition de directive de la Commission tendant à harmoniser le taux d'accise sur les carburants

Le 13 mars 2007, la Commission européenne a proposé une directive relative au régime fiscal du gazole professionnel. Il a été mis en évidence les fortes disparités des niveaux d'accises sur le gazole dans l'Union européenne. La Commission reconnaît que le poids de la fiscalité sur le carburant représente 6 % à 18 % des coûts d'exploitation des entreprises de transport routier. Cette situation constitue une source importante de distorsion des conditions de concurrence dans un marché totalement libéralisé.

La proposition de la Commission tend à modifier la directive n° 2003/96/CE du 27 octobre 2003 sur la fiscalité des produits énergétiques en renforçant le découplage de la fiscalité du gazole selon son usage professionnel ou non. TLF se félicite que la résolution législative du Parlement européen adoptée le 13 mars 2008 contribue à renforcer le statut fiscal du gazole professionnel. Le gouvernement français doit donc soutenir la proposition de la Commission et faire de l'harmonisation de la fiscalité des carburants une des priorités de sa future présidence de l'Union européenne.

Point 2.2.3. : Adapter plus généralement la fiscalité française du transport routier de marchandises dans le sens d'une plus grande harmonisation

- Un allègement, voire une suppression, de la taxe professionnelle sur les véhicules serait nécessaire afin de restaurer la compétitivité des entreprises françaises de transport routier pour compte d'autrui. En effet, les entreprises étrangères qui utilisent le réseau routier français, notamment dans le cadre de prestation de cabotage, ne payent aucune taxe professionnelle. Cette situation constitue une indiscutable distorsion des conditions de concurrence.

Par ailleurs, l'État doit inciter l'investissement dans des flottes de camions à haute qualité environnementale. Or, l'investissement dans ces matériels est coûteux. Les entreprises qui exploitent ces véhicules ont donc une charge fiscale plus importante au regard du mécanisme d'imposition de la taxe professionnelle. Les véhicules doivent répondre à des exigences communautaires (normes d'émissions polluantes européennes dites « normes Euro ») selon le calendrier mis en place au niveau européen (ex. : les véhicules mis en service au 1^{er} octobre 2009 devront répondre aux exigences, en termes d'émission polluantes, à la norme Euro V). C'est pourquoi, inciter les entreprises à renouveler leur parc avant même que les normes deviennent obligatoires en leur donnant un avantage financier lié à cet investissement, leur permettrait de disposer des meilleurs outils de transport et ainsi d'être plus compétitives.

TLF suggère que cette proposition soit prise en compte dans le cadre des travaux de mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement afin d'éviter que de nouvelles charges à finalité « environnementale » ne viennent s'ajouter aux mesures envisagées.

- Contrairement à des pays comme l'Allemagne et la Suisse, la France dispose depuis de nombreuses années d'un dispositif de taxation de l'usage de ses principales infrastructures routières au travers des péages. Pour les entreprises françaises de transport pour compte d'autrui, la charge annuelle est de 1,1 milliard d'euros. Celle-ci vient de s'accroître de 200 millions d'euros chaque année en raison des modifications unilatérales des conditions commerciales d'abonnement. Cette situation constitue un indiscutable effet d'aubaine au seul bénéfice des concessionnaires, sociétés privées en position de monopole. Selon le Comité national routier (CNR), les entreprises ont subi une augmentation du coût global d'utilisation des autoroutes de 15 % à 25 % au cours des trois dernières années.

Dès lors, il est évident que l'instauration d'une taxation de la circulation des camions sur le réseau national non concédé (écotaxe poids lourds) va à l'encontre de l'objectif du développement de la compétitivité des entreprises françaises de transport. En outre, les compensations évoquées dans le rapport en matière de taxe à l'essieu et de TIPP semblent illusoires dans la mesure où les législations européennes qui les encadrent ne permettent pas de telles compensations.

Le coût de cette nouvelle taxe sur le transport routier de marchandises ne manquera pas de peser sur l'économie des territoires, les exportations et sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Si ce projet devait être maintenu, TLF estime qu'il convient de prévoir un dispositif de répercussion. Quel que soit le mécanisme envisagé, les entreprises seront inévitablement confrontées à de graves difficultés dans sa mise en œuvre, notamment pour les trajets à vide.

Par ailleurs, conformément aux déclarations du président de la République, le produit de ce nouvel impôt doit être affecté exclusivement à l'AFITF pour le financement des infrastructures. TLF s'oppose à l'utilisation d'une partie des recettes pour le financement d'études ou organismes divers.

- Cette opposition marquée à la mise en place d'une tarification liée à l'usage des infrastructures ne saurait pour autant être interprétée comme un désaccord de TLF sur la mise en œuvre de mesures visant à financer le paritarisme ou à améliorer les moyens d'études de la profession.

Pour ce qui le concerne, le financement du paritarisme doit retenir quelques principes essentiels :

- il n'est pas cohérent d'utiliser une ressource purement transport routier de marchandises (pratiquement, une taxe « poids lourds ») pour financer le fonctionnement ou les études d'instances à vocation interactive (en effet, la CNPE comme l'OPTL, par exemple, ont un champ de compétence plus large que le seul transport routier de marchandises puisqu'il s'agit du champ d'application de la Convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport);
- le financement du paritarisme est, prioritairement, l'affaire des partenaires sociaux (cotisations des membres) et, dans le cadre des quelques réflexions qui ont déjà pu être menées entre eux (notamment, lors de débats, dans la branche, sur la mutualisation des ressources qui pourraient être affectées à l'exercice du droit syndical) aucune décision n'a été prise quant au type de ressources le plus adapté;
- au-delà de la ressource principale constituée par les cotisations des membres, des financements complémentaires peuvent être recherchés, qu'ils soient d'origine privée ou publique.

Il convient, par ailleurs, de noter que le fonctionnement de la plupart des institutions paritaires mises en place dans la profession est assuré par des ressources paritaires se traduisant, indiscutablement, par une implication beaucoup plus forte ou une motivation plus marquée de la part de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des représentants des entreprises et de ceux des salariés.

Dans le cadre des travaux en cours et à venir, au niveau interprofessionnel, sur la représentativité des syndicats, les partenaires sociaux aborderont inévitablement la question de leur mode de financement; ces débats semblent ne pas pouvoir être ignorés dans la réflexion générale sur le financement du paritarisme au niveau de la branche, notamment pour ce qui concerne les financements dits « complémentaires ».

En revanche, il ne paraît pas opportun d'assurer le financement du paritarisme par une taxation à la charge des entreprises.

Point 2.2.5. : Favoriser l'adaptation de l'outil logistique

La filière des transports et de la logistique dans sa globalité représente un réel potentiel pour la France. Le constat peut se résumer au travers des trois points suivants :

- par nature, la mondialisation de l'économie crée du transport, notamment maritime;
- la mondialisation encourage l'externalisation d'emplois de l'industrie vers les prestataires logistiques;
- ces emplois sont en concurrence avec d'autres pays d'Europe.

La localisation des plates-formes logistiques en France constitue donc un important levier en matière de création de valeur et d'emplois. Par cette approche, TLF entend mettre en évidence qu'il convient d'encourager l'attractivité logistique de notre pays. Des mesures sociales et fiscales adaptées doivent être recherchées afin de restaurer la compétitivité de notre secteur, notamment par rapport à la situation de l'Espagne et du Benelux.

À titre d'exemple, un tiers seulement des conteneurs en provenance d'Asie du Sud-Est ayant pour destination finale la France transite par les ports français. Par manque d'une vision globale de la chaîne logistique, notre pays se prive d'un fort potentiel de croissance.

C'est la raison pour laquelle TLF souhaite que :

- le statut des ports autonomes soit réformé;
- les procédures de délivrance des autorisations pour les entrepôts soient simplifiées.

Recommandation 2.3. : Réguler la concurrence

Point 2.3.1. : Réglementer le cabotage

La Commission européenne propose de restreindre fortement les conditions d'exercice du cabotage avec trois conditions cumulatives : consécutif à un transport international, durée maximale de 7 jours et pas plus de 3 prestations de cabotage. Pour TLF, cette approche pose deux problèmes majeurs :

- le contrôle du respect des conditions d'exercice du cabotage est fortement illusoire notamment pour le troisième critère;
- sur la base du règlement (CEE) n° 3118/93 du 25 octobre 1993, le cabotage est libéralisé depuis le 1^{er} juillet 1998.

Au plan juridique comme économique, aucune donnée ne justifie un tel revirement de la Commission européenne dans son approche du dossier. En effet, le texte actuel prévoit une clause de sauvegarde en cas de perturbation du marché. Depuis son entrée en vigueur, en 1993, cette disposition n'a jamais été utilisée car aucune preuve tangible n'a pu être établie de la concurrence exercée sur le transport intérieur.

La réforme proposée va avoir pour conséquence de restreindre l'accès au marché à des transporteurs en fonction de leur nationalité ou du fait qu'ils ne possèdent pas d'établissement permanent dans l'État où la prestation est fournie. Alors que le marché des transports routiers est aujourd'hui organisé à l'échelle du continent européen, TLF estime contre-productif le rétablissement de cloisonnements et d'entraves à la libre prestation de service de transport.

Point 2.3.2. : Contrôler la pérennité des conditions d'accès à la profession et les conditions de son exercice

La Commission européenne propose d'ajouter aux règles d'accès à la profession des conditions relatives à l'exigence d'établissement. Le projet prévoit que les véhicules exploités par l'entreprise doivent être obligatoirement immatriculés dans l'État membre d'établissement. Cette disposition revient à interdire la location transfrontalière de véhicules industriels sans conducteur. Or, la location est une prestation de service dont l'exercice n'a pas à être limité dans le cadre du marché intérieur. Les entreprises françaises de location disposent d'un réel savoir-faire, aussi souhaitent-elles poursuivre leur développement à l'international.

En matière de capacité financière, l'abandon proposé de toute référence aux capitaux propres au profit d'un ratio financier (éléments d'actifs circulants par rapport à des dettes à court terme) ne semble pas pertinent et même pourrait être de nature à affaiblir certaines entreprises. La notion de capitaux propres doit être maintenue. Le projet dispose que la capacité financière est déterminée exclusivement par entreprise. TLF suggère que la capacité financière puisse être calculée pour les groupes d'entreprises d'un même État membre qui ont l'obligation de présenter des comptes consolidés.

Recommandation 2.5. : Contribuer à une amélioration de la livraison des marchandises en ville

Sur un plan général, les travaux menés relatifs à la livraison des marchandises en ville se sont trop souvent concrétisés par des mesures augmentant les contraintes sans pour autant diminuer les nuisances.

À titre d'exemple, en ramenant de 29 m² à 20 m² la surface au sol des véhicules habilités à livrer les marchandises en ville, on peut légitimement espérer une diminution de la nuisance « encombrement ».

Cependant, pour une même quantité de marchandises à livrer, il conviendra de faire circuler un nombre plus important de véhicules, se traduisant par une augmentation de cette nuisance (à condition d'admettre que la circulation des véhicules de livraison de marchandises en ville est, sur le plan du principe, une nuisance).

La recommandation faite à l'État de créer une instance nationale de suivi de la livraison des marchandises en ville ne peut qu'être soutenue par TLF. Comme rappelé pendant les travaux de la mission, ladite instance doit également avoir vocation à :

- organiser une concertation préalable entre l'ensemble des acteurs concernés (la recommandation fait d'ailleurs expressément référence à la Charte de la Ville de Paris qui a fait l'objet d'une importante concertation);
- harmoniser les pratiques envisagées dans les villes, cette harmonisation étant un facteur d'efficacité et de simplification pour les entreprises assurant des prestations dans plusieurs villes.

Pour TLF, la mise en œuvre des principes, développés dans la recommandation, relatifs aux plates-formes logistiques doit intégrer deux exigences complémentaires :

- le développement des points de livraison en ville ou « intra-muros » ;
- la limitation du kilométrage entre les plates-formes logistiques situées en périphérie des villes et les points de livraison « intra-muros » afin de permettre l'utilisation de véhicules « de liaison » peu générateurs de nuisances, tels que des véhicules électriques.

La mise en place d'une formation initiale et/ou continue applicable aux conducteurs-livreurs utilisant des véhicules de moins de 3,5 tonnes ne saurait se faire par une simple extension des dispositifs FIMO/FCOS, les spécificités du métier de conducteur-livreur (plus particulièrement en milieu urbain) impliquant d'adapter les formations auxdites spécificités.

Recommandation 2.8. : Contribuer au lancement par la profession et les partenaires sociaux, d'une réflexion commune sur l'avenir à moyen terme

Les objectifs affichés relatifs à l'engagement d'une réflexion sur les évolutions des divers secteurs du transport routier de marchandises, des emplois ou métiers définis dans la nomenclature et de la Convention collective en général sont conformes aux positions exprimées au cours des travaux.

Compte tenu du champ d'application de la Convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport, il est essentiel, pour TLF, de prendre en considération le fait que, dans une perspective de réécriture, pour conserver à la Convention collective nationale susvisée son champ d'application, il convient d'en aménager la structure.

L'édifice conventionnel actuel, au-delà de la logique des catégories socioprofessionnelles, est le résultat d'une approche soit thématique (travail de nuit, inaptitude, congé de fin d'activité, par exemple), soit sectorielle (protocoles spécifiques transport de fonds et valeurs, déménagement, transport routier de voyageurs, prestataires logistiques...).

Cette construction, qui a été voulue par les partenaires sociaux, rend aujourd'hui sa lecture particulièrement complexe, notamment du fait du nombre important d'accords signés au fur et à mesure des années et de la diversité de leur contenu.

Une approche future trop thématique de la Convention collective se traduirait par la disparition des équilibres recherchés par les partenaires sociaux dans plusieurs des accords intégrés dans la Convention collective car ils risqueraient d'être « morcelés » alors qu'au moment de leur signature, ils formaient un tout.

À l'inverse, une approche par trop sectorielle pourrait entraîner un « éclatement » de la Convention collective elle-même, ce qui irait à l'encontre des intérêts de la profession (entreprises comme salariés), celle-ci ne pouvant plus revendiquer

dans les mêmes conditions le poids économique qu'elle représente par ses 35 400 établissements et 602 000 emplois (voire plus, si l'on s'inscrit dans une approche de la logistique plus large que celle retenue aujourd'hui qui, délibérément, n'a pas souhaité prendre en compte les activités logistiques entrant dans les process de production).

La bonne approche est certainement d'une nature différente, prenant en compte des éléments repères de contenu de métier plus conformes à la réalité des conditions dans lesquelles ils s'exercent dans les entreprises.

Il paraît acquis aujourd'hui que, pour les conducteurs routiers, le tonnage des véhicules (approche de la Convention collective) ou le nombre de découchers dans le mois (approche de la réglementation sur la durée du travail) ne sont pas des critères pertinents.

De la même façon, la conduite pour un déménageur-conducteur, un ambulancier-conducteur ou un conducteur-livreur est, certes, un élément indispensable à l'exercice du métier mais n'en représente plus aujourd'hui la partie la plus significative des compétences, connaissances ou savoirs exigés. Les cœurs de métier sont ailleurs.

TLF insiste pour que, dans cette approche, une attention particulière soit portée sur le périmètre plus restreint du rapport du Centre d'analyse stratégique que celui de la Convention collective et le risque d'interférence, sur des emplois ou métiers transversaux ressortissant d'autres activités que celle du transport routier de marchandises, que pourrait entraîner une remise à plat des nomenclatures générales.

La réflexion précédente sur la question de la structure de la Convention collective prend là toute sa dimension.

Annexe 4 - Contrat de progrès pour le TRM

Bilan des mesures nécessitant l'intervention de l'État¹

par Christine Raynard

Personnes interviewées

Marc Papinutti, MEDAD - Cabinet
Philippe Maler, MEDAD - DGMT
Nicole Lhomme, MEDAD - DGMT
Loïc Charbonnier, MEDAD - DGMT
Jean-Noël Chapulut, MEDAD - CGPC
Alexis Giret, CNR
Jean-Paul Deneuville, FNTR
Florence Berthelot, FNTR
Catherine Chartrain, CNT
Philippe Choutet, TLF
Patrice Salini, Consultant

Rappel historique et éléments de contexte

1. Prédominance de la route

C'est à l'initiative de la SNCF, qui voyait son monopole du trafic marchandises de plus en plus menacé par la route, que la tarification routière obligatoire (TRO) a été mise en place en juillet 1963. Si la SNCF restait compétitive sur les longues distances pour des lots importants, la prédominance de la route subsistait. En effet, cette dernière assurait des prestations plus souples, en porte-à-porte, avec des meilleurs délais et du matériel de plus en plus compétitif.

Au fil des années, la TRO fut de moins en moins appliquée et les prix routiers furent de plus en plus bas. On assista ainsi à un développement anarchique des petites entreprises, compensé par des cessations d'activités en nombre tout aussi élevé, mais dégradant le marché. Cela amena les pouvoirs publics à réagir devant une concurrence sauvage et désordonnée. On réglementa l'accès à la profession par la création d'un diplôme obligatoire, l'attestation de capacité, et on renforça les sanctions pour les infractions à la réglementation tarifaire.

1 – N.B. : Les mesures dépendant des partenaires sociaux ne figurent pas dans ce bilan.

2. Ouverture du marché

Pour tenir compte de l'élargissement du marché européen, la réglementation nationale s'est vue confrontée à des réformes indispensables : la libération des tarifs a entraîné la suspension du contrôle du respect de la TRO en 1986; sa suppression n'intervenant qu'au 1^{er} janvier 1989.

En 1989, un tarif de référence a bien été créé mais il laissait une entière liberté des prix car aucun contrôle n'était effectué. On constata de nouveau une dégradation des tarifs entraînant une détérioration du marché national. Dans le même temps, les bureaux de fret étaient remplacés par des « banques de fret privées », gérées informatiquement. En outre, les conditions de travail se dégradaient progressivement, notamment pour ce qui concerne les horaires des conducteurs ne rentrant pas tous les jours à domicile.

3. Conflits sociaux

C'est dans ce contexte difficile de dérégulation, accompagné d'une crise économique majeure, que les chauffeurs routiers se sont mis en grève en novembre 1991. L'examen des disques pour un contrôle automatique de la vitesse et l'entrée en vigueur du permis à points au 1^{er} juillet 1992 ont déclenché l'explosion de la profession. Désorientés, les routiers demandaient en fait une intervention de l'État.

4. Contrat de progrès et accords

C'est dans ce contexte qu'une mission a été confiée en 1992 à Georges Dobias, afin de proposer des mesures sur le plan social, réglementaire et économique. En octobre 1993, 23 mesures d'urgence ont fait l'objet de propositions, suivies de 23 autres en mars 1994. Ces 46 actions constituent le contrat de progrès, discuté à l'époque avec la profession.

Dans le prolongement du contrat de progrès, plusieurs accords ont été signés :

- 23 novembre 1994 : accord national collectif traitant notamment du temps de service des conducteurs « grands routiers » et instituant une Commission nationale de suivi de l'accord. Des comités régionaux de suivi ont également été créés par circulaire ministérielle du 29 décembre 1994;
- 20 janvier 1995 : accord-cadre fixant les règles relatives au dispositif de formation obligatoire de sécurité pour les conducteurs routiers de marchandises;
- 7 décembre 1999 : accord cadre fixant les règles d'entrée en vigueur de ce même dispositif pour les conducteurs routiers de voyageurs.

Ces différents accords n'ont pas empêché un nouveau conflit en novembre 1996.

Tableau n° 30 : Bilan des mesures nécessitant l'intervention de l'Etat

(Les mesures dépendant des partenaires sociaux ne figurent pas dans ce bilan)

I - Mesures d'urgence (n° 1 à n° 23) : propositions d'octobre 1993

Intitulé des fiches	Description des mesures	Suites données
1 Gel temporaire des délivrances d'autorisation	Gel pendant environ 6 mois jusqu'à ce que soient relevées les sommes minimales de capacité financière	- Circulaire du 4 mai 1994 - Aujourd'hui hors sujet, car la capacité financière est obligatoire et vérifiée par les DRE
2 Résorption du matériel en mauvais état d'entretien	Application stricte par le Service des Mines des normes du contrôle technique	Lettre au ministre de l'Industrie de février 1994
3 Montant de la capacité financière	Augmentation de la capacité financière passant de 21 000 F/véhicule à 100 000 F pour le premier véhicule, 50 000 F pour le deuxième et 21 000 F pour chaque véhicule supplémentaire	Décret du 3 juillet 1992 modifié le 30 août 1999 fixant la capacité financière à 9 000 € pour le premier véhicule et 5 000 € pour chacun des véhicules suivants
4 Capacité financière pour les entreprises existantes	Avancement de la date de régularisation de la capacité financière au 1 ^{er} janvier 1996 (au lieu du 1 ^{er} septembre 1997)	- La date de régularisation n'a pas été avancée - Décret du 6 novembre 1997 : capacité financière exigible au plus tard le 1 ^{er} janvier 1999 pour les entreprises existantes
5 Délai de mise en demeure pour le respect de la condition de capacité financière	Porter ce délai de 3 mois + 3 mois à 1 an non prorogeable	- Arrêté du 18 novembre 1999 : la mise en demeure fixe le délai de régularisation, pouvant aller de 3 à 12 mois - Aujourd'hui, les entreprises en difficulté (perte de clients) obtiennent des dérogations quant au montant de la capacité financière, mais sont mises en demeure et font l'objet d'un suivi
6 La capacité financière et l'honorabilité : critères de délivrance des autorisations	Rajouter aux critères qualitatifs existants le respect des conditions de capacité financière et l'honorabilité	Décret du 3 juillet 1992 modifié le 30 août 1999

7	<p>Circulaire interministérielle sur les priorités du contrôle des contrôles (Équipement, Défense, Intérieur, Budget-Douanes)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des contrôles par le recours systématique à la coopération entre services - Priorité à accorder à la vérification des réglementations - Organisation des contrôles en entreprise - Imposer le recours aux mesures d'effet immédiat 	<p>Circulaire du 14 mars 1994 pour les 4 points</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relèvement progressif des effectifs du contrôle routier de 250 à 490 personnes aujourd'hui - Augmentation des moyens matériels : 1 véhicule pour 2 ou 3 contrôleurs - Fait pour 1994 				<p>Circulaire du 14 mars 1994 pour les 4 points</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relèvement progressif des effectifs du contrôle routier de 250 à 490 personnes aujourd'hui - Augmentation des moyens matériels : 1 véhicule pour 2 ou 3 contrôleurs - Fait pour 1994
8	<p>Fixation d'orientations plurianuelles sur un renforcement des moyens de contrôle</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation significative des moyens humains et matériels sur les prochaines années 	<ul style="list-style-type: none"> - Pour 1994 : combler le déficit des effectifs, dégager les dotations en moyens de fonctionnement et aligner le régime d'astreinte sur les corps de contrôle comparables 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de dispositif visuel 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'obligation, mais les registres par régions sont sur Internet depuis 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Loi de modernisation du 1^{er} février 1995
9	<p>Lutte contre l'exercice illégal des professions réglementées du transport</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un dispositif visuel sur les véhicules - Obligation de préciser dans toute action et correspondance la référence d'inscription au registre 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des sanctions pénales frappant l'exercice illégal de la profession 		
10	<p>Action des commissions des sanctions administratives vis-à-vis des infractions graves ou répétées</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Les commissions doivent se réunir au moins semestriellement 	<ul style="list-style-type: none"> - Les commissions nationales se réunissent au minimum tous les 6 mois, ou plus en fonction des besoins. Au niveau régional, un objectif de réunions trimestrielles vient d'être fixé aux CSRA 	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du 7 janvier 1994 	

ANNEXES

ANNEXES

ANNEXES

10	<ul style="list-style-type: none"> - L'ordre du jour doit comporter le bilan des contrôles effectués sur route et en entreprise, le cas des entreprises poursuivies pour des infractions graves et les entreprises commettant des infractions répétées - Présentation des résultats des enquêtes effectuées à la suite de plaintes - Communication des avis des sanctions administratives 	<ul style="list-style-type: none"> - Non : les commissions jouent le rôle d'un tribunal et traitent des sujets concrets d'infractions - Oui, s'il y en a <ul style="list-style-type: none"> - Publication des décisions prises (et non des avis de sanctions) par les Commissions de sanctions administratives (CSA), devenues Commissions régionales de sanctions administratives (CRSA) par décret du 14 juin 2004 - Rapport fait aux préfets et non au ministre
11	<p>Retraits partiels d'autorisation</p>	<p>Examiner la faisabilité de retraits partiels, afin de modular les sanctions et les déclencher plus souvent</p>
12	<p>Renforcement de l'efficacité des sanctions pénales pour les infractions à la réglementation sur les temps de conduite et de repos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les infractions les plus graves à la réglementation sociale européenne seraient possibles de la 5^e classe (au lieu de la 4^e) et permettraient d'utiliser la procédure de récidive - Les infractions restant en 4^e classe relèveraient désormais d'une amende forfaitaire
13	<p>Amélioration de la pratique des immobilisations et de la sanction des ruptures</p>	<p>Mesure législative modifiant l'exercice des immobilisations et mesure réglementaire relevant en 5^e classe la contravention sanctionnant la rupture d'immobilisation</p>
14	<p>Création d'une infraction délictuelle pour débranchement du limiteur de vitesse</p>	<p>Sanction minimum d'un an d'emprisonnement, avec procédure de comparution immédiate</p>

15	<p>Chronotachygraphe : décision communautaire sur un appareil informatisé et répression accrue des fraudes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un chronotachygraphe du futur - Augmentation des sanctions pour fraude sur l'appareil : un an minimum d'emprisonnement, avec procédure de comparution immédiate 	<ul style="list-style-type: none"> - Chronotachygraphe numérique obligatoire depuis le 1^{er} mai 2006 - Loi de modernisation du 1^{er} février 1995
16	<p>Application ciblée de la loi sur la sous-traitance routière</p> <ul style="list-style-type: none"> Institutions aux services déconcentrés des ministères de l'Économie et de l'Equipment demandant d'investiguer sur certains comportements ciblés : plus de 15 % du chiffre d'affaires en sous-traitance, affrétements en cascade 	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du 14 février 1994 - Loi du 31 décembre 1992 actualisée avec la loi de modernisation du 1^{er} février 1995, portant sur l'intégration des coûts et les prix ne devant pas être anormalement bas => mais ces lois ne sont pas appliquées, car difficile à chiffrer - Quant à l'application ciblée de la loi, au-delà de 15 % du chiffre d'affaires, il y avait déjà obligation de s'inscrire au registre des commissionnaires (LOTT) du 30 décembre 1982) <p>La limitation de la sous-traitance est impossible du fait de la liberté commerciale, on constate une vigilance sur les affrétements en cascade, mais ces questions ne peuvent pas être réglées sous forme réglementaire ; il s'agit plutôt de mieux encadrer les relations contractuelles</p>
17	<p>Sécurité et prévention des accidents du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les entreprises assujetties, mise en place et fonctionnement des CHSCT - Dans les autres, création d'un délégué sécurité - Au niveau interentreprises, création de groupes de travail permanents de sécurité - Mise en œuvre d'incitations financières par voie de convention et d'objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Fait - Fait - Non fait - Non fait
18	<p>Contacts entrants / organisations professionnelles</p>	<p>Préparation d'une brochure destinée aux nouveaux entrants</p> <ul style="list-style-type: none"> - La FNTR avait édité un document Aujourd'hui, documentation faite par la DGMT et accessible sur internet

ANNEXES

ANNEXES

ANNEXES

19	Information professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration de fiches synthétiques sur de nouveaux sujets - Diffusion aux professionnels de ces documents par mailing 	<ul style="list-style-type: none"> - La FNTR avait élaboré des guides pratiques Aujourd'hui, documentation faite par la DGMT et accessible sur Internet - Ces guides étaient à la disposition des professionnels
20	Qualité	Définition par la profession d'une politique de promotion de la qualité : certification, normes, etc.	Fait : participation à l'élaboration des normes AFNOR
21	Modification du privilège du transporteur	Texte de loi permettant au transporteur d'avoir la garantie des créances passées, sur la marchandise qu'il détient au moment où il veut faire jouer son privilège	Loi Gayssot du 6 février 1998
22	Amélioration du partenariat	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de réunions de promotion du partenariat entre transporteurs et chargeurs - Réalisation d'un guide rappelant les règles et les méthodes - Au niveau régional, identification des très bons et très mauvais établissements - Lancement d'études de productivité 	<ul style="list-style-type: none"> - Fait : une dizaine de réunions ont eu lieu - Développement du partenariat ; le CNT a réalisé des chartes dans plusieurs domaines - Non fait
23	Inspection du travail (transports)	<ul style="list-style-type: none"> - Les relations entre l'inspection du travail des transports, la DTT et la DGAC devront être revues afin de garantir une bonne coordination - Effectifs renforcés des 45 postes prévus - Les missions seront précisées en privilégiant la fonction contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Relations régulières et coordination - Sûrement fait mais pas de confirmation - Fonction contrôle très importante

II - Mesures complémentaires (n° 24 à n° 46) : rapport de mars 1994

	Intitulé des fiches	Description des mesures	Suites données
24	Décompte des temps et bulletin de salaire	<ul style="list-style-type: none"> - Le décompte de la durée du travail dans le bulletin de paie fera apparaître mensuellement les temps de conduite et les autres temps - L'absence systématique du sélecteur de temps du chronotachygraphe sera sanctionnée - Des accords sur la prise en compte objective et personnalisée des temps autres que la conduite seront établis et déposés auprès de l'Inspection du travail 	<ul style="list-style-type: none"> - Accord signé le 23 novembre 1994 sur le décompte, les rémunérations et la diminution effective des durées de service des conducteurs « grands routiers » + circulaire signée le 29 décembre 1994 - Fait - Fait, avec la notion de temps de travail
25	Formation initiale des conducteurs routiers	Mise en place d'une formation professionnelle, dans un délai de 5 ans, pour les nouveaux conducteurs, avec délivrance d'un certificat l'Inspection du travail	<p>FIMO : formation initiale minimale obligatoire</p> <p>Accord collectif du 20 janvier 1995 généralisé à tous les conducteurs routiers par la loi Gayssot du 6 juin 1998</p> <p>Décret du 31 mai 1997 modifié plusieurs fois jusqu'à celui du 10 novembre 2004</p> <p>Directive européenne du 15 juillet 2003 en cours de transposition, pour une entrée en vigueur en septembre 2009 pour les marchandises (et septembre 2008 pour les voyageurs)</p>
26	Développement de la formation continue dans les transports	<ul style="list-style-type: none"> - Une formation sécurité de 5 jours devra être suivie tous les 5 ans par tous les conducteurs de poids lourds, avec délivrance d'une attestation - Pour les conducteurs ayant une expérience de conduite de 5 ans, une remise à niveau volontaire pourra être dispensée 	<ul style="list-style-type: none"> - FCOS : formation continue obligatoire de sécurité de 3 jours (5 jours au niveau communautaire) tous les 5 ans - Remise à niveau obligatoire - Décret du 31 mai 1997 modifié plusieurs fois jusqu'à celui du 10 novembre 2004, Directive européenne du 15 juillet 2003 en cours de transposition, entrée en vigueur en septembre 2009

27	<p>Professionnalisme et classification</p> <p>Les partenaires sociaux proposent de nouvelles classifications des conducteurs routiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte de critères tels que le retour journalier du conducteur à son domicile ou les exigences dues aux marchandises transportées - Prise en compte des activités hors frontières - Valorisation des emplois de la filière livraison-enlèvement 	<p>Décret du 27 janvier 2000 sur la classification des conducteurs en 3 catégories : grands routiers, messagerie et courte distance, mais les 3 points de la mesure n'ont pas vraiment été appliqués</p> <p>Plusieurs groupes de travail se sont réunis, mais rien de concret</p> <p>Pour la FNTR, la seule issue serait d'externaliser l'enquête terrain (mais la DGMT doit financer ou cofinancer le cabinet d'études), puis faire valider l'enquête par les partenaires sociaux</p>
28	<p>Measures innovantes pour l'emploi et l'organisation du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campagne de sensibilisation sur « mieux organiser et planifier le travail pour réduire les durées de travail des conducteurs et garantir une meilleure sécurité » - Incitation des entreprises à utiliser les moyens disponibles : retraite progressive, temps partiel - Recrutements par contrats de qualification par alternance - Incitation à l'emploi de conducteurs supplémentaires par rapport au nombre de véhicules pour une meilleure productivité des véhicules 	<ul style="list-style-type: none"> - Fait - Fait - Fait - Fait
29	<p>Réduction des temps d'activité des conducteurs routiers</p>	<p>Réduction programmée des temps d'activité des conducteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les conducteurs avec retour quotidien, normes de 46 h en moyenne/semaine, voire 48 h - Pour les autres, le seuil maximal serait de 56 h sur une semaine isolée et de 48 h en moyenne sur 12 semaines

30	Mieux utiliser les crédits d'aide au conseil	<ul style="list-style-type: none"> - Inclure dans le champ de l'aide les entreprises de plus d'un an (au lieu de 3 ans) - Afin d'aider les petites entreprises, relèvement du taux de prise en charge par la subvention - Extension de l'aide aux entreprises connaissant des difficultés non irréversibles - Étendre le champ de la circulaire au conseil en matière d'EDL - Établissement d'un dépliant type permettant d'informer les entreprises sur les FRAC - Évaluation des aides accordées par les DRE 	<ul style="list-style-type: none"> - Fait - Fait - Fait - Non fait - Fait - Non fait, mais les aides FRAC (Fonds régional d'aide au conseil), très peu consommées, ont été supprimées en 2006
31	Évolution du système de régulation de l'accès au marché du transport intérieur	Reformer le système d'accès au marché en s'inspirant du système pour le transport intracommunautaire	Décret du 6 novembre 1997
32	Information financière	Renforcer les coopérations de l'Etat avec les organisations professionnelles : méthodes communes permettant de discerner le risque et les performances, élaboration de bases de données	Toute entreprise de transport est analysée sur une grille et mise dans des bases de données
33	Poids et dimensions	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître les largeurs à 2,60 m pour les véhicules à parois rigides et 2,55 m pour les autres - Augmenter le tonnage autorisé à 44 t pour 5 essieux - Renforcer certains dispositifs de sécurité : ABS, freinage électromagnétique,.. - Prevoir des aides pour la mise à niveau des matériels existants - Mettre au point un dispositif de contrôle automatique des longueurs des ensembles routiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Fait uniquement pour les véhicules sous température dirigée - Non fait - Fait - Non fait - Fait avec la mise en place des stations SIREDO (Système informatisé de recueil de données)

34	Approfondissement des missions du CNR	- Examen et rénovation du tarif routier de référence - Donner au CNR un rôle de conseil et pédagogie sur les prix de revient - Introduction d'un tarif de vente correspondant à l'exécution des prestations - Améliorer le dialogue chargeur-transporteur dans l'élabo ration des tarifs	- Sujet dépassé : le tarif routier de référence n'existe plus - Réforme du CNR en 2001, mais la question du financement du CNR n'est pas réglée - Sujet dépassé - Non fait : ce n'est pas dans les missions du CNR
35	Documents de transport	Dans le cadre de l'harmonisation européenne, mise en place d'un groupe de travail sur l'avenir de la feuille de route et des documents de transports, avec ses incidences financières	Simplification du document de transport : arrêtés du 29 février 1996 Puis suppression de la feuille de route
36	Measures financières	Ouverture de nouveaux services par les caisses mutuelles de garantie et de caution	Circulaire du ministère des Finances du 3 juin 1996
37	Partenariat assurances	Mettre en place un « contrat de sécurité » entre les transporteurs et les assurances, avec des diminutions de primes liées à la sécurité	Fait
38	Infrastructures de transport	Réalisation des infrastructures routières prévues	Il y a même eu une accélération des programmes mais non liée à cette mesure
39	Qualité	Préparation pour la profession d'une politique autour de la qualité : certifications, normes, labels	Participation à l'élaboration des normes AFNOR
40	Aide à la cessation d'activité d'entreprises artisanales	Octroi d'une indemnité de départ aux chefs d'entreprise répondant à certaines conditions	Circulaire du ministère des Transports du 10 mai 1995
41	Organisation de la sécurité dans les transports routiers	Pour les entreprises de plus de 5 salariés, mise en place d'un plan d'organisation de la sécurité, qui sera déposé auprès du DRE	Fait
42	Création d'un observatoire social	Création d'un observatoire national et d'observatoires régionaux, avec un suivi des temps de conduite, de la rémunération, des qualifications et de l'emploi	Bulletin trimestriel et rapport annuel sur l'emploi, la durée de travail, les accidents du travail et les rémunérations dans le TRM

		<ul style="list-style-type: none"> - Déclenchement d'enquêtes prix - Dispositif d'alerte sur les défauts de paiement - Contrôle des entreprises en redressement judiciaire - Déclenchement d'enquêtes pour dumping économique 	Fait pour les 4 points avec la loi de modernisation du 1 ^{er} février 1995 portant sur l'intégration des coûts et les prix ne devant pas être anormalement bas
43	Lutte contre les pratiques faussant le bon fonctionnement du marché	<ul style="list-style-type: none"> - Application de la loi sous-traitance 	<ul style="list-style-type: none"> - Loi du 31 décembre 1992 actualisée avec la loi de modernisation du 1^{er} février 1995, portant sur l'intégration des coûts et les prix ne devant pas être anormalement bas => mais ces lois ne sont pas appliquées, car difficile à chiffrer - Fait - Aujourd'hui sur Internet
44	Clarification de l'exercice de la sous-traitance	<ul style="list-style-type: none"> - Creation de contrats types sous-traitance (affrètement et location) - Identification des remetteurs de fret sur les bourses télématiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Clarification des conditions d'exécution et de rémunération du contrat de transport par la loi de modernisation du 1^{er} février 1995 - Mise en place de 9 contrats types approuvés par décrets entre 1988 et 1992
45	Contrat de transport	Adaptation du cadre juridique du contrat de transport afin d'intégrer les prestations annexes	<ul style="list-style-type: none"> - Circulaire du ministère des Transports du 6 novembre 1995, mais résultats décevants
46	Regroupement d'entreprises	Mise en place d'une structure dont les missions seraient l'aide aux regroupements	

Annexe 5 - Le transport routier de marchandises dans les pays voisins

Depuis le début des années 1970, le transport routier a connu dans l'ensemble des pays européens un double mouvement de libéralisation lié d'une part à l'abandon progressif de la tarification routière obligatoire et du contingentement des licences (abandon qui a commencé au début des années 1970 au Royaume-Uni et qui ne s'est officiellement achevé en Italie que par une loi de 2005), et d'autre part à la concurrence de plus en plus forte entre les différents pavillons, qui s'est traduite par un recul du pavillon français observable dès 1998 à l'égard de l'Allemagne et de l'Espagne, et de plus en plus marqué de 2000 à 2005.

Afin de replacer l'évolution du transport routier français de marchandises dans une perspective internationale, la mission a cherché à regarder la situation des autres pays européens. Elle a fait appel à la DGTPE qui, en consultant les missions économiques des pays de l'Europe, a remis deux rapports de synthèse sur le transport routier en Europe¹. Elle a de plus bénéficié de deux rapports sur l'Allemagne et les Pays-Bas rédigés par Laurent Guihéry pour le compte du Comité national routier², et de la thèse réalisée par Veselina Nikitsenka sur les pays de l'est de l'Europe³.

Le graphique n° 38 présente l'importance des différents pavillons dans le transport routier international. Incontestablement, l'un des éléments explicatifs tient au coût unitaire de l'heure de conduite. Cet argument est valable en particulier pour la Pologne et l'Espagne (même si l'estimation des coûts unitaires de l'heure de conduite dans les pays européens doit être nuancée, compte tenu de la complexité des calculs liée aux disparités fiscales, sociales, au recours à la sous-traitance, etc.). Il conduit à s'interroger sur le devenir du transport en provenance de nouveaux États membres ; il ne permet pas cependant de comprendre l'importance des transports allemand et néerlandais qui méritent une analyse particulière.

Ce chapitre traite donc tour à tour du transport routier de marchandises en Espagne, en Italie, en Angleterre, en Allemagne, aux Pays-Bas et dans les nouveaux États membres.

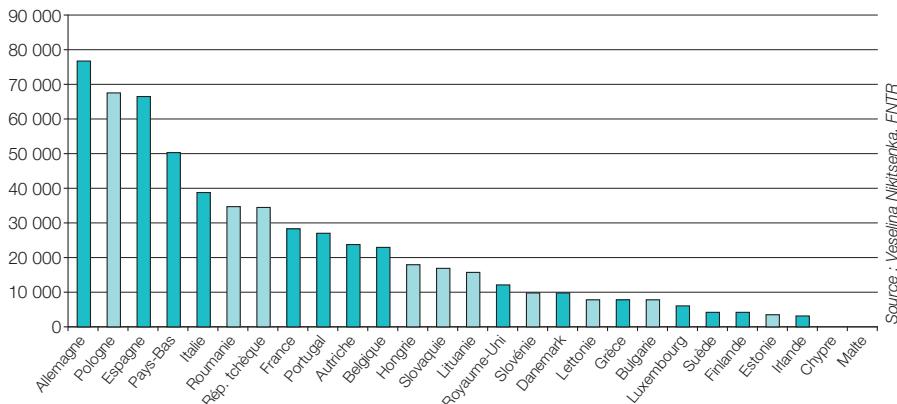
1 – *Avenir du transport routier de marchandises : état des réflexions et orientations au sein de sept pays de l'Union européenne*, DGTPE, contributions des Missions économiques en Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni, novembre 2007, et *Conditions d'exploitation des entreprises de transport routier : analyse comparative dans douze pays*, DGTPE, contribution des Missions économiques en Espagne, Italie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie, décembre 2006.

2 – *Le TRM en Allemagne*, étude réalisée par Laurent Guihéry pour le Comité national routier, mai 2007. *Le TRM aux Pays-Bas*, étude réalisée par Laurent Guihéry pour le Comité national routier, février 2008.

3 – *Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne pour le transport routier de marchandises en Europe*, Veselina Nikitsenka, thèse universitaire sous la direction de Michel Savy, février 2007.

Graphique n° 38 : Poids des pavillons dans le transport routier international

(TMR international 2006, en millions de tonnes-kilomètres)



1. La volonté du gouvernement espagnol de soutenir son pavillon

L'Espagne est le pays d'Europe comportant le plus grand nombre d'entreprises (plus de 135 000) dans le secteur routier de marchandises : la taille moyenne était en 2001 de deux véhicules par entreprise, soit cinq fois moins qu'en France. C'est probablement le pays qui affiche le plus clairement sa volonté de soutenir la compétitivité de son pavillon, ce qui l'a amené à arrêter en 2001 un plan stratégique dit plan PETRA.

La suppression de la tarification routière obligatoire et l'apparition du phénomène de « concurrence ruineuse »

La libéralisation du secteur routier espagnol a été initiée par la loi 16/1987 du 30 juillet 1987, dite loi d'ordonnancement des transports terrestres (LOTT), qui remplaçait la loi régulatrice du transport de 1947. Sous l'influence des directives européennes, cette libéralisation s'est poursuivie et accrue jusqu'en 1998 : depuis le 1^{er} juillet de cette année, le transport routier de marchandises est théoriquement totalement libéralisé. En pratique, la circulation des camions de plus de 16 tonnes sur des trajets supérieurs ou égaux à 100 kilomètres est restée soumise à une autorisation administrative jusqu'au 1^{er} janvier 2001. De même qu'en France, la libéralisation du secteur a entraîné une atomisation extrême du secteur, ainsi qu'une concurrence exacerbée. Cette situation a généré un excès d'offre et la faillite d'un certain nombre d'entreprises. C'est pour résoudre les problèmes liés à cette atomisation que les pouvoirs publics ont mis en place depuis plusieurs années des stratégies visant à inciter à la concentration des entreprises.

La réponse des pouvoirs publics : la volonté de soutenir la compétitivité du pavillon

À l'origine, le plan stratégique PETRA était prévu pour cinq ans, de 2001 à 2006. Compte tenu des résultats constatés en 2007, il a été décidé de le prolonger par un plan PETRA 2, paru en décembre 2007. Le plan PETRA établit des pistes d'action concernant dix grandes lignes stratégiques relatives à la structure

(autrement dit la taille) des entreprises, la formation, l'introduction de nouvelles technologies, la publicité du secteur et son image, la logistique, le cadre normatif, les relations sociales, les infrastructures, l'intermodalité, l'expansion extérieure et les questions environnementales. Il s'agit surtout d'augmenter la compétitivité et l'efficacité du TRM par la restructuration du tissu des entreprises, l'amélioration de la structure et une meilleure gestion des entreprises.

Le Plan s'organise autour de deux axes principaux :

- une série d'actions pour les entreprises, destinées à améliorer l'efficacité et la compétitivité (capacité au changement des entreprises, innovation technologique, professionnalisation, etc.);
- une série d'actions menées par l'administration et plus spécialement par le ministère des Transports pour contribuer à améliorer l'efficacité du système de transport espagnol.

Il s'agit surtout, via la régulation et le contrôle, de sauvegarder les conditions de compétitivité, favoriser les actions pour une meilleure sécurité, faciliter l'efficacité du marché, promouvoir la qualité des entreprises, apporter une contribution aux aspects sociaux. Selon la Mission économique à Madrid, le plan PETRA prévoit la mise en place de stratégies de concentration des entreprises : les premiers résultats de PETRA 1 dans le domaine de la concentration des entreprises sont assez probants puisque la moyenne de véhicules par entreprise avoisine maintenant les trois unités. Le plan PETRA 2 met l'accent sur l'efficience sociale, l'efficacité pour les entreprises, la sauvegarde des conditions de concurrence et la protection de l'environnement.

Une compétitivité améliorée

La progression du pavillon espagnol par rapport au pavillon français s'explique avant tout par des coûts kilométriques moindres, découlant notamment de salaires plus bas et d'un droit du travail plus souple. À titre d'exemple, en 2000, en prenant comme base 100 le salaire moyen des conducteurs aux Pays-Bas (le plus élevé à l'époque), la France se situait à 85,5%, et l'Espagne à 69,9%. Le secteur espagnol du transport routier de marchandises se distingue par sa préoccupation constante de maintenir une compétitivité lui permettant de disposer d'un avantage sur ses principaux concurrents.

Un dialogue social difficile

La directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2002, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités de transport routier, a été transposée en Espagne par le décret royal du 6 juillet 2007.

Les trois années de négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux depuis l'adoption de la directive se sont soldées par un échec et le gouvernement a décidé d'imposer un texte qui fixe à 40 (dans une situation normale) ou 48 heures (dans le cas d'une répartition inégale de la charge de travail annuelle)

le temps de travail maximal hebdomadaire. Le texte prévoit aussi une pause obligatoire de 30 minutes au cours d'une journée de travail de six heures et de 45 minutes pour une journée de neuf heures. Il aligne les durées relatives au temps de disponibilité et au temps de présence (20 heures). Enfin, il transpose la directive 2003/59/CE et impose aux transporteurs (chauffeurs de bus et de poids lourds à partir de 3,5 tonnes) de suivre tous les cinq ans des cycles de formation (la formation initiale reposant sur un cycle de 140 heures de cours). Le ministère du Fomento espère que la nouvelle réglementation permettra de réduire la mortalité élevée au sein de la profession (259 transporteurs ont trouvé la mort au cours de l'année 2005).

Il faut noter que le décret exclut de son champ d'application les travailleurs autonomes, qui représentent 35 % des conducteurs, selon le syndicat UGT.

Le texte est entré en vigueur au début du mois d'août 2007. Le syndicat patronal CETM (Confederación Española de Transporte de Mercancías), qui représente 35 000 entreprises, a annoncé au même moment sa volonté de déposer un recours suspensif contre le décret devant le tribunal supérieur espagnol, qui devrait intervenir dans les prochaines semaines. La CETM reproche notamment au texte « de ne pas concerner les autonomes, d'aggraver les conditions de la directive européenne et de réduire de ce fait la compétitivité des entreprises espagnoles ». Le décret a déjà fait l'objet d'un recours émanant de la section catalane de la CETM. Cette dernière se trouve opposée à l'autre grand syndicat patronal, la FENADISMER (qui représente 25 000 entreprises), qui défend la transposition de la directive communautaire. Les syndicats de travailleurs CC.OO et UGT ont également affiché leur soutien au texte finalement imposé par le gouvernement.

2. Le TRM en Italie : une situation complexe à appréhender

En 2007, 112 000 entreprises de transport opèrent en Italie, pour un effectif employé de 315 000 personnes. La fragmentation est forte : 0,1 % des entreprises ont plus de 100 employés ; 4 % ont plus de 10 employés ; 63 % n'ont qu'un seul employé (ce qui correspond au statut de travailleur indépendant).

Les études économiques, réalisées par l'Albo Autotrasporti (Ordre des transporteurs routiers de marchandises pour le compte de tiers, créé en 1974 et qui représente aujourd'hui 190 000 entreprises du secteur), montrent que :

- l'Italie présente le coût kilométrique le plus élevé de l'échantillon, et maintient cette position entre 2001 (1,182 €) et 2005 (1,354 €). À titre de comparaison, la France se place deuxième en termes de coût kilométrique sur la période allant de 2002 (1,124 €) à 2005 (1,287 %) ;
- concernant le coût horaire du transport routier de marchandises, les résultats diffèrent. L'Italie est au 4^e rang en 2001 (59,108 €), derrière la France (62,016 €), les Pays-Bas (60,833 €) et l'Allemagne (60,201 €).

Le transport routier italien de marchandises bénéficie par ailleurs de certaines subventions, compte tenu du poids de la fiscalité italienne : une étude réalisée sur l'année 2005 montre que l'Italie est le seul pays pour lequel les entreprises du secteur auraient des résultats, avant impôts, négatifs en l'absence de subventions (« ristournes » accordées notamment sur le paiement des péages autoroutiers). Seul ce système de « ristourne » permettrait aux entreprises d'être bénéficiaires, en raison de la faible valeur du chiffre d'affaires moyen.

Une suppression tardive de la tarification routière obligatoire

La tarification routière obligatoire était toujours en vigueur en 2000 : ce n'est qu'en 2005 que la loi n.32/2005 du 1^{er} mars 2005 abroge le mécanisme de tarification routière obligatoire qui était en vigueur depuis 1974. Elle prévoit :

- la rationalisation du cadre législatif et sa mise en conformité avec le droit communautaire, dans une optique de marché ouvert et concurrentiel;
- la défense de la concurrence entre les entreprises opérant dans le secteur;
- l'introduction d'une norme de transposition de la directive communautaire 2003/59/CE du 15 juillet 2003, portant sur la qualification initiale et la formation continue des conducteurs de véhicules habilités au transport routier de marchandises ou de passagers, et l'adoption d'un système de sanction correspondant;
- l'élimination des situations de rente et de droits d'exclusivité par un passage progressif d'un régime de concessions à un régime d'autorisations;
- l'abolition du système de tarification routière obligatoire et l'instauration de la libre négociation des prix contractés pour les services de transport de marchandises;
- l'élaboration de contrat-types facultatifs pour les entreprises de transport;
- la possibilité d'accords de droit privé entre les associations de transporteur et les clients du service, dans le cadre du droit national et communautaire de la concurrence.

Bien qu'inscrite dans les textes, la tarification obligatoire ne s'est jamais appliquée, à l'exception de quelques PME. Dans la réalité, les tarifs étaient librement fixés par les transporteurs routiers. Des accords de secteurs permettaient toutefois de stabiliser les prix, en imposant, par exemple, des fourchettes. Par conséquent, la loi n° 32/2005 n'a fait qu'adapter le cadre normatif italien à une situation de fait. Elle n'a par conséquent produit aucun effet sur la situation des opérateurs au sein du marché.

Réponse des pouvoirs publics : une volonté de concentrer les entreprises

L'Italie a mis en place ces dernières années une politique de concentration du secteur pour assurer un meilleur contrôle de l'exercice du transport routier sur le territoire. Le second objectif de cette politique est d'obtenir sur le long terme des tarifs plus élevés et des conditions de rentabilité pour un secteur qui s'appuie largement sur les subventions et exonérations publiques.

Afin de favoriser la concentration du secteur, le législateur italien a dans un premier temps plafonné le nombre d'entreprises : jusqu'au 1^{er} janvier 2008, une entreprise ne peut être créée que si une autre a déposé son bilan. Néanmoins, le mouvement de fermeture est marginal et les effets sur la fragmentation du secteur demeurent négligeables.

Fort de ce constat, le gouvernement a adopté dans un second temps des mesures de restriction à la création d'entreprise, qui s'exerceront à compter

de 2008 : seules les entreprises disposant d'un parc de véhicules supérieur à 80 tonnes (soit un camion de grande dimension, un camion de tonnage moyen et un camion de petite dimension) peuvent être créées. Ce dispositif limite ainsi la création de très petites entreprises.

Par ailleurs, l'État promeut la mise en place de coopérations ou d'agrégations entre opérateurs, notamment par le biais d'avantages fiscaux. Ainsi, la loi de finances 2007 prévoit des dégrèvements fiscaux afin de favoriser les intégrations verticales (avec les entreprises de production, de transformation ou de distribution) ou horizontales (avec des opérateurs d'autres modes de transport).

Un soutien à la lutte contre le changement climatique

Un des axes poursuivi par le gouvernement italien consiste à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Ceci a conduit à :

- la mise en place d'incitations à recourir au transport ferroviaire et maritime : l'Italie incite les transporteurs routiers à utiliser le ferrotage en compensant une politique de tarifs bas, par le biais de subventions publiques. Elle poursuit une politique particulière pour le report vers le maritime. Depuis mai 2007, l'État subventionne le transport de camions par voie maritime sous la forme d'un système d'éco-bonus : les entreprises de transport routier se voient reverser une partie du tarif payé pour l'emprunt de services de transport par voie maritime. 80 millions d'euros sont ainsi affectés chaque année, depuis 2007, à cette politique en faveur du report modal vers le maritime ;
- développement d'actions en faveur de la protection de l'environnement : les dispositifs se focalisent sur la promotion de véhicules moins polluants, sur la diffusion d'équipements imitant l'impact des véhicules sur l'environnement et enfin sur la rationalisation du service (ils rejoignent sur ce point les mesures visant à favoriser les coopérations, les agrégations ou le report intermodal). La loi de finances de 2007 a ainsi provisionné 186 millions d'euros, dont : 70 millions pour l'acquisition de véhicules moins polluants, de classement égal ou supérieur à Euro V (l'aide est de 3 000 euros par camion acheté en moyenne) ; 116 millions destinés au subventionnement d'équipements limitant la pollution (filtres) et de camions équipés de systèmes satellitaires conformes au programme communautaire Marco Polo 2. Ces fonds sont également employés pour financer les dégrèvements fiscaux accordés aux entreprises dans le cadre de la politique de concentration poursuivie par l'Italie.

3. Les effets d'une politique fortement libérale sur le TRM : le Royaume-Uni

Une longue tradition de libéralisme

Le Royaume-Uni est traditionnellement beaucoup plus libéral dans son approche. Dans le secteur du transport, cette approche s'est traduite par :

- un abandon dès 1970 de la régulation du nombre des licences de transport routier de marchandises : cette dérégulation a entraîné un accroissement de la taille des opérateurs de transport routier, mais pas de mouvement de concentration du secteur ;

- une ouverture du fret ferroviaire au privé dès 1997, conduisant à un recul de la part du transport routier : avant cette date, la part du secteur routier sur l'ensemble du secteur du fret (calculée en tonnes-kilomètres) ne cessait de croître. Entre 1997 et 2004, elle a baissé de 67,4 % à 62,7 %. Cette rupture de tendance provient de la privatisation du rail britannique dont les parts sur le marché du fret ont gagné un point de pourcentage entre 1997 et 2004 (8 % en 2004). De même, le fret fluvial et maritime a gagné des parts de marché, passant de 21 % à 24 % sur la même période. Dans son plan transport à dix ans publié en 2000, le gouvernement a affiché des objectifs ambitieux d'augmentation du fret ferroviaire (+ 80 % de volume transporté par le rail). Pour ce faire, le gouvernement a lancé un vaste programme de remise à niveau des infrastructures ferroviaires (réseau et terminaux de fret), mis en place un système de subventions, et lancé des programmes de recherche et de diffusion de bonnes pratiques.

Le renforcement de la compétitivité

Concernant le fret routier, la stratégie du gouvernement britannique, exposée dans un livre plan paru en 2004, *The Future of Transport : A Network for 2030*, consiste à renforcer la compétitivité et l'efficacité du secteur et à prendre en compte l'impact environnemental de ce mode de transport.

Il finance ainsi un vaste programme de diffusion des meilleures pratiques dans le domaine du fret, le « Freight Best Practice programme », qui met à la disposition des opérateurs de fret un certain nombre de guides, d'études et de logiciels afin de les aider à améliorer l'efficacité de leurs prestations (économie de carburant, qualifications, équipements, management). Un site Internet est exclusivement dédié à ce programme : www.freightbestpractice.org.uk

C'est également à ce titre qu'a été créé le « Fleet Performance Management Tool » destiné à aider les entreprises de plus de 25 véhicules à évaluer leurs performances à travers différentes variables : coûts d'exploitation, service client, application des normes, maintien des indicateurs clés de performance (Key Performance Indicators, KPI's).

Le programme Fuel Economy Advisor vise également à diffuser aux opérateurs des informations relatives à certaines techniques et matériels permettant une amélioration des performances (utilisation de pneumatiques plus efficaces par exemple), et des conseils en matière de gestion et de routage des véhicules.

Par ailleurs, le ministère des Transports soutient la politique de développement des systèmes de transport intelligent (ITS). Le Department for Transport (DfT) a ainsi mis en place en novembre 2006 une plate-forme pilote pour l'innovation dans ce domaine, en partenariat avec le ministère du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry, DTI) et le Centre de recherche pour l'ingénierie et les études physiques¹ (Engineering and Physical Sciences Research

1 – <http://www.epsrc.ac.uk/ResearchFunding/Programmes/InfrastructureAndEnvironment/Initiatives/FITS.htm>

Council, EPSRC). Cette plate-forme (« Future Intelligent Transport System¹ ») constitue un lieu d'échanges qui réunit des décideurs politiques, des responsables d'entreprises et des universitaires dans le but de favoriser l'essor de ces nouvelles technologies.

Un pavillon anglais en recul

Les coûts du fret routier au Royaume-Uni, plus élevés que dans la plupart des pays européens, peut expliquer l'importance de la concurrence provenant des pays étrangers et particulièrement des pays de l'Europe de l'est. Ainsi, le nombre de véhicules circulant entre le Royaume-Uni et l'Europe continentale a doublé entre 1997 et 2005, mais la plupart des véhicules sont aujourd'hui immatriculés à l'étranger (75 % en 2006 contre 52 % en 1996). Le nombre de véhicules issus des nouveaux États membres (plus particulièrement la Pologne, la République tchèque et la Hongrie) continuent à augmenter (+ 27 % entre 2005 et 2006). Par ailleurs, les transporteurs routiers britanniques ont perdu d'importantes parts sur le marché international du fret routier entre 1997 et 2003 (baisse de 28 %).

Le carburant représente le poste de dépenses le plus important dans le fonctionnement d'un semi-remorque de 40 tonnes (plus de 30 % des coûts totaux, masse salariale et frais généraux inclus). Des efforts ont été consentis en 2001 par le ministre des Finances pour baisser de 3 pences par litre (environ 0,045 euro par litre) la taxe sur le carburant, mais le montant de la taxe sur les carburants demeure bien plus élevé au Royaume-Uni (48,35 pences par litre en 2007, soit environ 0,72 euro par litre) que dans le reste de l'Union européenne (22,9 pences par litre en moyenne).

Signalons également que d'autres facteurs contribuent à rendre le pavillon britannique moins compétitif que certains pavillons européens. La hausse de la livre sterling par rapport à l'euro a favorisé l'accroissement des importations de produits venus d'Europe continentale, qui bénéficie aux transporteurs routiers des pays exportateurs. La hausse de la livre contribue également à rendre les services britanniques de fret routier moins compétitifs. Par ailleurs, les écarts de législation en matière de normes de sécurité favorisent les sociétés implantées dans des pays où les standards requis sont moins contraignants et moins coûteux. On peut enfin noter un déficit de chauffeurs qualifiés au Royaume-Uni, qui s'élève actuellement à 15 000 chauffeurs de poids lourds.

En 2003, une étude publiée par le Conseil européen des ministres des Transports sur les effets des taxes et charges imposées par les pays européens sur les transporteurs routiers a montré que le Royaume-Uni était le deuxième pays subissant le plus de charges.

4. Le succès du pavillon allemand

La libéralisation du transport routier de marchandises est intervenue en Allemagne en même temps qu'en France. En 1994, la loi a mis fin à la tarification obligatoire. La libéralisation a généré en Allemagne des effets comparables à ceux rencontrés en France, même si certaines spécificités allemandes – moindre ouverture de l'économie, importance des structures et mécanismes

1 – <http://www.dti.gov.uk/files/file34263.pdf>

de « régulation » au plan local – ont pu retarder ou atténuer certains d'entre eux, comme l'atomisation brutale de l'offre.

Concernant l'emploi dans le transport routier en Allemagne, les chiffres montraient une stagnation depuis de nombreuses années et même une régression sensible sur la période 2003-2005. En revanche, on observe actuellement une embellie certaine sur le marché de l'emploi dans le TRM, qui se traduit par des difficultés à pourvoir certains emplois comme ceux de conducteurs. Ce changement récent résulte avant tout de la bonne conjoncture économique, d'un important flux de départs à la retraite et de l'application des dernières dispositions européennes en matière de temps de conduite et de repos. Toutefois, en 2006, le nombre de faillites ou de fermetures d'entreprises de transport routier est resté supérieur au nombre de créations (très légèrement, de quelques dizaines d'unités).

Aujourd'hui, le monde du TRM en Allemagne se caractérise de plus en plus par :

- l'importance grandissante de l'externalisation (le transport pour compte propre cède progressivement le pas au transport pour compte d'autrui);
- le développement des contrats dits de logistique (contrat de long terme intégrant dans la prestation d'acheminement des tâches de quasi-production telles que emballage, travaux de peinture ou de transformation, travaux de finition);
- l'importance de l'emploi pas ou très peu qualifié (plus de 44 % des emplois sont occupés par des personnes sans qualification).

L'étude du pavillon allemand est particulièrement intéressante pour l'avenir du transport routier de marchandises : il se caractérise depuis une dizaine d'années par un positionnement « pionnier » dans la réaction et les stratégies développées par les transporteurs allemands pour faire face aux nouveaux entrants est-européens. Il en va à long terme de la survie du transport routier de marchandises longue distance en Europe de l'Ouest. L'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE au 1^{er} janvier 2007 ne peut qu'aggraver les difficultés du TRM longue distance en France. La Turquie et l'Ukraine se positionnent déjà comme des prétendants redoutables.

Les forces du pavillon allemand

La force de l'Allemagne dans le secteur des transports s'explique par plusieurs facteurs :

- le dynamisme à l'exportation de l'industrie allemande, automobile en particulier. Les entreprises de transport en Allemagne profitent de la croissance des exportations allemandes (vers la France, mais aussi vers ses autres partenaires européens). La structure du commerce extérieur allemand démontre notamment une forte présence en Europe de l'Est : les exportations vers les pays d'Europe de l'Est sont 30 % supérieures à celles vers la France et les importations en provenance de Pologne sont presque équivalentes à celles en provenance de France ;

- les mouvements de délocalisation des entreprises allemandes (notamment en Europe de l'Est) ont un impact sur les entreprises de transport, qui accompagnent souvent leurs clients dans leurs stratégies de délocalisation. De nombreux chargeurs souhaitent poursuivre la collaboration avec leur prestataire traditionnel, plus fiable selon eux, plutôt que de choisir de nouveaux opérateurs est-européens ou étrangers;
- le pavillon allemand bénéficie pleinement de l'intégration de l'Allemagne avec les économies est-européennes en forte croissance;
- le développement de réseaux européens (Schenker, Dachser, DHL, TNT, etc.) mais aussi l'arrivée de nouveaux réseaux étrangers (ABX, GEFCO, création de System Alliance Europe, etc.) favorisent la croissance de parts de marché à l'international.

En conclusion, les coûts salariaux étant similaires en France et en Allemagne, la différence principale semble être le positionnement du marché allemand vis-à-vis de ses marchés extérieurs, qui dynamisent son marché de transport routier de marchandises.

Stratégies face à la concurrence est-européenne

L'analyse du marché allemand est instructive, car si le pavillon allemand est proche du nôtre par la structure générale des entreprises (avec des grands groupes leaders et de nombreux petits exploitants familiaux), par le rôle clé de la logistique et des services associés au transport, il en diffère par la concurrence qu'il doit affronter dès aujourd'hui vis-à-vis des entreprises de l'ex-Allemagne de l'Est dont les coûts se rapprochent de ceux des nouveaux États membres. Il préfigure ainsi, en un certain sens, le devenir du pavillon français lorsque les règles limitant le cabotage auront disparu.

Cette recherche de la compétitivité conduit les entreprises allemandes à :

- adopter une logique de réduction des coûts : limitation des frais liés aux chauffeurs (réduction des jours de congés, suppression des primes annuelles exceptionnelles et de certains défraiemens) qui s'inscrit dans la politique du gouvernement allemand de désinflation compétitive et de restauration d'une compétitivité/coût; gestion optimisée des flottes et contrôles de gestion ; baisse des coûts d'assurance (meilleur chargement, sécurisation, etc.);
- rechercher une plus grande flexibilité et des gains de productivité dans un contexte hyperconcurrentiel (optimisation des tournées, baisse des transports à vide, élimination du parc non rentable, etc.) afin de regagner des marges de manœuvre en termes de compétitivité ;
- se délocaliser et s'implanter à l'est où les coûts de travail peuvent être inférieurs de 50 %. Les coûts de conduite seraient ainsi inférieurs de 30 % à 50 % en ex-Allemagne de l'Est par rapport à ceux de l'Ouest, et les coûts d'exploitation seraient inférieurs de 40 % en Europe de l'Est avec le rachat d'entreprises locales, selon une étude non communiquée du BGL (Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung) et du gouvernement fédéral ;
- externaliser les transports non rentables à de petits transporteurs familiaux ou locaux (refus d'un temps d'attente trop long et transfert des transports « à problème » et « non rentables » sur des sous-traitants, plutôt de petite taille);

- développer des réseaux et des partenariats entre entreprises moyennes afin de gagner en lisibilité et en recherche d'une masse critique (concentration des entreprises du secteur à l'image de ce qui se passe en France);
- rechercher des marchés de niches;
- développer une plus grande spécialisation sur l'offre de services et la logistique;
- se positionner sur le haut de gamme par la recherche d'une plus grande qualité de service, d'une garantie de fiabilité (dans l'attente d'une montée en gamme des transporteurs est-européens), ce qui correspond à la vente d'un label « made in Germany » synonyme pour les entreprises de fiabilité, de ponctualité, de service et de savoir-faire.

5. La réussite du pavillon néerlandais

En 2005, la NEA, société néerlandaise de recherche, de formation et de conseil dans le secteur des transports, a fait une étude de benchmarking sur la compétitivité en termes de coûts des pavillons des Pays-Bas et de neuf autres pays européens. La comparaison des coûts de transport (salaires, coût du capital, carburant et autres coûts) entre le pavillon néerlandais et le pavillon français montre que les compétitivités sont voisines, avec un léger avantage au premier (1,6 % de différence) mais que les conducteurs néerlandais gagnent beaucoup plus que leurs collègues français (près de 50 % !). Plus généralement, le secteur des transports routiers aux Pays-Bas a une position forte, traditionnellement, dans le transport international et s'est développé aussi dans le cabotage. Les parts de marché ont néanmoins reculé fortement ces dernières années en raison d'une concurrence internationale plus importante, y compris de filiales de sociétés néerlandaises, basées dans des pays à faible coût de main-d'œuvre. La France est le troisième pays destinataire et expéditeur de marchandises transportées par la route, à partir et à destination des Pays-Bas. Ce sont cependant les transporteurs routiers néerlandais qui assurent la majeure partie du trafic bilatéral.

Deux idées pourraient résumer la situation du pavillon néerlandais :

- un volume important de travail et une flexibilité dans les horaires des conducteurs peuvent être des avantages compétitifs décisifs sur le marché européen (cf. l'étude réalisée par Laurent Guihéry);
- « la logistique est néerlandaise et le transport est polonais », comme le synthétisent certains experts.

Signalons également qu'à partir du 1^{er} janvier 2008, le droit d'accise sur le gazole a augmenté de 3 centimes d'euros par litre.

L'accroissement de la concurrence liée à l'abandon des licences

La libéralisation du secteur a commencé aux Pays-Bas à la fin des années 1980. Jusqu'à la promulgation de la loi en vigueur sur le transport routier de marchandises (Wet Goederenvervoer over de Weg) en 1992, la loi précédente

(Wet Autovervoer Goederen) limitait la capacité de transport par un système de licences et une attribution de tonnage par société en fonction des besoins de transport réels indiqués par les expéditeurs potentiels. Les prix étaient également régulés et devaient couvrir les coûts de transport moyens.

Au début des années 1980, il s'est avéré que le régime de régulation des capacités, géré par un institut gouvernemental, ne marchait pas, parce qu'il manquait de flexibilité pour s'ajuster aux exigences du marché et qu'un prix de revient standard était difficile à déterminer, les sociétés de transport ayant des structures de coût différentes. Le système de limitation du tonnage a donc été interrompu en 1985. En 1988, un régime transitoire a été adopté, jusqu'à l'introduction de la nouvelle loi sur le transport routier de marchandises en 1992. Cette loi utilise les trois critères de l'UE pour l'accès au marché : la compétence professionnelle, la solvabilité et la fiabilité.

En sept ans, le nombre de sociétés est passé de 8 657 en 1993, dont 4 722 avec une licence internationale, à 12 217 en 2000, dont 9 267 avec une licence internationale. Depuis, le nombre de sociétés s'est plus ou moins stabilisé autour de ce nombre mais la proportion de sociétés actives à l'international s'est accrue. En 2007, on comptait 12 046 entreprises de transport routier aux Pays-Bas, dont plus de 82 % actives à l'international. Ce nombre élevé de sociétés de transport a induit une concurrence accrue, entraînant des tarifs de transport plus faibles. Les sociétés ne peuvent rester sur le marché qu'en devenant plus efficaces grâce à des économies d'échelle, une spécialisation accrue, l'innovation et une meilleure coopération avec d'autres sociétés. L'industrie de transport routier de marchandises est connue pour sa flexibilité.

Les éléments explicatifs de la compétitivité du pavillon néerlandais

Dans son étude remise au comité national routier, Laurent Guihéry avance plusieurs éléments possibles :

- la position centrale en Europe des Pays-Bas ainsi que l'importance des échanges assurés par le port de Rotterdam (devant Hambourg et Anvers), grand port d'exportation et d'importation de l'économie allemande et européenne, qui génère des flux importants, en particulier à destination du Sud (Belgique, France, Espagne et Italie) et vers l'Allemagne. En 2005, ce port a traité 9,2 millions de conteneurs, soit 4 fois le volume du Havre et 10 fois celui de Marseille, et ce trafic était en progression de 12 % par rapport à 2004;
- le dynamisme traditionnel à l'exportation des Pays-Bas. Les relations commerciales des transporteurs néerlandais avec leurs voisins sont très développées. L'Allemagne est le principal partenaire. La France occupe une place très limitée dans les relations des transporteurs néerlandais avec leurs voisins, derrière l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni. Les transporteurs néerlandais sont ainsi plus actifs à l'international (forte implication dans les autres pays européens par le cabotage) qu'en national;
- une coordination forte par la mise en place d'une organisation régionale entre les différents acteurs du transport, les collectivités locales, les chargeurs. Cette organisation est susceptible de faire émerger des pôles de compétences et de compétitivité et d'attirer des investisseurs étrangers. Le but est d'optimiser les services de transport (les tournées) et l'offre de transport, en particulier pour gagner de la lisibilité à l'international;

- le dynamisme des entreprises néerlandaises dans le transport routier de marchandises : face à l'étroitesse du marché intérieur hollandais, les entreprises se sont orientées vers l'étranger, prenant des risques, réalisant par exemple du cabotage en dehors de leurs frontières (avec un certain succès comme la part du cabotage des poids lourds néerlandais en France). Dans un environnement favorable à la création d'entreprises, à l'initiative privée et à l'ouverture sur le monde, cette forte spécialisation à l'international pour 80 % de ces entreprises est en augmentation continue depuis le début des années 1990. La Belgique, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent 60 % environ des destinations.

La stratégie d'adaptation des entreprises néerlandaises.

Comme en Allemagne, les transporteurs néerlandais sont face à une concurrence est-européenne de plus en plus importante et leur rentabilité en est affectée. Les entreprises cherchent à s'adapter :

- en délocalisant et/ou concluant des partenariats importants avec l'Europe de l'Est où les coûts de conduite sont moindres. Certains transporteurs néerlandais voient de bonnes perspectives de transport du côté de la Roumanie, le port de Constantza pouvant devenir le Rotterdam de l'Europe de l'Est. La Turquie connaît aussi de fortes croissances et de bonnes opportunités ;
- en renforçant leur spécialisation sur des niches où les prix ne jouent qu'un rôle secondaire, par exemple dans la réorientation vers l'Europe des produits arrivant de Chine par exemple *via* Rotterdam ;
- en offrant des services logistiques notamment grâce à des centres de distribution à vocation européenne qui sont autant de plateformes d'expédition vers toute l'Europe ;
- en utilisant des sous-traitants polonais, par exemple, comme solution à des coûts de transport particulièrement élevés ;
- en améliorant encore leur productivité. Les entreprises de transport néerlandaises souhaitent maximiser les temps de conduite et d'utilisation des véhicules. L'engagement des conducteurs semble bien plus intensif qu'en France. Certaines entreprises emploient des chauffeurs plus de 60 heures par semaine en leur accordant ensuite une semaine de repos. Cette hyperproductivité s'explique aussi par les difficultés de recrutement des nouveaux conducteurs. La question pour les chefs d'entreprise n'est pas de trouver de nouveaux marchés mais plutôt des chauffeurs pour faire face à l'afflux des commandes dans toute l'Europe. Ainsi, le gouvernement néerlandais soutient une libre mobilité de la main-d'œuvre en provenance de l'Europe de l'Est, car les transporteurs nationaux ont besoin de conducteurs. Aujourd'hui, 2 000 à 3 000 conducteurs polonais travaillent aux Pays-Bas après avoir obtenu un permis de travail sur examen. Même si le débat est ouvert, les conducteurs polonais reçoivent le même salaire que les conducteurs néerlandais et ils bénéficient de la même convention collective. Il est apparu à l'occasion de certains entretiens que des chauffeurs turcs pouvaient être embauchés : ils sont eux moins bien payés que leurs collègues néerlandais.

6. L’élargissement aux Nouveaux États membres (NEM) constitue-t-il une menace pour les pavillons de l’Europe de l’Ouest ?

Un élargissement qui n’a pas encore produit tous ses effets dans le TRM

Le 1^{er} mai 2004, l’Union européenne a intégré dix nouveaux États membres, l’Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, Malte et Chypre. Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie sont également devenues membres de l’Union européenne.

Pour le trafic national, le cabotage routier est actuellement interdit en France pour les véhicules de neuf pays ayant intégré l’Union européenne en 2004 et 2007, pour une période transitoire selon les pays :

- jusqu’au 30 avril 2008 pour l’Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la République slovaque, la République tchèque ;
- jusqu’au 30 avril 2009 pour la Hongrie, la Pologne ;
- jusqu’au 31 décembre 2009 pour la Bulgarie et la Roumanie¹.

Dès que les autorisations de cabotage seront accordées, les parts de marché des transporteurs de l’Europe de l’Est sur le marché français pourraient se développer. Cependant, le dernier kilomètre, qui exige une qualité de service plus qualitative, pourrait être protégé de cette concurrence compte tenu des exigences dans la maîtrise des spécificités locales (commerciales et opérationnelles).

Les conséquences de l’élargissement pour les nouveaux États membres

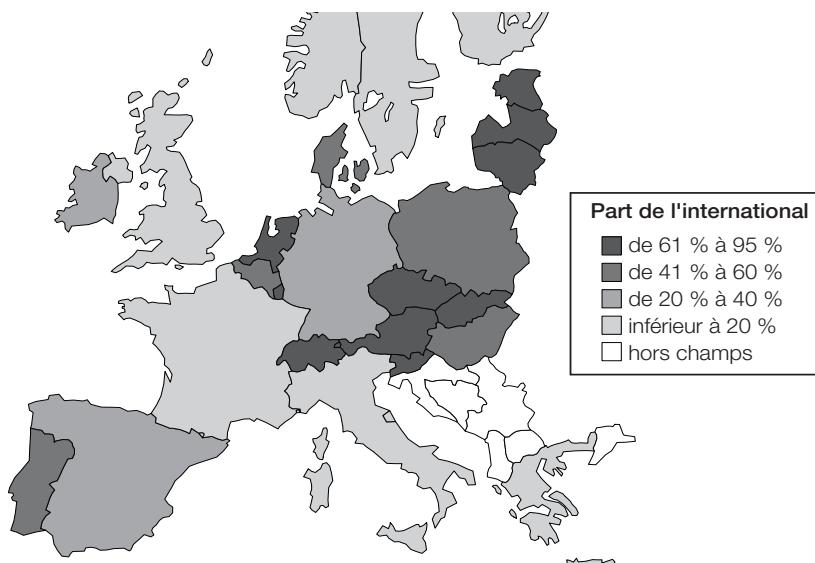
Pour les nouveaux États membres, les principaux changements sur le marché du transport sont les suivants :

- leur intégration a favorisé la modernisation de leur économie. En effet, compte tenu des nouvelles contraintes relatives à la réglementation européenne, ils ont dû réaliser des adaptations de leur système juridique et de leurs structures (marquées par des pratiques héritées de l’ancien système d’économie planifiée). Ces pays ont transposé dans leur législation nationale les directives européennes sur le transport routier de marchandises selon des modalités différentes. Ainsi, les conditions d’accès à la profession (capacité financière, honorabilité, compétence professionnelle) peuvent parfois différer entre les pays de l’Est, ce qui crée des distorsions de concurrence fiscales, sociales entre ces pays ;
- la restructuration de ces économies a eu pour conséquence un assainissement du marché du transport. En effet, celui-ci est essentiellement représenté par de très nombreuses entreprises familiales, de petites tailles, de faible capacité financière et encore artisanales qui, pour certaines, n’ont pas pu poursuivre leurs activités dans les nouvelles conditions imposées par le marché européen. Cependant, sur ce marché, il faut distinguer les entreprises de transport national dont les moyens sont encore faibles pour concurrencer les entreprises des pays de l’Ouest et celles travaillant sur le marché international, qui ont modernisé leurs structures, leur parc de véhicules et ont adopté des stratégies commerciales offensives, ce qui leur permet d’offrir des prestations de qualité à un coût très compétitif ;

1 – Source : FNTR.

- la dynamique d'intégration dans le grand marché unique a favorisé l'ouverture à l'international de ces économies. La suppression des contrôles douaniers et des barrières administratives ont diminué les temps d'attentes et augmenté la productivité des entreprises de transport. Au cours de leur transition vers l'économie de marché, le commerce extérieur des nouveaux États membres s'est progressivement orienté vers « l'ancienne Europe » (62 % avec l'UE-15 avant l'adhésion contre 25 % en 1989) et le dynamisme des échanges a profité au secteur des transports;
- les entreprises de transport se sont orientées vers une stratégie d'internationalisation (le transport national de ces pays est faible, contraint par leur marché intérieur) et la part de l'international dans le transport routier des pavillons est-européens est prépondérante (environ 70 % pour la plupart d'entre eux). En 2004, ces pavillons réalisaient 24 % de l'ensemble des échanges internationaux; ce chiffre passe à 31 % pour 2006 alors qu'ils ne représentaient respectivement que 13 % et 16 % du volume transporté dans l'Union européenne. Avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, les douze nouveaux États membres ont réalisé au moins 36 % des échanges internationaux en représentant seulement 19 % du volume transporté dans l'Union européenne en 2007. La Pologne et la Slovénie se distinguent par leurs résultats, avec plus de 80 % de leur tonnage international assurés par leurs propres transporteurs¹.

Graphique n° 39 : Part de l'international dans le transport routier de marchandises



1 – Source : V. Nikitsenka, FNTR.

Mais la concurrence semble difficile pour les nouveaux entrants sur ce marché de l'Union européenne déjà dominé par les principaux transporteurs européens. Les deux tiers des transports européens sont assurés par l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Le marché de l'Europe des Quinze n'apparaît donc pas comme la seule cible pour les transporteurs des nouveaux États membres. Les perspectives de croissance des flux de transport portent essentiellement sur des pays comme la Russie, la Turquie, l'Iran et l'Ukraine, compte tenu de leur potentiel de développement.

Les stratégies possibles

Pour le trafic international, les transporteurs des pays de l'est sont donc de véritables concurrents pour les transporteurs français. Avantagés par des coûts salariaux bas et des stratégies offensives à l'international (alliances, partenariats avec les entreprises allemandes et néerlandaises, etc.), les transporteurs des pays de l'est gagnent rapidement des parts de marché. Face à cela, plusieurs stratégies sont possibles :

- développer l'offre de transport sur de nouveaux marchés (l'installation dans ces pays peut présenter une plateforme de développement vers d'autres zones, en particulier la Russie en partenariats avec des partenaires locaux);
- fournir des services de transport au départ du siège d'origine ou les sous-traiter aux entreprises de l'est;
- ouvrir des bureaux de représentation dans ces pays;
- opter pour des stratégies d'alliances durables;
- former des réseaux;
- déplacer des activités vers l'est par la recherche d'économies financières en profitant de frais d'exploitation moins élevés;
- se positionner sur des niches;
- créer de la valeur ajoutée supplémentaire en élargissant les compétences et en investissant plus exclusivement la branche transport, mais sur la totalité de la chaîne logistique;
- augmenter la qualité de service...

Cependant, la frontière entre les transporteurs des pays de l'est et de l'ouest n'est pas très explicite. En effet, les transporteurs des pays de l'est sont souvent les sous-traitants de transporteurs allemands, néerlandais et les conducteurs routiers des NEM sont parfois salariés dans des entreprises de TRM espagnoles, allemandes, etc., compte tenu des meilleures conditions de travail, ce qui provoque des pénuries de chauffeurs dans leurs pays respectifs. L'existence de partenariats, de réseaux possibles entre les entreprises de TRM des NEM et celles de l'ouest de l'Europe rendent complexe l'identification de l'évolution des flux réels de transport entre ces pays et les menaces possibles pesant sur le pavillon français.

Annexe 6 - Une tentative de projection 2015-2020 des trafics, des emplois et des émissions de CO₂

Un groupe de travail particulier, animé par Olivier Paul-Dubois-Taine, s'est efforcé, compte tenu des objectifs fixés, d'évaluer ce que pourraient être l'emploi et les émissions de GES à l'horizon 2015. Un tel exercice présente, comme toute prévision, de nombreuses difficultés. Dans ce cas particulier, les difficultés sont accrues par les incertitudes relatives :

- à la lutte contre les émissions de GES, et en particulier par la difficulté de prévoir, à cette échéance, les mesures qui auront été effectivement adoptées, leur calendrier de mise en œuvre, et leur impact qui, pour nombre d'entre elles, sera progressif;
- au développement des modes de transport alternatifs à la route, qui dépendra lui-même, en partie du moins, de certaines des mesures évoquées ci-dessus;
- à l'évolution de la part du transport routier international réalisé sous pavillon français...

Sans compter les incertitudes relatives au taux de croissance de l'économie française!

Pour tenter de contourner ces difficultés, nous avons adopté la démarche suivante. Nous sommes partis d'un scénario, dit de référence, fondé sur des projections établies par le SESP pour 2025, et dont nous avons déduit, ce qui est déjà discutable, les résultats 2015 par simple interpolation linéaire. À partir de ce scénario, nous avons considéré que les mesures retenues dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » seraient effectivement mises en œuvre, et en particulier que les objectifs affichés par le président de la République en termes de transferts modaux seraient atteints, ce qui signifie que les moyens nécessaires seraient dégagés, sans préciser ni leur nature ni leur ampleur. Nous avons vérifié que ce scénario, dit « Grenelle », était cohérent avec les recommandations de la mission, issues des travaux du groupe présidé par Michel Savy.

C'est dans cette perspective que le groupe de travail « Projections 2015 du TRM » a évalué les évolutions prévisibles du transport routier de marchandises, en termes de trafic, d'efficacité énergétique, de productivité et d'emploi.

Enfin, pour envisager l'ensemble du champ des possibles, et même s'il ne s'inscrit pas *a priori* dans les objectifs du « Grenelle de l'environnement », nous avons évoqué un scénario que nous qualifions de scénario « haut », correspondant à un fort développement du transport routier de marchandises. De fait, il est proche de celui décrit par la Commission européenne dans la révision à mi-parcours de son Livre blanc sur les transports, qui envisage une augmentation du fret routier dans l'ensemble de l'Union européenne de près de 60 % entre 2000 et 2025.

Nous ne raisonnons ici que sur les prévisions d'emplois liées au transport routier : une analyse plus approfondie de ce sujet nécessiterait d'examiner les perspectives de l'emploi dans l'ensemble du secteur du transport¹.

1. Les différents scénarios envisagés

1.1. Le scénario de référence : une poursuite ralentie de la croissance du fret routier

Un accroissement du fret lié à la croissance économique

Les projections sont établies pour une croissance du PIB moyenne de 1,9 % par an, qui correspond au scénario central établi par la DGTPE en novembre 2006. Dans ce scénario, le SESP estime la croissance du transport de fret tous modes (hors poids lourds de moins de 3,5 tonnes et oléoducs) à 1,5 % par an sur la période, soit 432,5 Gt-km (milliards de tonnes-kilomètres) transportés en 2025, en augmentation de 94,5 Gt-km par rapport au niveau observé en 2006. Ce résultat conduit, par interpolation linéaire, à estimer à 381,5 Gt-km la demande de transport de fret en 2015.

Les principales hypothèses retenues par le SESP pour établir ces projections 2002-2025 sont les suivantes :

- un prix de l'énergie supérieur à 35 dollars/baril en 2025 et ayant 5 % de probabilité de se situer au-dessus de 100 dollars, la valeur moyenne résultant du calcul probabiliste étant de 65 dollars;
- une parité euro/dollar centrée autour de 1 et probabilisée entre 0,7 et 1,3;
- un taux de réalisation des infrastructures nouvelles annoncées au CIADT du 18 décembre 2003 compris entre 75 % et 100 % ;
- une croissance du prix des transports routiers hors énergie de l'ordre de 0,1 % par an (+ 2 % sur la période), avec une large plage d'incertitude liée aux effets contraires des gains de productivité à la tonne transportée et des coûts du travail ;
- un prix du fret ferroviaire hors énergie qui diminue en moyenne de 15 % sur l'ensemble de la période ;
- la réalisation des nouvelles lignes Perpignan-Figuéras et Lyon-Turin.

Le SESP devrait prochainement réviser ces différentes hypothèses en particulier celle relative au prix des carburants, hypothèse cependant en grande partie compensée par le taux de change retenu entre l'euro et le dollar. Nous retiendrons donc ces résultats dans la suite de ce chapitre.

La prise en compte du report modal

Le scénario de référence du SESP s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- une croissance du transport ferroviaire entièrement assurée par le trafic international qui lui permettrait de retrouver en 2015 un niveau comparable à celui de 2002, de l'ordre de 51 Gt-km ;

1 – Les termes tonnes-kilomètres, kilomètres-poids lourds et milliards de tonnes-kilomètres seront remplacés par les abréviations suivantes : t-km, km-pl et Gt-km.

- une multiplication par quatre du transport de conteneurs par voies navigables¹;
- une croissance linéaire des autres marchés entre 2002 et 2025.

L'hypothèse de croissance pour le fret ferroviaire correspond à des prix ferroviaires en diminution de 8 % d'ici à 2025, laquelle résulterait :

- de gains de productivité compris entre 30 % et 15 %, provenant notamment des gains internes de l'entreprise Fret SNCF et de l'ouverture à la concurrence;
- d'une augmentation des péages d'infrastructures (3 €/train x km en hypothèse haute et niveau actuel en hypothèse basse);
- d'une augmentation du prix du fuel et de l'électricité.

Le transport routier de marchandises s'élèverait en 2015 à 321,5 Gt-km, dont plus de 60 % portés par les trafics domestiques. À l'horizon 2015, le total des autres modes s'élèverait à 60 Gt-km.

1.2. Le scénario « Grenelle » : un très fort développement du ferroviaire

Une évolution des transports plus faible pour tous les modes

Par rapport au scénario de référence, ce scénario table sur une moindre croissance du transport liée à l'augmentation beaucoup plus forte du prix des carburants combinant le prix du pétrole et une éventuelle taxe carbone. Le volume de transport correspondrait à la fourchette basse des projections du SESP pour 2025, soit 420 Gt-km au lieu de 432 Gt-km, soit, en 2015, un volume de 375,5 Gt-km au lieu de 381,5 Gt-km (par interpolation linéaire).

Un report modal prenant en compte les objectifs du « Grenelle »

Dans le scénario « Grenelle », sont pris en compte les objectifs fixés par le président de la République, à savoir :

- une augmentation de la part du fret non routier de 14 % aujourd'hui à 25 % en 2025;
- une augmentation de la part du fret ferroviaire de 25 % à l'horizon 2012.

La croissance de 25 % de la part modale des modes non routiers implique une part modale fer + fluvial de 17,1 % en 2012. Appliquée au trafic de 391 Gt-km, elle conduit à un trafic total de 66,8 Gt-km pour les modes non routiers, soit un objectif d'augmentation de 17,6 Gt-km par rapport à 2006. Le groupe a retenu, à l'horizon 2015, une croissance de 18 milliards de tonnes des modes non routiers.

1 – Avec une année de base 2002 pour les voies navigables et 2006 pour le ferroviaire (qui ne prend pas en compte les diminutions de transport ferroviaire consécutives à la mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre financier de la SNCF qui ont amené le niveau de transport ferroviaire de 51,3 Gt-km en 2002 à 41,2 Gt-km).

Cet objectif pourrait être atteint dans les conditions suivantes¹ :

- **pour le fluvial**, par un taux annuel de croissance identique à celui constaté depuis 2004, soit 5 % par an; cela conduit à une croissance de **2,6 Gt-km** entre 2006 et 2012, et à un trafic 2012 de 10,6 Gt-Km pour ce mode; cette prévision est partagée par Voies navigables de France (VNF), qui table sur un trafic 2012 de 10,4 Gt-Km;
- **pour le trafic ferroviaire**, l'objectif de croissance de **15 Gt-km**, pour un trafic de 57 Gt-km en 2012, correspond quasiment à la valeur observée en 2000 : 57,7 Gt-km; cet objectif pour le ferroviaire revient donc à reconquérir tout le trafic perdu depuis 2000, sur la même période de 6 ans. Il serait atteint notamment par le développement des autoroutes ferroviaires existantes et prévues (+ 4,6 Gt-km) et par une forte reprise du transport combiné (+ 9 Gt-km).

Ces chiffres sont cohérents avec les estimations des possibilités du report modal, pour 2025, qui figurent dans le rapport du groupe présidé par Michel Savy, d'où l'intitulé du scénario (transfert total, en 2025, de 40 Gt-km, incluant les transferts déjà pris en compte dans le scénario de référence) compte tenu de la nécessaire progressivité de l'effet des mesures envisagées.

1.3. Le scénario « haut » : un très fort développement du routier

Ce scénario prend en compte un développement important du transport routier de marchandises en retenant la valeur haute des chiffres envisagés par le SESP dans le cadre de ses exercices de prévision de trafic à l'horizon 2025 : le trafic routier y est supérieur de près de 10 milliards de tonnes-kilomètres au chiffre retenu pour le scénario de référence. Nous avons retenu cette même augmentation de 10 milliards de tonnes-kilomètres en 2015. Nous avons en outre supposé que le volume du trafic ferroviaire était supérieur de près de 20 % au chiffre actuel, conformément au scénario de référence.

1.4. Le trafic routier en 2015 : un éventail assez large de valeurs

La croissance du transport routier de marchandises est évaluée par différence entre le transport tous modes et celui des modes alternatifs à la route.

Le transport routier de marchandises s'élèverait en 2015 à 305,5 Gt-km.

Ces croissances prennent notamment en compte les trafics conteneurisés du Havre et de Marseille qui atteindraient 6 millions de conteneurs équivalents vingt pieds (EVP) en 2015 (contre 2,5 millions en 2002), soit environ 15 Gt-km supplémentaires en transport intérieur ayant vocation à utiliser préférentiellement les modes ferroviaires et fluviaux (transport combiné).

Le cumul de ces hypothèses (ralentissement de la croissance et transfert modal) conduit à l'horizon 2015 à un volume de transports routiers de 305,5 Gt-km dans le scénario « Grenelle » au lieu de 321,5 Gt-km pour le scénario de référence du SESP.

1 – Ces réflexions sont tirées d'un rapport, interne au ministère des Transports, de Patrice Raulin, qui a été utilisé dans le cadre des comités de suivi du « Grenelle de l'environnement ».

Tableau n° 31 : Volumes de transports routiers selon les scénarios

	2002	2006	2015 Savy « Grenelle »	2015 SESP	2015 « Haut »	2025 SESP
Ferroviaire	51,3	41,2	59	50,6	50,6	59
Fluvial	6,9	8	11	9,4	9,4	
Total transport intérieur	315,1	338	375,5	381,5	391,5	432,5
Solde transport routier	256,9	288,8	305,5	321,5	331,5	362

Source : mission TRM, à partir des données du SESP

2. Le calcul des émissions de gaz à effet de serre

En l'état actuel de la modélisation, le calcul des émissions de gaz à effet de serre nécessite d'associer aux chiffres précédents les kilomètres-poids lourds réalisés.

2.1. Le passage des tonnes-kilomètres aux poids lourds-kilomètres

Le taux de chargement est un indicateur déterminant pour apprécier la productivité du TRM, intrinsèquement lié au nombre de véhicules et donc au nombre de conducteurs. Afin de déduire des projections d'évolution du trafic des poids lourds, le scénario de référence du SESP s'appuie sur des hypothèses de taux de chargement et de volumes pour trois catégories distinctes : le transport domestique, le transport d'échange et le transport de transit.

Pour le transport domestique, les projections 2015 du scénario de « référence » s'appuient sur le critère d'élasticité de 0,72 des PL-km aux tonnes-km, déduit des évolutions fournies par la Commission des comptes des transports de la nation (CCTN).

Pour le transport d'échange et pour le trafic de transit, le groupe a retenu des évolutions égales en PL-km et tonnes-km entre 2015 et 2025¹.

1 – Pour le transport d'échange, l'enquête CAFT (*Cross Alpine Freight Transport*) de 2004 fait apparaître une croissance plus forte des tonnages franchissant les frontières entre 1999 et 2004 (+ 22 %) que du nombre de poids lourds (+ 12 %). La situation était opposée sur la période 1993-1999, si bien que sur une longue période aucune tendance claire ne se dégage. Par ailleurs, l'évolution entre 1999 et 2004 tient en particulier à la progression de la part des poids lourds articulés qui est passée de 82 % en 1999 à 91 %. Un tel rythme de progression ne peut être entretenu encore 20 ans. Le groupe a retenu pour les transports d'échange des évolutions égales en PL-km et t-km. Pour le transport de transit, le chargement moyen des PL non vides mesuré dans l'enquête CAFT 2004 a été stable entre 1999 et 2004, et le nombre de PL à vide est passé de 3,8 % du total à 3 %. L'hypothèse que ce faible taux serait un seuil plancher, ou s'en rapprochant fortement, conduit à adopter une élasticité de 1 entre PL-km et t-km.

Ces hypothèses conduisent aux résultats suivants :

- **scénario de référence** : le trafic des poids lourds pour compte propre et compte d'autrui connaît une croissance totale de l'ordre de 9 % sur la période 2006-2015, passant de 38 milliards de PL-km en 2006 à 41,3 milliards en 2015 ;
- **scénario « Grenelle »** : en plus de la diminution des retours à vide, ce scénario prévoit une augmentation du chargement moyen qui conduirait à des trafics en 2015 évalués à 39,2 milliards de PL-km, soit une différence de l'ordre de - 5 % par rapport au scénario de référence ;
- **scénario « haut »** : le chiffre est supérieur d'environ 3 % à celui obtenu pour le scénario de référence.

Tableau n° 32 : Évolutions du trafic poids lourds

(en milliards de PL-km)	2002	2006	2015 SESP	2015 « Grenelle »	2025 SESP
Domestique	28	29,1	30,8		
Échanges	4	4,3	5,5		
Transit	4	4,7	5		
Total	36	38	41,3	39,2	48

Source : mission TRM, à partir des données du SESP

2.2. Des émissions de gaz à effet de serre variables suivant les trois scénarios et compatibles avec les objectifs du « Grenelle de l'environnement » pour l'un d'entre eux

L'interpolation linéaire entre 2002 et 2015 des « projections 2025 du SESP » permet d'estimer, sur la base d'un niveau moyen d'émissions des poids lourds de 936 gCO₂/PL-km et d'un taux de biocarburants de 10 %, le niveau d'émissions global du transport routier de marchandises à 36 MtCO₂/an¹ en 2015², soit une stabilisation des émissions de CO₂ du trafic des poids lourds par rapport à son niveau actuel.

Afin d'atteindre l'objectif retenu par le « Grenelle de l'environnement » qui consiste à réduire de 20 % à l'horizon 2020 les émissions du secteur des transports par rapport à leur niveau actuel pour les ramener à leur niveau de 1990, le scénario dit « Grenelle » traduit les perspectives du rapport de Michel Savy. Compte tenu des effets probables à un horizon de 10 ans de la mise en oeuvre des actions identifiées dans le rapport de Michel Savy, le volume des émissions des poids lourds serait de 32,5 Mt CO₂ à l'horizon 2015, soit une baisse de l'ordre de 12 % par rapport au niveau.

1 – Hors émissions de GES pour la production des biocarburants.

2 – Par ailleurs, si on suppose que 40 % du trafic d'échanges et de transit se fait avec du carburant acheté à l'étranger, le niveau d'émissions « comptable norme UNFCCC » s'établirait à 31 MtCO₂/an en 2015, soit une stabilisation des émissions de CO₂ du trafic des poids lourds « comptabilisées ».

Tableau n° 33 : Émissions en CO₂ des poids lourds
 (en millions de tonnes)

2002	2006	2015 « Grenelle »	2015 Référence	2015 « Haut »	2025 SESP
37	37	32,5	36	37	38

Source : mission TRM, à partir des données du SESP

Le graphique n° 40 reprend les objectifs 2025 schématisés dans le rapport du groupe présidé par Michel Savy, à savoir : 21 MtCO₂ en 2025 pour une trajectoire de facteur 2 (15 MtCO₂ en 2050), représentée par une droite.

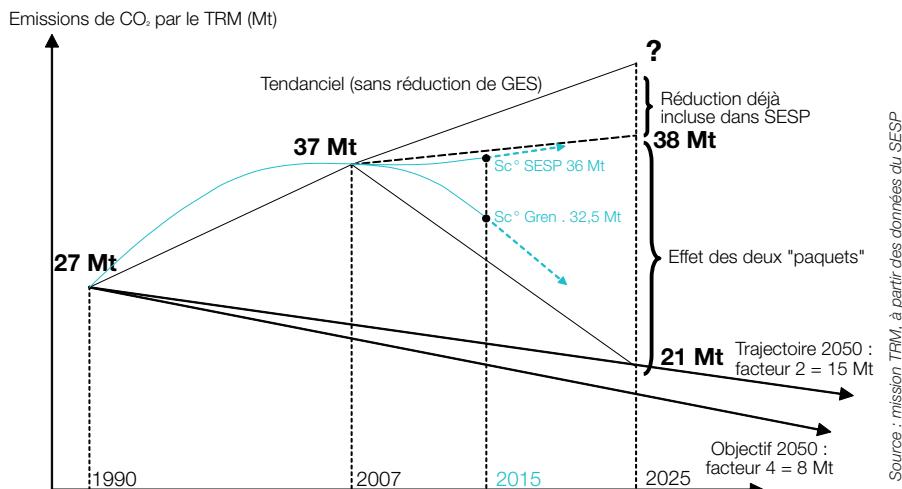
Sont superposées sur ce graphique (en bleu) les courbes d'évolution des émissions de CO₂ observées entre 1990 et 2005 et projetées entre 2005 et 2015 selon les trois scénarios exposés ci-dessus : le scénario de référence (SESP), le scénario haut et le scénario « Grenelle ».

Ces deux courbes font apparaître, après un « plateau » d'émissions de CO₂ stabilisé depuis 2002 autour de 36 à 37 MtCO₂ :

- dans le scénario de référence et le scénario haut, une tendance de légère croissance de 36 Mt en 2006 à 38 Mt en 2025;
- dans le scénario « Grenelle », une nette décroissance des émissions en 2015 (32,5 MtCO₂), qui, si elle se poursuit au-delà de 2015, permettrait de respecter l'objectif 2020 proposé par le groupe 1 du Grenelle (retour au niveau 1990, soit 27 MtCO₂) et retrouver la trajectoire de facteur 2 après 2025, en supposant mises en œuvre les actions recommandées par le groupe de Michel Savy et présentées en deux paquets. Pour plus de précisions, le lecteur se reportera au rapport de ce groupe.

Soulignons que cette analyse des émissions de gaz à effet de serre du transport routier de marchandises ne prend pas en compte, conformément aux règles actuelles, celles résultant du fret acheminé par les véhicules utilitaires légers. Ce fret représente environ 17 % de la circulation des VUL : près de la moitié des kilométrages des VUL correspondent en effet à des transports de personnes individuels ou effectués par des entreprises pour le domicile-travail ; une part importante des trafics de VUL sert aussi à d'autres déplacements professionnels ou au transport de biens « non marchands » (outils). Soulignons cependant que les émissions de gaz à effet de serre correspondantes pourraient connaître une augmentation notable d'ici à 2015. Les estimations réalisées par la mission montrent que le nombre de kilomètres parcourus par les VUL pourrait croître de 92 à 109 milliards de tonnes-kilomètres.

Graphique n° 40 : Les émissions de CO₂ à l'horizon 2025
Trajectoires selon différents scénarios
(mission TRM et « Grenelle de l'environnement »)



3. Une évolution des emplois difficile à prévoir...

L'évolution des emplois a été cernée en deux étapes, la première consistant à déterminer l'évolution de la part du pavillon français, la seconde à estimer l'évolution des emplois correspondants.

3.1. L'évolution du pavillon français

Les hypothèses suivantes ont été retenues pour l'évolution de la part du pavillon français :

- pour le transport domestique, la part du cabotage international passerait de 5 Gt-km en 2006 à une fourchette de 8 à 13 Gt-km en 2015;
- pour la part des transports intérieurs dans les échanges internationaux, le pavillon français se situerait en 2015 dans une fourchette 10 à 15 Mt-km, fourchette estimée en prolongeant les pertes de parts de marché et en postulant le maintien du volume de 2006;
- pour le transit, la part du pavillon français est considérée comme négligeable.

Par ailleurs, on suppose que le transport extérieur international du pavillon français évoluerait comme le transport intérieur international (en considérant que les distances moyennes parcourues par tonne d'échanges internationaux du pavillon français restent du même ordre pour la partie intérieure et pour la partie extérieure à l'Hexagone).

3.2. L'évolution du besoin de conducteurs en fonction des kilomètres parcourus

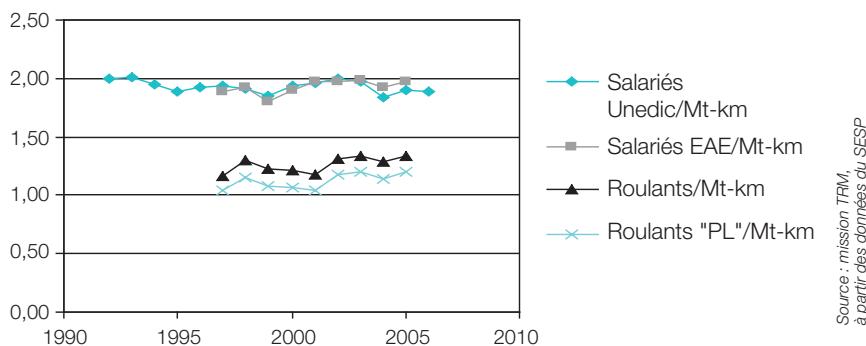
Selon les estimations du SESP, si le besoin en emplois totaux par Mt-km semble à peu près stable sur le passé, il a tendance à augmenter si on s'intéresse aux seuls roulants. Pour les deux indicateurs retenus (ensemble des roulants, conducteurs de PL), le nombre d'emplois de conducteurs aurait augmenté à un rythme d'environ 1,3 % par an sur la période 1992-2006 mais serait relativement stabilisé depuis 2002.

Les données sur l'emploi dans le TRM pour compte d'autrui sont appréhendées à travers les informations disponibles sur les secteurs suivants : 602L (TRM de proximité), 602M (TRM interurbain), 602P (location avec conducteur) et 634A (messagerie et fret express), soit auprès de l'UNEDIC, soit à travers l'EAE (Enquête annuelle d'entreprises, SESP). Les données UNEDIC (établies au niveau des établissements) portent sur l'ensemble des salariés présents dans les établissements au 31 décembre. En revanche, les données EAE (établies au niveau des entreprises) portent à la fois sur l'ensemble des salariés et sur les salariés roulants, mesurés en équivalents plein temps. Ces deux types de données ne couvrent donc pas exactement le même champ.

Les entreprises de ces quatre secteurs possèdent à la fois des poids lourds et des véhicules utilitaires légers (le parc de véhicules utilitaires légers représente de 20 % à 25 % du parc total selon les années) et dans l'EAE, les salariés roulants ne sont pas éclatés entre conducteurs de poids lourds et conducteurs de véhicules utilitaires légers. Une estimation des conducteurs de poids lourds a été réalisée en multipliant le nombre total de salariés roulants par la part des poids lourds dans le parc total de véhicules de transport de ces entreprises.

Les données sur l'emploi et sur l'activité de transport de marchandises ont été utilisées pour calculer des « besoins unitaires » en emploi, exprimés en emplois par Mt-km, soit au niveau de l'ensemble des salariés, soit au niveau des conducteurs dans leur ensemble, soit au niveau des seuls conducteurs de poids lourds.

Graphique n° 41 : Évolution des besoins unitaires en emplois dans le transport routier de marchandises



Source : mission TRM, à partir des données du SESP

Cette analyse met en évidence une tendance haussière de 1,35 % par an sur les dix dernières années ainsi qu'une certaine stabilité observée depuis 2002. Ces évolutions peuvent s'interpréter comme la conjugaison de trois facteurs :

- deux facteurs ayant un effet positif sur la croissance de l'emploi : le ralentissement des vitesses routières, notamment dans les traversées d'agglomération et les trajets courts, et l'application de la réduction du temps de travail ; ces facteurs ne devraient pas perdurer sur la période 2006-2015 ;
- les progrès de productivité et notamment un meilleur taux de chargement (en particulier la diminution des retours à vide) devraient jouer dans le sens contraire.

Il reste enfin un domaine d'incertitude lié à la composition du parc des véhicules, en fonction du poids et de la taille de véhicules : ce facteur n'a pas pu être reconstitué.

Compte tenu de ces facteurs et des incertitudes qui s'y rattachent, le groupe a considéré que le nombre d'emploi de conducteurs par Mt-km transportées devrait rester stable dans les 10 ans à venir.

3.3. Les prévisions d'emplois pour 2015 : une dépendance très forte à l'égard de l'évolution du fret ferroviaire

On trouvera dans le tableau suivant les évolutions de l'activité du pavillon national pour compte d'autrui, comprenant l'ensemble des parcours nationaux et internationaux (hors poids lourds de moins de 3,5 tonnes et oléoducs), compte tenu des hypothèses et scénarios retenus.

Tableau n° 34 : Transports routiers hors poids lourds de moins de 3,5 tonnes et oléoducs (pavillon national, compte d'autrui)

(en Gt-km)	2006	2015 hypothèse basse croisée avec le scénario « Grenelle »	2015 hypothèse haute croisée avec le scénario SESP	2015 scénario « haut »
Domestique	149,4	148,7	161,7	171
Échanges	28,9	20	28,9	28,9
Transit	0,3	0	0	0
Total	178,6	168,7	190,6	199,9

Source : mission TRM, à partir des données du SESP

Les perspectives 2015 du trafic routier de marchandises, et donc de l'emploi, varient très fortement suivant les trois scénarios :

- 169 milliards de tonnes-kilomètres dans le scénario « Grenelle » croisé avec la poursuite du recul du pavillon français à l'international ;
- 191 milliards dans le scénario de référence, couplé avec une perte minimale de parts du marché du TRM ;
- près de 200 milliards enfin dans le scénario « haut ».

Trois raisons essentielles expliquent une variation aussi considérable :

- l'augmentation du trafic du fret ferroviaire d'aujourd'hui à 2015 est envisagée suivant les scénarios entre 10 Gt-km et 18 Gt-km;
- indépendamment de ce premier point, l'évolution du pavillon français conduit, selon les scénarios et la compétitivité des entreprises françaises, à une variation de 10 Gt-km;
- l'évolution de 5 points de PIB d'ici à 2015 (ou de 5 points d'augmentation du trafic de fret marchandises dans les estimations de trafic du SESP) se traduit là encore par une différence de 10 Gt-km entre les scénarios.

En conséquence, si l'on retient une évolution du nombre de conducteurs dans le secteur du transport routier de marchandises élargi proportionnelle à celle des tonnes-kilomètres, l'emploi de conducteur routier de poids lourds dans le pavillon national (qui représente en 2006 environ 244 000 emplois) devrait varier dans une fourchette comprise entre - 13 000 pour le scénario Grenelle, + 16 000 pour le scénario de référence et + 30 000 emplois pour le scénario haut, d'ici à 2015, représentant par an une évolution comprise entre - 1 500 et + 3 500 emplois.

Si l'on compare ce chiffre à celui des départs en retraite prévus d'ici à 2015, on s'aperçoit que le nombre de recrutements dans le secteur devrait probablement être déterminé avant tout par les départs en retraite, les départs volontaires et les évolutions de carrière. Le graphique n° 8 (chapitre 1, section 1.1.) envisage ainsi un nombre de départs en retraite annuel pour l'ensemble de la branche des transports routiers et des activités auxiliaires du transport supérieur à 7 500 au-delà de 2011.

Les premiers résultats (provisoires) de l'année 2007, fournis par les données macroéconomiques des comptes des transports de la nation, semblent indiquer une très forte augmentation du trafic routier en tonnes-kilomètres et du nombre d'emplois lié. Le trafic intérieur pour compte d'autrui (pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes) serait de 161,4 Gt-km, et le nombre d'emplois salariés aurait ainsi augmenté de près de 4 000 pour le transport interurbain et de près de 12 000 pour le transport de proximité.

Nous nous situerions ainsi plutôt dans le troisième scénario, ce qui est somme toute logique puisque le trafic ferroviaire n'a connu qu'une très légère progression de 2006 sur 2007, passant de 41 Gt-km à 42,6, alors que les scénarios prévoient une valeur comprise entre 51 et 57 Gt-km. De fait, le nombre réel d'emplois créés dans le secteur du transport routier de marchandises dépendra de la réalité du développement du fret ferroviaire, et en particulier du succès plus ou moins important des autoroutes ferroviaires, ainsi que de l'ampleur du report modal.

Annexe 7 - Bibliographie

Analyse de la co-responsabilité des donneurs d'ordre aux transports routiers de marchandises dans quatre pays de l'UE : Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas, Isabelle Bon-Garcin, rapport pour la Direction générale de la Mer et des transports, avril 2007.

Autoroutes ferroviaires et transfert modal, le point de vue et les enjeux de la SNCF, Note de la SNCF réalisée pour le groupe TUGES, juin 2007.

Avenir du transport routier de marchandises : état des réflexions et orientations au sein de sept pays de l'Union européenne, DGTPE, contributions des Missions économiques d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne, d'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, novembre 2007.

Bilan social annuel du transport routier de marchandises pour 2006, Observatoire social des transports, publication réalisée par le SESP, décembre 2007.

Conditions d'exploitation des entreprises de transport routier : analyse comparative dans 12 pays, DGTPE, contribution des Missions économiques en Italie, Espagne, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Bulgarie, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, décembre 2006.

Contrat de progrès pour le transport routier de marchandises, rapport du groupe présidé par Georges Dobias, Commissariat général du Plan, mars 1994.

De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle, Pierre Cahuc et Francis Kramartz, rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, La Documentation française, décembre 2004, 204 p.

Demain les routiers, Jean-François Revah, 2001 - Étude prospective commanditée par la FNTR, l'AFT-IFTIM, Axa Assurances, Carcept Prévoyance, Renault Véhicules Industriels, le PRREDIT (1996-2000) sur l'impact des mutations économiques, commerciales, techniques, organisationnelles et sociales sur les métiers de conducteur de TRM.

Démarche prospective Transports 2050, étude du Conseil général des Ponts et Chaussées, 2006.

Estimations 2007 – Prévisions 2008, Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports et la logistique, Commission nationale paritaire professionnelle de l'emploi et de la formation professionnelle des transports routiers et des activités auxiliaires du transport, février 2008.

Étude sur le niveau de consommation de carburant des unités fluviales françaises, étude comparative des modes de transport, étude VNF – ADEME – TL & associés, janvier 2006.

Etudes prospectives générales et enquête de terrain dans le domaine du transport routier de marchandises, Yves Crozet, Yves Croissant et Claude Pellegrin, Laboratoire d'économie des transports, mars 2008.

Évolution des conditions de travail des conducteurs de poids lourds, devenir de ceux qui ont quitté le métier entre 1999 et 2004, Patrick Hamelin et Marie Lebaudy, éd. INRETS, juillet 2006.

L'effectivité de la loi pénale dans les transports routiers de marchandises – la réponse des parquets aux procès-verbaux dressés par les acteurs du contrôle routier, Isabelle Bon-Garcin, rapport de recherche réalisé dans le cadre du PREDIT 2.

La demande de transport en 2025, Projection des tendances et des inflexions, SESP, ministère chargé des Transports, 2005.

La demande de transport en 2025, Projection des tendances et des inflexions, Note de mise à jour, SESP, ministère chargé des Transports, mai 2007.

La durée du travail des conducteurs professionnels comme enjeu de la flexibilité et de la compétitivité des transports routiers de marchandises, Patrick Hamelin, Newsletter du BTS de février 2001.

La situation économique et sociale du transport routier de marchandises, rapport du groupe présidé par Georges Dobias, Commissariat général du Plan, janvier 1993.

Le contrôle des temps de conduite avec le chronotachygraphe numérique, rapport du CGPC établi par Marc d'Aubreby et Michel Socie, mars 2007.

Le Grenelle de l'environnement, Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, novembre 2007 (document consultable sur le site Internet officiel du Grenelle de l'environnement).

Le transport de marchandises, Michel Savy, Eyrolles, octobre 2006.

Le transport routier de marchandises. Fonctionnement et dysfonctionnements, Maurice Bernadet, Economica, janvier 1997.

Le TRM aux Pays-Bas, étude de Laurent Guihéry pour le Comité national routier, octobre 2007.

Le TRM en Allemagne, étude de Laurent Guihéry pour le Comité national routier, mai 2007.

Les comptes des transports en 2006, rapport de la Commission des comptes des transports de la nation, ministère en charge des Transports.

Les comptes des transports en 2007, rapport (provisoire) de la Commission des comptes des transports de la nation, ministère en charge des Transports.

Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne pour le transport routier de marchandises en Europe, Veselina Nikitsenka, thèse universitaire sous la direction de Michel Savy.

Logistique et territoire, Michel Savy, La Documentation française, 2006.

Marchandises en ville, transport et logistique, présentation du Laboratoire d'économie des transports (LET) lors des « Journées de la DRAST », juin 2004.

Mesures de gestion des trafics sur le réseau routier ayant un effet de réduction des émissions de GES, Note de la DGR réalisée pour le groupe de travail Transport-urbanisme-gaz à effet de serre (TUGES) du ministère des Transports, juin 2007.

Modulation des tarifs des péages d'autoroutes en faveur des véhicules « propres », Jean-Pierre Beltoise, février 2007.

Note sur le poids lourd de 60 tonnes et les expériences étrangères, André Pény, DRAST, ministère des Transports, avril 2007.

Poids lourds au gaz naturel : atouts et impacts au regard du développement durable, note de l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (ARENE), Île-de-France.

Pour un code du travail plus efficace, Michel de Virville, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 15 janvier 2004.

Quels trafics ferroviaires à horizon 2025 ? Quels impacts en termes d'émissions de CO₂ ?, Note de la SNCF réalisée pour le groupe de travail TUGES, juin 2007.

Rapport développement durable 2005, Groupe Casino.

Rapport sur les conséquences économiques d'un éventuel passage à 44 tonnes, rapport CNR, juin 2004.

Regards sur le métier de conducteur routier, Société Randstad, 2006, 6 pages. (document consultable sur le site Internet de la société).

Transport de fret et marchés de quotas CO₂, rapport du ministère chargé des Transports, 2007.

Transport de marchandises dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, étude intermodale, SETRA-CETE Méditerranée, juillet 2002.

Transports 2010, rapport du groupe Transports du Commissariat au Plan, La Documentation française, juin 1992.

Transports et émissions de CO₂ : Quels progrès ?, OCDE, Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT), février 2007.

Véhicules utilitaires légers et métiers de la mobilité, note de Michel Savy réalisée pour l'Institut de la Ville en mouvement, avril 2007.

Annexe 8 - Glossaire

AFT	Association pour le développement de la formation transport
AFTRI	Association française du transport routier international
AUTF	Association des utilisateurs de transport de fret
CGPC	Conseil général des Ponts et Chaussées
CNPE	Commission nationale paritaire professionnelle de l'emploi et de la formation professionnelle du transport
CNR	Comité national routier
CNT	Conseil national des transports
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRSA	Commission régionale des sanctions administratives
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DRE	Direction régionale de l'Équipement
DTMPL	Direction du transport maritime, des ports et du littoral
DTMRF	Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux
EAE	Enquête annuelle d'entreprises
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
FNTR	Fédération nationale des transports routiers
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
MEDAD	Ministère de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables, devenu depuis mars 2008, ministère de l'Énergie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPTL	Observatoire prospectif transports et logistique
OTRE	Organisation des transports routiers européens
PMA	Poids maximum autorisé
PREDIT	Programme national de recherche d'expérimentation et d'innovation dans les transports terrestres

PROMOTRANS	Association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans les transports et les activités auxiliaires
PTAC	Poids total autorisé en charge
PTRA	Poids total roulant autorisé
SESP	Service économie, statistiques et prospective (service du ministère de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables)
TLE	Transports légers européens
TLF	Transport et logistique de France
TRM	Transport routier de marchandises
TUGES	Transports, urbanismes, gaz à effet de serre
UFT	Union des fédérations de transport
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans le commerce et l'industrie
UNOSTRA	Union nationale des organisations syndicales des transports routiers automobiles

www.strategie.gouv.fr

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris Cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00

Centre
d'analyse
stratégique

Maillon essentiel du fonctionnement des économies modernes, le transport routier de marchandises assure aujourd'hui la grande majorité des transports intérieurs. Il emploie 400 000 conducteurs routiers et, si l'on inclut l'ensemble des fonctions de transport et de logistique, près de 1,5 million de personnes. Or ce secteur se trouve confronté à d'importants défis : la concurrence internationale entraîne une régression du pavillon français et une dégradation de l'emploi, alors même que la hausse du prix des carburants et la lutte contre le changement climatique imposent de nouvelles contraintes aux entreprises.

Pour analyser ces défis, et en réponse à une demande du Premier ministre, le Centre d'analyse stratégique a mis en place début 2007 une mission présidée par Claude Abraham, associant fonctionnaires, universitaires, experts, organisations professionnelles et associations de protection de l'environnement. Tous soulignent la nécessité de mettre en œuvre une régulation « durable » de ce secteur, au double sens du mot : une régulation qui repose sur une vision à long terme et qui concilie protection de l'environnement, développement économique et progrès social.

La réflexion conduit à des recommandations qui embrassent l'ensemble des enjeux : amélioration de la compétitivité, meilleure organisation de la concurrence dans le cadre européen, renforcement des contrôles, réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce notamment au report modal, encouragement à la création d'emplois et revalorisation de l'image de la profession.

Le premier volume présente la synthèse de cette réflexion. Le second fournit les analyses détaillées qui ont été menées sur les questions économiques, sociales et environnementales.

