



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 liées 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.



CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

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'affrétés 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



CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

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

déliçats 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 contenues 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.



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.



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 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.

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'écarter 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.



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 ;
- proscrive 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.



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'entrait 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*, DGTPPE, 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.



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'explicitier 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.



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 dépenalisation 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 dépenalisation 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.



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-tarifification 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

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.



- le développement d'actions de formation professionnelle et de sensibilisation, destinées aux professionnels comme aux citoyens, pour une conduite plus économe 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 émissions 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.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

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 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 climat/énergie 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 oeuvre (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 :

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4

- 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 FNAUT 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.