



N° 657

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

*sur le premier paquet Mobilité,*  
**présenté par la Commission européenne le 31 mai 2017**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DAMIEN PICHEREAU  
Député

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Mme Valérie PETIT, MM. Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.*

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	11
<b>SUMMARY OF THE REPORT</b> .....	21
<b>INTRODUCTION</b> .....	31
<b>PREMIÈRE PARTIE : VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	35
<b>I. UN VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL INDISPENSABLE MAIS QUI DIVISE FORTEMENT LES ÉTATS MEMBRES</b> .....	35
<b>A. UNE HARMONISATION LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE CONJUGUÉE À DES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES PERSISTANTES</b> .....	35
1. Une articulation complexe de réglementations elles-mêmes complexes.....	35
a. Un encadrement européen complexe .....	35
b. La grande diversité des cadres nationaux .....	36
2. Un fractionnement réglementaire accentué par les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne .....	37
a. Une divergence persistante des conditions d'emploi, des niveaux de rémunération et des coûts de revient.....	37
b. Un basculement des activités de transport routier de marchandises vers les acteurs établis hors du cœur géographique de l'Union qui s'accroît .....	39
<b>B. UN CLIVAGE ENTRE « PAYS CABOTÉS » ET « PAYS CABOTANTS » QUI PERDURE</b> .....	41
1. Un clivage apparu dès l'évaluation du paquet routier de 2009.....	41
a. La mobilisation des « États cabotés » contre la libéralisation totale du cabotage...	41
b. Les efforts des « États cabotants » pour privilégier la liberté de circulation .....	42
c. La formalisation en réponse de l'Alliance du Routier au début de 2017 .....	42
2. Une division persistante sur les enjeux cruciaux lors des deux Conseils Transport de 2017 comme au Parlement européen .....	43
a. L'esquisse au Conseil d'un compromis sur les seuls sujets les moins polémiques .....	43

b. Des divergences au Parlement européen sur l'intensité des règles mais un consensus sur la nécessité d'assurer des contrôles efficaces.....	45
<b>II. L'ENJEU CRUCIAL DU TRIANGLE « ÉTABLISSEMENT – DÉTACHEMENT – CABOTAGE » .....</b>	<b>46</b>
<b>A. HARMONISER LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION POUR LUTTER CONTRE LE PHÉNOMÈNE DES SOCIÉTÉS « BOÎTES-AUX-LETTRES » .....</b>	<b>47</b>
1. Le recours aux sociétés « boîtes aux lettres » pour contourner les règles sociales et le droit du travail.....	47
a. L'accès à la profession, un cadre juridique imparfait .....	47
b. L'essor récent du phénomène des sociétés « boîtes aux lettres » .....	47
2. Le renforcement bienvenu des critères régulant l'accès à la profession de transporteur routier.....	49
a. Un durcissement des conditions d'établissement et d'honorabilité proposé par la Commission et soutenu par les co-législateurs.....	49
b. L'exigence d'une cohérence d'un paquet à l'autre.....	51
<b>B. RÉSOUDRE PAR LE HAUT DANS LA « LEX SPECIALIS » LES DIVERGENCES D'APPROCHE EN MATIÈRE DE DÉTACHEMENT DÉJÀ EXPRIMÉES LORS DE LA RÉVISION EN COURS DE LA DIRECTIVE DE 1996.....</b>	<b>52</b>
1. Un secteur qui n'est pas en principe exclu du champ juridique du détachement ...	52
a. Un cadre juridique ambigu.....	52
b. Une application des normes aujourd'hui plus stricte mais contestée par la Commission européenne .....	53
2. Le renvoi pour le transport routier à une loi spéciale par la révision en cours de la directive de 1996 sur le détachement .....	55
a. Le choix par la Commission européenne d'un cadre particulier pour le transport routier.....	55
b. L'accord intervenu au Conseil EPSCO du 23 octobre dernier.....	56
3. Détourner le principe accepté de l'application du détachement dans le secteur routier en ouvrant largement les dérogations n'est pas acceptable.....	58
a. L'instauration de seuil de déclenchement, inacceptable dans son principe, inapplicable dans la pratique .....	58
b. Une négociation limitée à ce stade au Conseil au champ d'application de la loi spéciale et des signaux négatifs au Parlement européen.....	59
<b>C. FACILITER L'APPLICATION DES RÈGLES DU CABOTAGE POUR MIEUX EN CONTRÔLER LA MISE EN ŒUVRE : UNE LIBÉRALISATION QUI NE DIT PAS SON NOM .....</b>	<b>60</b>
1. L'ouverture très encadrée du cabotage par le paquet Transport de 2009 .....	60
a. La double contrainte posée par le paquet Transports de 2009 .....	60
b. L'interprétation stricte de l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union Européenne.....	61

2. Déplafonner le nombre illimité d'opérations et les ouvrir aux États limitrophes en échange d'une réduction de la période autorisée : une libéralisation du cabotage sans le dire.....	62
a. Un encadrement du cabotage si allégé qu'il en devient inopérant .....	62
b. La seule réponse pertinente : maintien de la règle des « trois en sept » et instauration d'une période de carence.....	63
<b>III. MIEUX PRENDRE EN COMPTE DES FACTEURS SPÉCIFIQUES PERTURBANT LE BON FONCTIONNEMENT DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES EN EUROPE .....</b>	<b>65</b>
<b>A. REVOIR L'ENCADREMENT DES TEMPS DE REPOS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TRAVAILLEURS MOBILES : LE RISQUE D'UN DÉSÉQUILIBRE.....</b>	<b>65</b>
1. Les règles existantes : assurer un équilibre entre protection des conducteurs et flexibilité d'organisation pour les entreprises en mettant au premier plan la sécurité routière et la santé des conducteurs .....	65
a. L'encadrement strict des temps de conduite et de repos.....	65
b. La récente clarification de la Cour de Justice de l'Union européenne sur les conditions dans lesquelles le repos est pris .....	66
2. L'objectif affiché par la Commission européenne : clarifier les règles, offrir plus de souplesse aux entreprises tout en favorisant le retour régulier des conducteurs à leur domicile .....	69
3. Un équilibre qui doit être mieux encadré pour atteindre l'objectif visé .....	71
a. Le risque d'un compromis boiteux sur le repos en cabine.....	71
b. L'affaiblissement de la différenciation entre règle et exception en matière de repos.....	72
<b>B. PRENDRE ENFIN ACTE DU RECOURS ACCRU AUX VÉHICULES UTILITAIRES LÉGERS ET INCLURE CES DERNIERS DANS LE CHAMP DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES : DES PROPOSITIONS TROP MODESTES POUR ÊTRE EFFICACES .....</b>	<b>74</b>
1. Le paradoxe des véhicules utilitaires légers : une flotte bien plus importante numériquement que la flotte poids lourds et bien moins encadrée .....	74
a. Une flotte en moyenne cinq fois plus importante que la flotte poids lourds.....	74
b. Une flotte pourtant exemptée de la plupart des normes européennes encadrant le transport routier de marchandises .....	75
2. Les véhicules utilitaires légers non établis : un phénomène difficilement contrôlable et en croissance .....	76
3. Un encadrement insuffisamment ambitieux malgré les avancées de la négociation .....	78
a. Des propositions modestes dans le projet de la Commission.....	78
b. Un compromis présenté par la Présidence et des propositions du rapporteur du Parlement européen en deçà de l'ambition nécessaire.....	79

C. ASSOULPIR LES RÈGLES DE LOCATION DE VÉHICULES SANS CHAUFFEUR HORS DE L'ÉTAT D'ÉTABLISSEMENT : UN RISQUE ACCRU DE FRAUDES .....	80
1. Un principe, l'utilisation temporaire de véhicules loués hors de l'État d'établissement, dont l'application aujourd'hui n'est pas harmonisée. ....	80
2. La proposition de la Commission européenne : faire du recours à la location temporaire de véhicules utilitaire une modalité ordinaire du transport de marchandises .....	80
3. De possibles biais qui justifient la mise en place de garanties .....	81
<b>DEUXIÈME PARTIE : VOLET CONTRÔLE ET NUMÉRISATION .....</b>	<b>83</b>
<b>I. DES CONTRÔLES HARMONISÉS ET RENFORCÉS TANT DANS LEUR APPROCHE QUE DANS LEURS MODALITÉS .....</b>	<b>83</b>
<b>A. UNE APPROCHE PAR LE RISQUE HARMONISÉE .....</b>	<b>84</b>
1. Un système de classification par niveau de risque obligatoire mais disparate .....	84
a. Mieux cibler les contrôles grâce à une évaluation du risque .....	84
b. Un objectif louable entravé par l'absence de méthodologie commune .....	85
2. Une notation harmonisée, renforcée et accessible .....	86
a. Une méthodologie commune élaborée par la Commission européenne .....	86
b. Des critères élargis .....	86
c. La notation, une nouvelle donnée obligatoire .....	86
3. Des propositions bienvenues mais qui ne pourront être efficaces à ce stade par le biais des seuls contrôles sur route .....	87
<b>B. UN OBJECTIF, DES CONTRÔLES PLUS NOMBREUX ET MIEUX ORGANISÉS .....</b>	<b>88</b>
1. Des contrôles renforcés quantitativement et qualitativement .....	88
a. Des objectifs annuels de contrôle fixés aux États membres .....	88
b. L'obligation de contrôles concertés en matière de cabotage .....	89
c. Un contrôle accru sur la proportionnalité des sanctions .....	89
d. Un objectif en trompe l'œil ? .....	90
2. La volonté de faciliter les échanges d'information entre États membres .....	90
a. Une obligation de coopération rapide .....	90
b. Un biais regrettable, l'absence de critère objectif de rejet d'une demande et de recours en cas de blocage entre deux États membres .....	91
3. Une harmonisation trop fermée des contrôles et des exigences administratives en matière de détachement et d'établissement .....	92
a. Des mesures de contrôle et d'exigences administratives en matière de détachement et d'établissement limitativement énumérées .....	92
b. Une harmonisation des règles qui se fait au détriment du contrôle effectif de ces dernières .....	92

<b>II. DES CONTRÔLES OPTIMISÉS GRÂCE AUX OUTILS NUMÉRIQUES</b> .....	94
<b>A. UTILISER ENFIN PLEINEMENT LES OUTILS EUROPÉENS EXISTANTS</b> .....	94
1. Rendre opérationnel le registre européen des entreprises de transport routier .....	94
a. Une obligation déjà ancienne, établir et interconnecter les registres nationaux des entreprises de transport par route .....	94
b. ...qui reste à mettre en œuvre dans l'ensemble de l'espace européen.....	94
2. Avancer résolument l'échéance prévue pour le tachygraphe intelligent .....	95
a. Un outil permettant d'assurer un respect plus rigoureux du droit applicable au fret routier, le tachygraphe intelligent.....	95
b. Renforcer les contrôles implique de raccourcir la période de transition pour la flotte existante au 15 juin 2019 .....	96
3. Améliorer l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et faciliter l'échange transfrontalier d'informations sans porter atteinte aux systèmes performants existants ni aux objectifs relatifs aux véhicules utilitaire légers.....	97
a. Le service européen de télépéage au service du bon fonctionnement du marché intérieur et de la réalisation des objectifs de politique de transport.....	97
b. Des ajustements bienvenus mais des garde-fous nécessaires.....	100
4. L'obligation nouvelle de détention sous format électronique de la déclaration de détachement.....	101
<b>B. MIEUX TIRER AVANTAGE DE LA MOBILITÉ CONNECTÉE</b> .....	102
1. Généraliser l'usage de la lettre de voiture électronique.....	102
a. Une nouvelle génération de lettre de voiture.....	102
b. Des avantages encore accrus avec la version électronique .....	102
c. Un outil efficace de lutte contre les fraudes au cabotage et au détachement .....	103
2. Enrichir les bases de données et les dématérialiser .....	104
<b>TROISIÈME PARTIE : VOLET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES</b> .....	107
<b>I. LE CADRE GÉNÉRAL PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR UN TRANSPORT ROUTIER PLUS EFFICIENT ET PLUS PROPRE</b> ...	108
<b>A. LE TRANSPORT AU CARREFOUR DE DEUX ENJEUX MAJEURS</b> .....	108
1. Un enjeu pour la planète et le respect de nos engagements internationaux : les émissions de gaz à effet de serre .....	108
2. Un enjeu sanitaire et un risque juridique : la pollution atmosphérique .....	109
<b>B. LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR UNE MOBILITÉ À FAIBLES ÉMISSIONS</b> .....	111
1. Augmenter l'efficacité du système de transport .....	111
2. Accélérer le déploiement d'énergies alternatives à faibles émissions pour le transport.....	113

3. Poursuivre l'effort en faveur de la réduction des émissions de CO2 des véhicules et se diriger vers des véhicules à émission faible ou nulle zéro.....	114
<b>II. LA RÉVISION DU CADRE EUROPÉEN DE TAXATION DES INFRASTRUCTURES, UN PRINCIPE BIENVENU MAIS DES MODALITÉS À REVOIR.....</b>	<b>115</b>
<b>A. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE », L'OBJECTIF DE COUVERTURE DE TOUS LES COÛTS ATTACHÉS AU TRANSPORT ROUTIER PAR TOUS LES USAGERS DE LA ROUTE.....</b>	<b>115</b>
1. La directive « Eurovignette », le cœur du cadre réglementaire européen en matière de taxation liée à l'utilisation des infrastructures routières.....	115
a. Un cadre juridique déjà révisé à plusieurs reprises.....	115
b. Deux principes socles, « l'utilisateur payeur » et « le pollueur-payeur », mis en œuvre mais de manière partielle.....	118
2. La proposition de la Commission européenne : une harmonisation accrue fondée sur la mise en œuvre renforcée de ces deux principes.....	121
a. Une application du principe « utilisateur-payeur » étendue dans son champ comme dans ses modalités.....	121
b. Une modulation des redevances d'infrastructure fondée sur un critère supplémentaire, les émissions de CO2.....	122
c. Un panel d'outils pour l'application du principe « pollueur-payeur » renouvelé....	124
d. Le maintien de l'absence d'affectation des ressources financières issues des péages aux infrastructures routières, mais une obligation de rendre compte de leur usage.....	125
<b>B. UN NIVEAU D'AMBITION ENCORE REHAUSSÉ PAR LES RAPPORTEURS DU PARLEMENT EUROPÉEN, AU RISQUE DE RIGIDITÉS CONTREPRODUCTIVES.....</b>	<b>126</b>
1. Tarification des infrastructures : harmoniser plus vite et plus fort.....	126
a. L'harmonisation portée par la révision de la directive « Eurovignette » encore accentuée par la rapporteure du Parlement européen.....	126
b. Une exigence similaire d'approfondissement pour les trois rapporteurs sur les textes en rapport avec la directive « Eurovignette ».....	130
2. La nécessité d'une approche plus souple et mieux proportionnée.....	131
a. La directive « Eurovignette » et la directive du Conseil : permettre aux États membres de choisir les solutions les plus adaptées à leur contexte.....	131
b. Le projet de règlement sur la surveillance et la communication des données : une meilleure articulation avec les règles européennes en matière de certification.....	135
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>137</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>149</b>
<b>MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION.....</b>	<b>157</b>



<b>ANNEXES</b> .....	167
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	169
<b>ANNEXE 2 : AUDITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	175
1. Audition, le 23 novembre 2017, de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports, préalable au Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 5 décembre 2017 .....	175
2. Communication, le 30 novembre 2017, de M. Damien Pichereau, référent de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le paquet « Mobilité I » .....	191
<b>ANNEXE 3 : DES TRANSPORTS ROUTIERS DE MARCHANDISES DE PLUS EN PLUS CONNECTÉS</b> .....	199



## SYNTHÈSE DU RAPPORT

Avec le label « l'Europe en mouvement », le paquet Mobilité (« paquet Mobilité I ») relatif au transport routier, publié le 31 mai 2017 par la Commission européenne, est le premier des trois ensembles de textes annoncés par la Commissaire aux Transports, Mme Violeta Bulc.

Il comporte trois volets thématiques : un volet « économique et social » attendu mais marqué par une forte division entre États membres ; un volet « simplification et numérisation », notamment des contrôles, essentiel et qui fait l'objet d'un relatif consensus ; et, enfin, un volet « tarification des infrastructures » qui renforce les principes d'« utilisateur-payeur » et de « pollueur-payeur », mais dont les modalités proposées, trop rigides, pourraient être contreproductives.

### **1. Le volet économique et social : de fortes divisions entre États membres sur le niveau adéquat de protection des travailleurs et sur les moyens de garantir une concurrence loyale entre les entreprises du secteur routier**

- Dans l'espace européen né des élargissements successifs, la complexité et l'inadéquation des règles européennes applicables au secteur du transport routier de marchandises (TRM) ainsi que le contrôle défaillant du respect de ces dernières nourrissent une concurrence économique et sociale qui n'est pas loyale et qui se traduit par le repli forcé sur leur marché intérieur des transporteurs situés au cœur de l'Europe.

Cette concurrence au moins-disant social se répercute sur les marchés nationaux par l'intermédiaire des modalités de cabotage de retour autorisé, et elle est en outre insoutenable pour le transport ferroviaire. Cela va à l'encontre de tous les efforts déployés par ailleurs pour développer le report modal, dont les avantages environnementaux sont reconnus.

Les États membres ne sont pas d'accord sur les politiques européennes qu'il convient de mener dans ce secteur, et ont depuis plusieurs années exprimé leurs préoccupations d'une manière particulièrement clivée, se partageant entre « États cabotés », mobilisés contre la libéralisation totale du cabotage et les dérives liées au détachement, et « États cabotants », poussant à une plus grande libéralisation et davantage de proportionnalité dans l'application des règles actuelles au secteur des transports, afin de continuer à profiter pleinement du marché intérieur européen et de la liberté de circulation des travailleurs qui y est associée, qu'ils considèrent comme l'un des grands acquis de leur adhésion à l'Union européenne.

Les États du cœur de l'Europe se sont dotés d'une législation nationale visant à rétablir un équilibre – la France au premier chef, avec les dispositions portées depuis 2014 par les lois dites Savary, Macron et El Khomri en matière de détachement. La Pologne, soutenue par dix autres États européens, a saisi, en juin 2016, la Commission européenne des règles mises en place par la France et l'Allemagne visant à permettre une application systématique du salaire minimum dans le transport routier. La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction, estimant que ces pratiques limitaient le marché intérieur de l'Union « *de manière disproportionnée* ».

À leur tour, une dizaine d'États membres – dont la France – ont également saisi la Commission européenne, en septembre 2016, lui demandant de se pencher sur « les aspects sociaux et les questions de sécurité » découlant des « pratiques abusives » et de la « concurrence acharnée » d'autres États dans le transport routier en Europe. Ces États membres ont formalisé leur entente le 31 janvier 2017, avec la création d'une « Alliance du Routier ».

Ces deux « coalitions d'États » ont réaffirmé publiquement leurs positions sur les aspects « social » et « marché » lors des deux Conseils Transports tenus en 2017, les bases d'un compromis commençant à s'esquisser sur les seuls sujets de la régulation des véhicules utilitaires légers, le durcissement des conditions d'établissement d'une entreprise de transport ou les véhicules loués. Les approches des États membres divergent encore radicalement sur les questions les plus épineuses, le cabotage, le détachement et les temps de repos.

Un large soutien a été apporté en commission au Parlement européen aux propositions visant à assurer des contrôles efficaces mais aussi à celles visant à accroître la flexibilité opérationnelle pour les entreprises. Mais les députés européens sont divisés sur le cabotage et sur le détachement.

La Présidence bulgare semble, elle, privilégier une logique libérale, qui nous éloigne plus qu'elle ne nous rapproche d'un compromis préservant les valeurs de l'Union et les conditions de travail et de vie des conducteurs, et garantissant une concurrence loyale entre les entreprises de ce secteur.

- Le volet « marché » et « social » comporte un **premier enjeu, crucial** dans un secteur où travailleurs et outils de travail sont mobiles, celui relatif au **triangle « établissement – détachement – cabotage »**.

- ◆ Les lacunes du cadre juridique applicable au TRM ont permis l'essor du phénomène des sociétés « boîtes aux lettres ». En réponse, la Commission européenne propose de durcir deux des critères régulant l'accès à la profession de transporteur routier, ceux relatifs à l'établissement et à l'honorabilité.

Elle a le soutien de la plupart des États membre sur le principe et le soutien des rapporteurs thématiques concernés de la commission des Transports et du Tourisme du Parlement européen, même si les négociations se poursuivent pour en affiner les aspects techniques.

La lutte contre les « entreprises boîtes aux lettres » est, pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes, une priorité majeure pour retrouver un équilibre du marché fondé sur une concurrence saine et loyale, la convergence de vues manifestée au Conseil comme au Parlement européen est donc très positive.

◆ Une telle convergence est loin d'être atteinte sur les deux autres sujets, le détachement et le cabotage.

Le transport routier international n'est pas en principe exclu du champ juridique du détachement mais il est longtemps apparu, en pratique, très difficile de lui en appliquer les règles compte tenu du caractère très mobile de cette activité, qui rend encore moins aisée la détermination du pays d'accueil, nécessairement temporaire, et par là même la caractérisation du détachement.

Une partie des États membres applique aujourd'hui strictement les normes européennes en matière de détachement. C'est le cas de la France, qui applique ces règles non seulement aux opérations de cabotage mais aussi aux opérations de transport international routier (TIR) dès le premier jour passé sur le territoire. La Commission européenne le conteste, et a ouvert une procédure d'infraction.

L'accord lors du Conseil ESPCO du 23 octobre 2017 a réaffirmé que les règles du détachement s'appliquaient pleinement au secteur du transport, mais compte tenu des spécificités du secteur des transports, les modalités d'application de la directive révisée dans ce secteur seront précisées dans le cadre de la négociation sur le paquet Mobilité I.

La Commission européenne a proposé, pour ces règles spécifiques dérogatoires, un seuil de déclenchement pour le TIR uniquement, fixé à trois jours.

Les États de l'Alliance du Routier exigent l'application du régime du détachement au TIR dès le premier jour, à la fois pour des questions de principe (rien ne justifie un traitement différent des salariés) et des raisons pratiques, ce seuil ne facilitant ni l'application ni le contrôle du respect des règles. À l'opposé, les pays périphériques rejoignent le groupe de Višegrad pour demander un rehaussement du seuil de déclenchement, voire son extension au cabotage.

La Présidence bulgare semble avoir une vision très libérale, avec un seuil d'application non seulement triplé pour le TIR mais également étendu au cabotage. Des signaux négatifs ont été donnés en commission au Parlement européen, au moins dans les propositions écrites de la rapporteure sur ce thème. Sans se prononcer sur le seuil numérique de déclenchement du régime du détachement pour le TIR, la rapporteure a semblé d'ores et déjà en valider le principe, et fait des propositions qui, si elles étaient acceptées, aboutiraient à une double inégalité de traitement : d'une part, entre les travailleurs détachés en fonction de leur secteur d'activité, et, d'autre part, entre les conducteurs routiers en fonction de la nature de la cargaison transportée ou de celle de leur employeur.

Ouvrir aussi largement les dérogations, c'est détourner le principe accepté de l'application du détachement dans le secteur routier. L'Assemblée nationale doit apporter son soutien à l'opposition ferme exprimée par le Gouvernement face à toute norme sociale spécifique appliquée à ce secteur qui aboutirait à lui appliquer des règles moins exigeantes.

Quant au cabotage, en contrepartie d'un nombre illimité d'opérations, la Commission européenne propose de réduire la période autorisée à cinq jours et de l'étendre aux États limitrophes. Ce qui revient à une libéralisation déguisée.

Le cabotage remplit une fonction environnementale et économique dans l'intérêt de tous. Mais l'ouverture proposée ne ferait que cannibaliser les marchés intérieurs des États membres situés géographiquement au cœur de l'Europe.

Le rapporteur du Parlement européen a choisi de limiter significativement les possibilités de cabotage notamment en réduisant la période autorisée à 48 heures, mais en maintenant le déplafonnement du nombre d'opérations. Cette option a reçu un accueil « partagé » au Parlement européen.

Un tel déplafonnement s'oppose dans son essence même au principe que le cabotage n'est pas et ne doit pas s'apparenter à un mode opératoire ordinaire du transport routier.

Pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes, la solution consiste à maintenir une limite au nombre d'opérations, à réduire la période autorisée, et, en même temps, à instaurer une période de carence entre deux périodes de cabotage.

Une telle mesure est discutée au Conseil. La Présidence estonienne en a proposé le principe, et la Présidence bulgare a entamé les discussions sur la durée, en proposant de la fixer à deux jours. C'est clairement insuffisant pour respecter à la fois la lettre et l'esprit du cabotage, et le Rapporteur de la commission des Affaires européennes propose d'appeler à fixer cette carence à trois semaines.

● En parallèle, les **discussions sur les temps de repos et de conduite pourraient aboutir à un affaiblissement de la différenciation entre règle et exception en matière de repos.**

Compte tenu des écarts de coûts salariaux, accroître les temps de conduite permettrait de compenser au moins partiellement la perte de l'avantage lié au détachement.

Les États membres les plus libéraux cherchent à assouplir encore les propositions de la Commission européenne en faveur d'une plus grande flexibilité opérationnelle pour les entreprises, que le Rapporteur de la commission des Affaires européennes juge déjà déséquilibrées.

Le compromis mis en avant par tant par la Présidence bulgare que par le rapporteur thématique du Parlement européen – avec une même logique de flexibilisation mais des solutions différentes – est loin de corriger ce déséquilibre, bien au contraire.

De manière similaire, il est à craindre que l'interdiction claire de la prise du repos normal en cabine, proposée par la Commission et réaffirmée par l'arrêt rendu le 20 décembre 2017 par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), laisse la place à un compromis boiteux, avec une autorisation lorsque des installations appropriées et/ou des parkings sécurisés sont disponibles.

Pour la CJUE, l'objectif essentiel du règlement 561/2006 est l'amélioration des conditions de travail des transporteurs routiers ainsi que de la sécurité routière. Au vu des équipements d'une cabine, permettre qu'un conducteur prenne son temps de repos hebdomadaire normal à bord du camion irait donc à l'encontre de ces objectifs.

La discussion aujourd'hui ouverte au Conseil et au Parlement européen sur les critères des « zones appropriées » permettant le repos en cabine n'a pas lieu d'être, et le Rapporteur de la commission des Affaires européennes s'inquiète vivement du signal ainsi donné.

● À l'inverse, la proposition, faite au Parlement européen, d'appliquer les règles en matière de temps de repos et de conduite à tous les véhicules effectuant du transport international, prenant ainsi en compte **la part de plus en plus grande des véhicules utilitaires légers (VUL)** dans cette activité, doit être saluée. **Il convient toutefois de pousser le raisonnement jusqu'au bout de la logique.**

La flotte des VUL, bien plus importante numériquement que la flotte poids lourds, est paradoxalement bien moins encadrée, avec de surcroît un phénomène difficilement contrôlable et en croissance, celui des VUL non établis.

Prenant enfin en compte la présence grandissante des VUL, notamment dans le transport international, la Commission européenne fait des propositions, mais elles sont modestes : elle propose de les soumettre à deux des quatre critères exigibles pour les poids lourds (établissement et capacité financière).

Le compromis présenté par la Présidence est lui aussi en deçà de l'ambition nécessaire : il prévoit le respect des quatre critères uniquement pour les VUL les plus gros et ayant une activité internationale. Le rapporteur du Parlement européen partage ce point de vue.

Le seul critère pertinent pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes est celui de l'activité : tous les VUL impliqués dans des opérations de transport devraient être concernés dans la mesure où ils sont en concurrence avec d'autres entreprises de transport.

## **2. Le volet « simplification et numérisation des procédures et des contrôles » : un enjeu majeur et consensuel sur les principes, mais qui doit mieux tirer parti de la mobilité connectée dans ses modalités**

Le contrôle du respect des réglementations, européennes comme nationales, qui encadrent ce secteur est un enjeu majeur pour atteindre les objectifs en matière de concurrence saine et loyale, de sécurité routière, de protection du réseau et des infrastructures routiers et de progrès environnemental que l'Union et les États membres qui la composent se sont donnés, et ont choisi de renforcer avec ce paquet Mobilité I.

• Plusieurs dispositions sur les pratiques et les outils visent ainsi à **renforcer les contrôles opérés par les États membres, en encadrant leurs pratiques selon une approche harmonisée et numérisée.**

La Commission européenne propose une méthodologie commune permettant de calculer le niveau de risque d'une entreprise, de nouvelles données obligatoires dans les registres nationaux, un modèle unique et dématérialisé pour les déclarations, le relèvement des objectifs de contrôle assignés aux États membres, le renforcement de la coopération en cas de saisine d'un État membre par une autorité de contrôle d'un autre État, l'enregistrement des passages de frontières, en utilisant pour ce faire des outils numériques.

Cela fait consensus sur le principe, au Conseil comme au Parlement européen, les discussions portant sur les modalités pratiques. À cet égard, un axe évident d'action est une meilleure utilisation des outils numériques.

L'obligation nouvelle de détention sous format électronique de la déclaration de détachement est une remarquable avancée qu'il convient de saluer, pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes.

Mais les outils existants pourraient également être plus mis à profit.

Établir et interconnecter les registres nationaux des entreprises de transport par route est une obligation ancienne et pourtant certains États membres n'ont pas rendu leurs registres électroniques nationaux interopérables afin de créer un registre européen des entreprises de transport routier (« *European Register of Road Transport Undertakings* », ERRU), voire tout simplement établi ces registres nationaux.

Poursuivre le travail de mise en compatibilité des systèmes de télépéage des États membres participe à l'extension de l'interopérabilité au sein de l'Union européenne, tout comme la mise en place d'un dispositif transfrontalier de recouvrement des infractions aux péages.

La lettre de voiture électronique, « *l'e-CMR* », est un outil efficace de lutte contre les fraudes au cabotage et au détachement, généraliser son usage est une réponse appropriée aux difficultés qu'éprouvent les corps de contrôle pour retracer



la réelle activité du véhicule. À défaut, le Rapporteur de la commission des Affaires européennes préconise de rendre obligatoire une déclaration dématérialisée préalablement à l'exécution de toutes les opérations de cabotage.

- **Deux points sont particulièrement importants.**

- ◆ D'une part, la volonté de la Commission européenne de faciliter les échanges d'information entre États membres, en posant une obligation de **coopération rapide entre les autorités nationales de contrôle**, comporte trois biais regrettables : une période de contrôle des données insuffisamment longue, qui devrait être doublée ; l'absence de critère objectif de rejet d'une demande et de recours en cas de blocage entre deux États membres, auxquelles il convient de remédier ; une harmonisation trop fermée des contrôles et des exigences administratives en matière de détachement et d'établissement, qui réduisent de fait significativement la capacité, l'autonomie et l'efficacité de contrôle des autorités des pays d'accueil en matière de détachement. Il conviendrait donc à tout le moins que le transport routier soit placé dans des conditions similaires à celles applicable au détachement en général.

- ◆ D'autre part, la réduction du délai de transition laissé à la flotte existante pour s'équiper en **tachygraphe intelligent**, aujourd'hui fixé au 15 juin 2034, est un enjeu crucial.

La proposition initiale de la Commission européenne était muette sur ce point, mais tant le Conseil que les trois rapporteurs du premier volet au Parlement européen l'ont mis sur la table.

Le rapporteur thématique sur les temps de travail et de repos souhaite que cette date butoir soit portée au 2 janvier 2020, soit un délai de transition passant de quinze ans à six mois. La Présidence bulgare semble d'avis d'avancer la date limite au 31 janvier 2028.

Pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes, le calendrier de mise en œuvre tachygraphe intelligent doit être accéléré, suffisamment mais de manière réaliste, en avançant cette limite à 2023.

### **3. Le volet « tarification des infrastructures » : une nouvelle révision bienvenue dans son principe mais dont les modalités doivent privilégier une approche plus souple et proportionnée**

- Après avoir initialement pensé sa politique de transports en termes d'infrastructures, puis de réseaux, l'Union européenne la conjugue aujourd'hui avec celle qu'elle mène en matière de changement climatique. **Le transport se trouve en effet au carrefour de deux enjeux majeurs.**

- ◆ D'une part, la contribution aux **émissions de gaz à effet de serre** (GES) du secteur du transport a crû de 16 % entre 1990 et 2015 alors que les émissions globales de l'Union à 28 diminuaient, durant la même période, d'un peu plus

de 20 %. Le risque est politique, celui du non-respect des engagements que l'Union s'est donnée à elle-même tant lors du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 qu'à l'occasion de la 21<sup>e</sup> Conférence des parties de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, à Paris en décembre 2015.

D'autre part, le transport routier présente également un fort enjeu en termes de **pollution atmosphérique** locale : les pollutions dont il est à l'origine demeurent, en volume, significatives, et les oxydes d'azote et les particules fines y sont, en particulier, surreprésentés.

Plus de trois-quarts des États membres dépassent aujourd'hui les limites d'émissions fixées dans l'Union européenne pour le dioxyde d'azote ou les particules fines, avec pour certains – dont la France – des procédures d'infraction déjà ouvertes.

◆ La *Stratégie européenne pour une mobilité à faibles émissions* présentée par la Commission européenne le 20 juillet 2016 dresse le cadre des initiatives et l'inventaire des domaines dans lesquels cette dernière envisage d'agir pour, tout en répondant à l'augmentation des besoins de mobilité des personnes et des biens, atteindre l'objectif de réduction des émissions du secteur des transports.

Cette stratégie est fondée sur trois piliers principaux : augmenter l'efficacité du système de transport ; accélérer le déploiement d'énergies alternatives à faibles émissions pour le transport ; poursuivre l'effort en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules et se diriger vers des véhicules à émission faible ou nulle zéro.

● Avec la **révision de la directive « Eurovignette »**, la Commission européenne poursuit l'objectif de couverture de tous les coûts attachés au transport routier par tous les usagers de la route.

◆ La Commission propose de faire évoluer le **dispositif européen de tarification** de certains axes routiers : elle étend l'application du principe « utilisateur-payeur » à l'ensemble des véhicules à quatre roues ; elle supprime à terme la possibilité de choix entre un système de tarification à la distance ou à la durée ; elle accentue le panel d'outils d'intégration des externalités négatives dans le calcul de la tarification et elle remplace à terme la modulation des péages basés sur les classes EURO par un système fondé sur les émissions de CO<sub>2</sub>. En parallèle elle permet aux États membres de réduire voire de supprimer les taxes sur les véhicules, en plusieurs étapes.

Lors du débat d'orientation dans le cadre du Conseil Transports de décembre dernier, l'élargissement du champ de la tarification routière à l'ensemble des véhicules a rencontré une opposition nette d'une majorité des États membres. L'obligation de mettre fin au système de vignette est également très discutée, les États membres affichant leur préférence pour conserver la flexibilité

nécessaire pour choisir le type de système convenant le mieux à leurs caractéristiques individuelles.

La rapporteure du Parlement européen accentue, elle, très fortement l'évolution proposée par la Commission européenne, en proposant une tarification à la distance obligatoire, élargie et homogène, dans un délai plus rapide. Elle prévoit en contrepartie des mesures pour faciliter l'acceptabilité par toutes les parties prenantes du dispositif proposé, avec le « fléchage » des recettes ainsi générées et la prise en compte de facteurs socio-économiques et géographiques.

◆ Pour le Rapporteur de la commission des Affaires européennes, **la diversité des situations des États membres exige une approche plus souple et proportionnée**, ces derniers devant garder la responsabilité de choisir les solutions les plus efficaces et les plus adaptées à leur contexte. Il convient donc de préserver, dans des conditions strictement définies, l'option de la tarification basée sur la durée.



## SUMMARY OF THE REPORT

Labelled “Europe on the Move”, the Mobility Package, published on May 31, 2017 concerning road transport was the first of a series of three bills announced by the Commissioner for Transport, Ms. Violeta Bulc.

It consists of three thematic dimensions: an “economic and social” dimension which was much awaited but which has created deep divisions between Member states; a “simplification and digitization” dimension which is essential and, in particular, deals with the idea of monitoring and has gained a relative consensus; and finally, an “infrastructure charging” dimension which strengthens the principles of “user pays” and “polluter pays” but whose proposed mechanisms are too rigid and could be counterproductive.

**1. The economic and social dimension: there are strong disagreements between member states on the necessary level for the protection of workers and on the ways to guarantee fair competition between companies in the haulage sector**

- In the European area that has been created by successive enlargements, the complexity and unsuitability of European rules governing the road haulage sector as well as the flawed monitoring system of such rules, has led to unfair economic and social competition which is reflected by the fact that hauliers in the very heart of Europe have been forced to look towards their internal market.

This competition based on offering the lowest social benefits impacts national markets by allowing return cabotage operations and is untenable for railway transport. Therefore it goes totally against all the efforts made to expand the modal shift whose environmental advantages have been clearly recognized.

Member states are not in agreement on the European policies which should be carried out in this sector and have for several years now expressed their concerns in a particularly divided way. Certain “cabotaged” states are collectively against the complete liberalization of cabotage and the abuses linked to the posting of workers, other “caboter” states push for greater liberalization and more proportionality in the application of the current rules in the transport sector so as to continue to take full advantage of the European internal market and of the free movement of workers which is associated with it and which they consider to be one of the great benefits of their membership of the European Union.

The states at the heart of Europe have developed national legislation aiming at reestablishing a balance – France has notably done this with the

provisions of the laws referred to as the Savary, Macron and El Khomri laws which deal with the posting of workers. Poland, supported by ten other European states, made a referral in June 2016 to the European Commission concerning the rules implemented by France and Germany aiming at allowing the systematic application of a minimum wage in the road transport sector. The European Commission initiated infringement proceedings considering that such practices limited the internal market of the Union in a “disproportionate fashion”.

Subsequently, about ten member states – including France – made a referral to the European Commission in September 2016, requesting it to make a decision on “the social and road safety aspects” which are a consequence of the “abusive practices” and of the “unremitting competition” carried out by other states in the road transport sector in Europe. These member states formalized their agreement on January 31, 2017 with the setting-up of the “Road Alliance”.

These two “coalitions of states” have publicly reaffirmed their positions on the “social” and “market” aspects of the question during the two Transport Councils held in 2017 and the beginning of a compromise appeared to be developing only on the subjects of the rules governing light commercial vehicles, and the strengthening of the rules concerning the setting-up of a transport or vehicle renting company. The approaches of the member states are still radically different on the most difficult issues such as cabotage, the posting of workers and the period of rest time.

Broad support was given in committee at the European Parliament to proposals aimed at ensuring efficient monitoring but also to those aimed at increasing the operational flexibility of companies. But MEPs are themselves divided concerning cabotage and the posting of workers.

The Bulgarian presidency seems to be in favour of a liberal agenda which takes us further away from and not closer to a compromise which maintains the values of the Union and the working and living conditions of the drivers as well as guaranteeing fair competition between companies in this sector.

- The “market” and “social” dimension involves a main and crucial issue in a sector where workers and vehicles are mobile as regards the notion of “company – posting – cabotage”.

- ◆ The weak legal framework in the sector of road haulage has led to the development of the phenomenon of “letterbox” companies. In reply, the European Commission proposes to strengthen two of the criteria regulating access to the profession of haulier concerning the company and integrity.

It has the support of most member states on this principle and the support of the relevant thematic *rapporteurs* on the European Parliament’s Standing Committee on Transport and Tourism, even though negotiations are on-going to work out the technical details.

The fight against “letterbox companies” is, in the opinion of the *rapporteur* of the European Affairs Committee, a real priority in the attempt to find an equilibrium in the market based on healthy and fair competition and that thus the unity of opinion shown by the Council and by the European Parliament is very positive.

◆ Such a unity of opinion is far from being reached on the two other subjects of the posting of workers and of cabotage.

International road transport is not, in principle, excluded from the legal framework concerning the posting of workers, but it has, for a long time, appeared difficult in practice to apply the general rules to this field given its very “mobile” nature which makes the situation even less comfortable for the “host” country which is, by definition, temporary, and thus characterizes the idea of the posting of workers.

Certain member states today strictly apply European standards regarding the posting of workers. France is one of them and not only applies these rules to cabotage operations but also to international haulage operations (TIR) as of the first day of entry on the territory. The European Commission challenges this notion and has opened infringement proceedings.

The agreement reached at the ESPCO Council of October 23, 2017, reaffirmed that the rules concerning the posting of workers were to be fully applied in the transport sector, but that given the particularities of the transport sector, the mechanisms concerning the application of the revised directive in this sector would be clarified in the negotiation on the Mobility I package.

The European Commission proposed that for such rules with specific derogations, the trigger threshold, only for TIR, should be set at three days.

The states adhering to the “Road Alliance” demand the application of the rules concerning the posting of workers within the TIR system as of the first day, both for reasons of principle (nothing can justify a different treatment of employees) and practical reasons, as this threshold neither helps the application nor the monitoring of the respect of the rules. Conversely, peripheral countries agree with the Višegrad Group in requesting an increase in the trigger threshold and even its extension to cabotage.

The Bulgarian presidency seems to have a very liberal approach with an application threshold which is not only tripled for the TIRs but which is also extended to cabotage. Negative signs were put forward in the standing committee of the European Parliament, at least in the written proposals set down by the *rapporteure* on this subject. Even if she did not give her opinion on the numerical threshold concerning posting in the TIR system, the *rapporteure* seemed already to accept the principle and puts forwards proposals, which, if they are accepted, would lead to a double inequality of treatment: on the one hand between posted

workers according to their sector of activity and, on the other hand, between lorry drivers according to the merchandise they transport or to that of their employer.

Broadening the field of far-reaching exemptions would mean diverting the accepted principle of the application of the posting of workers in the road haulage sector. The French National Assembly gives its wholehearted support to the opposition expressed by the Government to any specific social standard applied in this field which would lead to less demanding rules.

On the issue of cabotage, in return for an unlimited number of operations, the European Commission proposes to reduce the authorized period to five days and to extend this to bordering countries. This, in fact, is a disguised form of liberalization.

Cabotage fulfills an environmental and economic function which is in the interest of us all. However, the proposed opening would do no more than cannibalize the internal markets of the member states situated geographically at the heart of Europe.

The *rapporteur* of the European Parliament decided to significantly limit the possibilities of cabotage, particularly by reducing the authorized period to 48 hours, but yet put a limit on the amount of the number of operations. This option received a “divided” response in the European Parliament.

The fact that no such limit exists is, by definition, opposed to the principle that cabotage is not and should not be a normal *modus operandi* for road haulage.

For the *rapporteur* of the Foreign Affairs Committee, the solution would lie in fixing a limited number of operations, in reducing the authorized period and, at the same time, setting up a gap between two cabotage operations.

Such a measure is currently being debated in the Council. The Estonian Presidency proposed the principle and the Bulgarian Presidency has begun the discussions on the length, proposing to limit it to two days. This is clearly not enough in order to respect both the letter and the spirit of cabotage, and the *rapporteur* of the European Affairs Committee proposes setting this interval at three weeks.

• At the same time, **discussions on the rest and driving time could lead to the weakening of the differentiation between rules and exceptions regarding rest time.**

Given the gap in labour costs, increasing driving time would allow the partial compensation of the loss of advantages linked to being posted.

The most liberal member states seek to loosen even more the proposals of the European Commission in favour of offering more operational flexibility for



companies which the *Rapporteur* of the European Affairs Committee already considers unbalanced.

The compromise suggested by both the Bulgarian Presidency and the thematic *rapporteur* of the European Parliament – with the same rationale concerning flexibility but with different solutions – is far from redressing this imbalance, in fact it could lead to the opposite solution.

In the same way, it is to be feared that the total prohibition of taking the normal rest period in the cab, proposed by the Commission and reaffirmed by the judgement of the Court of Justice of the European Union (CJEU) of December 20, 2017, would lead to a shoddy compromise, with an authorization whilst the necessary space and/or secured parking areas are available.

For the CJEU, the main aim of regulation 561/2006 is the improvement of the working conditions of drivers and of road safety. Given the conditions of a cab, allowing a driver to take his/her normal weekly rest time within his/her lorry would go against these aims.

The current discussion which has been opened at the Council and at the European Parliament concerning the “appropriate areas” where rest time in the cab could be allowed, should not take place and the *Rapporteur* of the European Affairs Committee is very concerned by the signals it sends out.

- On the contrary, the proposal put forward at the European Parliament, to apply the rules concerning rest and driving time for all vehicles involved in international transport, taking into account the greater and greater use of light commercial vehicles (LCVs) should be welcomed. Nonetheless, we must go even further in the implementation of this reasoning.

The number of LCVs is much more substantial than the number of HGVs but yet is, paradoxically, much less regulated, with, in addition, a criterion which is difficult to monitor and growing – the number of non-registered LCVs.

Finally, taking into account the growing presence of LCVs, especially in the sector of international transport, the European Commission has put forward proposals but they are limited: it proposes that LCVs should undergo two of the four criteria required for HGVs (company and financial capacity).

The compromise put forward by the Presidency is below the required level as it would apply the four criteria only for larger LCVs having international operations. The *rapporteur* of the European Parliament shares this point of view.

The only relevant criterion for the *Rapporteur* of the European Affairs Commission concerns the notion of activity: all LCVs involved in transport operations should be concerned insofar as they are in competition with other transport companies.

## **2. The “simplification and digitization of procedures and monitoring” dimension represents a major and consensual issue on principles but should make better use of connected mobility in its mechanisms**

The monitoring of the respect of the regulations, both European and national which apply to this sector is a major issue in reaching the objectives in the field of healthy and fair competition as regards road safety, road assets and the environmental progress that the Union and its member states set themselves and have decided to strengthen with the Mobility I package.

• Several provisions concerning practices and tools thus aim at **strengthening the checks carried out by member states and at framing such practices in a harmonized and digitized approach.**

The European Commission proposes a common methodology which would allow the calculation of the level of risk for a company, would include new obligatory data in national registers, a single, dematerialized declaration, an increase in the monitoring targets attributed to member states, the strengthening of cooperation in cases where a referral was made by the monitoring body of one member state against another and the recording of border crossings. All of this would be carried out using digital tools.

This principle represents a consensus both in the Council and in the European Parliament and discussions now deal with the practical means of implementation. In this regard, an obvious means of action would be a better use of digital tools.

The new obligation to hold, in electronic form, the declaration of posting represents wonderful progress in the opinion of the *Rapporteur* of the European Affairs Committee and should be warmly welcomed.

However, the existing tolls could also be better used.

The creation and the interconnection of national registers in the field of road transport has been an obligation for some time now but nonetheless certain member states have not made their national electronic registers interoperable so as to set up a “European Register of Road Transport Undertakings”, ERRU, and some have simply not even created such national registers.

Continuing the work of making member states’ electronic systems compatible participates in the extension of interoperability within the European Union, as does the setting up of a cross-border system for the payment of toll violations.

The electronic consignment note (the e-CMR) is an efficient tool in the struggles against fraud in the field of cabotage and of posting and generalizing its use is an appropriate response to the difficulties faced by monitoring bodies in the search to retrace the real activity of a vehicle. Failing this, the *Rapporteur* of the

European Affairs Committee recommends making a dematerialized declaration obligatory before every cabotage operation.

- **Two points are particularly important.**

- ◆ Firstly, the desire of the European Commission to facilitate information exchanges between member states, by setting down an obligation for **rapid cooperation between national monitoring bodies**, includes three regrettable biases: a too-short period for the checking of the data, which should be doubled; the absence of objective criteria for the rejection of a request and of appeal in the case of deadlock between two member states which needs to be resolved; an over restricted harmonization of checks and administrative obligations as regards posting and companies which, in reality, significantly reduces the capacity, the autonomy and the effectiveness of the monitoring of the authorities belonging to the host country in the field of posting. It would therefore be desirable that, at the very least, the road transport sector be subject to similar conditions applicable to the posting of workers in general.

- ◆ Secondly, the shortening of the transition phase provided to the current fleet to install **“smart” tachographs**, which today is set for June 15, 2034, is a crucial issue.

The original proposal of the European Commission made no mention of this point but it has been put on the table by both the Council and by the three *rapporteurs* of dimension one at the European Parliament.

The thematic *rapporteur* on rest and working time wants this deadline to be shortened to January 2, 2020, i.e. the transition phase would be reduced from fifteen years to six months. The Bulgarian Presidency appears to be suggesting to move the deadline to January 31, 2028.

According to the *Rapporteur* of the European Affairs Committee, the timetable for the move towards the “smart” tachograph must be reduced sufficiently but also realistically, by changing the limit to 2023.

### **3. The “infrastructure charging” dimension: a new revision whose principle is welcome but whose mechanisms should be more flexible and proportionate**

- After having initially considered its transport policy from an infrastructure point of view and then from the perspective of networks, today the European Union combines it with its approach to climate change. **Transport is, in fact, at the crossroads between two major issues.**

- ◆ On the one hand, the contribution to **greenhouse gas emissions (GHG)** in the transport sector rose by 16% between 1990 and 2015, whilst the overall emissions of the 28-member Union dropped, over the same period, by around 20%. The risk is political: that of not respecting the commitments which

the Union gave itself, both during the European Council of October 23 and 24, 2014 and at the 21<sup>st</sup> Conference of Parties of the framework convention of the United Nations on climate change, in December 2015 in Paris.

On the other hand, road transport is also a major issue in terms of local **atmospheric pollution**: it is at the origin of significant pollution (from a volume point of view) and the emissions of nitrogen oxides and particulate matter which it contains are, in particular, present.

More than three-quarters of the member states today break the emission limits set down by the European Union concerning nitrogen oxides and particulate matter and, for some, including France, infringement proceedings have already been opened.

◆ The *European Strategy for the Move to Low Emissions*, put forward by the European Commission on July 20, 2016, sets down the framework of initiatives and the list of the areas in which it aims to act, in order to reach the goal of reducing emissions in the transport sector, whilst taking into account the increase in the needs for the mobility of people and of goods.

This strategy is based on three main pillars: increasing the efficiency of the transport system; accelerating the use of alternative energies with low emissions for transport; continuing the effort to reduce CO<sub>2</sub> emissions for vehicles and moving towards vehicles with low or zero emissions.

● With the **revision of the “Eurovignette” Directive**, the European Commission continues its aim to cover all the costs linked to road transport by all road users.

◆ The Commission proposes to develop **the European charging system** for certain roads. Indeed, it is extending the application of the “user pays” principle to all four-wheeled vehicles; it is abolishing, in the long run, the possibility of choosing between a charging system based on distance or on time; it is increasing the range of negative externality integration tools in the calculation of charges and it is replacing, in the long term, toll rates based on EURO classes by a system based on CO<sub>2</sub> emissions. At the same time, it is allowing member states, in several stages, to reduce, even abolish taxes on vehicles.

During the policy debate last December in the framework of the Council on Transport, the broadening of road charges to all vehicles met with stiff opposition from a majority of member states. The obligation to end the system of “vignettes” was also hotly debated and member states opted to maintain the flexibility necessary to choose the type of system which best suited their individual characteristics.

The current *Rapporteure* of the European Parliament, very strongly emphasizes the development proposed by the European Commission which suggests a broader and homogeneous obligatory distance charging system in a

faster time period. In return, she imagines measures to facilitate the acceptance of this policy by all stakeholders of the proposed mechanism, including the signposting of the revenue so gained and the taking into account of socio-economic and geographical factors.

◆ For the *Rapporteur* of the European Affairs Committee, **the diversity of the situations of the member states requires a more flexible and proportionate approach**, as they need to maintain responsibility for the most efficient and best adapted solutions according to their context. Thus, it would be better to maintain, in very strictly defined conditions, the option of charging according to time.



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Régis par le titre VI, spécifique aux transports, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les transports sont une des politiques communes les plus stratégiques de l'Union. Cette politique permet en effet de définir un cadre commun qui ne se limite pas simplement à la libre circulation, mais qui tient compte non seulement de la situation économique de certaines régions et des entreprises mais aussi des enjeux sociaux, environnementaux et de sécurité routière.

Dès 2012, la Commission européenne avait dévoilé sa volonté de réviser le « Paquet routier »<sup>(1)</sup> pourtant adopté seulement trois ans plus tôt, en 2009, mais face à la résistance du Parlement européen et d'une partie des États membres - dont la France, au premier rang -, elle y avait renoncé.

La Commission Juncker a repris ce projet de révision, et annoncé en avril 2016 de futures initiatives concernant le transport routier. Dans cette optique, elle a lancé une série de consultations publiques entre les mois de juin et septembre suivant cette annonce. La Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale a d'ailleurs participé à celle relative au renforcement de la législation sociale dans le domaine des transports par route<sup>(2)</sup>.

Lors de sa campagne, le Président de la République, M. Emmanuel Macron, avait pris clairement position : « *La première priorité qui s'imposera au nouveau gouvernement sera de peser sur les propositions attendues de la Commission européenne en matière de paquet routier, en particulier pour ce qui s'agit de la lutte contre le dumping social, les fraudes au détachement et les distorsions de concurrence.* »<sup>(3)</sup> Aujourd'hui, l'ambition de la France, portée par le Président de la République, vise une « *Europe juste, protectrice et*

---

(1) Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil ; règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route et règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006.

(2) Communication de M. Gilles Savary, député, sur la consultation publique sur le renforcement de la législation sociale dans le domaine des transports par route et conclusions adoptées par la Commission des Affaires européennes le 7 décembre 2016.

(3) Le Monde du mardi 23 mai 2017, « Transports : les dossiers qui attendent la nouvelle ministre », Éric Beziat et Guy Duthel.

*ambitieuse* »<sup>(1)</sup> en matière sociale mais également en matière de transition écologique.

Avec le label « l'Europe en mouvement », le premier paquet Mobilité (« paquet Mobilité I »), publié le 31 mai 2017 par la Commission européenne, est le premier des trois ensembles de textes annoncés par la Commissaire aux Transports, Mme Violeta Bulc : outre celui-ci, un paquet « Mobilité propre » (« paquet Mobilité II ») a été publié le 8 novembre 2017, et un dernier paquet devrait l'être en mai prochain.

● Le secteur des transports routiers, en particulier **le transport routier de marchandises (TRM) est, pour votre Rapporteur, emblématique de l'Europe dont nos concitoyens ne veulent plus.**

Dans l'espace européen né des élargissements successifs, le secteur du TRM conjugue toutes les problématiques déjà abordées lors de nos débats sur le détachement des travailleurs, avec l'impact de niveaux de salaire et de cotisations sociales trop disparates, l'absence d'efficacité des contrôles, etc. Ce secteur en est une illustration d'autant plus forte que le salarié comme son lieu de travail sont mobiles.

La complexité, l'inadéquation des règles européennes et le contrôle défaillant du respect de ces dernières nourrissent une concurrence économique et sociale qui n'est pas loyale et qui se traduit par le repli forcé sur leur marché intérieur des transporteurs situés au cœur de l'Europe, les transporteurs situés en périphérie géographique étant en situation dominante sur le transport international de marchandises, le TIR, et en situation menaçante pour le cabotage.

Cette concurrence au moins-disant social, qui se répercute sur les marchés nationaux par l'intermédiaire des modalités de cabotage de retour autorisé, est en outre insoutenable pour le rail. Cela va à l'encontre de tous les efforts déployés par ailleurs pour développer le report modal, dont les avantages environnementaux sont reconnus.

En réaction, ces États du cœur de l'Europe se sont dotés d'une législation nationale visant à rétablir un équilibre – la France au premier chef, avec les dispositions portées par les lois dites Savary, Macron et El Khomri en matière de détachement – mais aussi la Belgique ou encore l'Allemagne. Or ces États ont fait l'objet d'une procédure d'infraction, la Commission européenne estimant que leurs pratiques limitaient le marché intérieur de l'Union « *de manière disproportionnée* ».

Avec la procédure de carton jaune lancée en 2016 contre la révision de la directive détachement par onze États membres, la création de « l'Alliance du Routier » en janvier 2017 réclamant au contraire un corpus de règles, deux blocs

---

(1) « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique » du Président de la République, La Sorbonne, 26 septembre 2017.



apparaissent finalement dressés l'un contre l'autre, nous faisant courir le risque – clairement identifié par le Président de la République dans son discours sur l'initiative sur l'Europe de la Sorbonne – que la « *compétition sans règles [devienne] la division sans retour* ».

● Mais ce secteur est aussi **emblématique de l'Union européenne qu'attendent les citoyens, et celle pour laquelle le Président de la République et le Gouvernement unissent leurs efforts, avec le plein soutien de votre Rapporteur :**

- Une Union où la Commission européenne reconnaît l'existence de déséquilibres dans le marché unique que le marché à lui seul ne suffit pas à régler, et c'est bien l'origine du dépôt de ses initiatives sur le détachement « général » et sur le volet économique et social de ce paquet – il faut saluer ici le rôle du Président Juncker qui, poussé et soutenu par des États membres pugnaces, a su insuffler ce changement de cap ;
- Une Union où par l'écoute et l'échange – et non par l'invective et l'anathème – on obtient des résultats concrets pour nos concitoyens quand et là où c'est nécessaire. C'est avec cette méthode que le Président de la République a réussi là où beaucoup pensaient qu'il allait échouer, en obtenant d'abord en juin une renégociation de la directive « détachement », puis un accord en octobre dernier, qui non seulement réaffirme le principe que les travailleurs du secteur routier ne sont pas des travailleurs de seconde classe et sont à ce titre couverts par la règle générale, mais aussi préserve les outils dont disposent aujourd'hui les États membres pour faire respecter dans leur espace national les règles européennes organisant le TIR : en effet, jusqu'à l'adoption de la *lex specialis*, le secteur routier restera régi par la directive de 1996 dans sa version avant révision.

● Composé *stricto sensu* de six propositions législatives, on peut aussi rattacher à ce « paquet Mobilité I » une proposition concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs et une proposition de directive du Conseil venant compléter la proposition législative relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Il comporte **trois volets thématiques : un volet « économique et social » attendu mais marqué par une forte division entre États membres ; un volet « simplification et numérisation », portant notamment sur les contrôles, absolument indispensable ; et, enfin, un volet « tarification des infrastructures » dont votre Rapporteur partage les principes, mais dont les modalités proposées lui semblent être excessivement rigides.**

LES TROIS VOLETS DU PAQUET MOBILITÉ I PRÉSENTÉ LE 31 MAI 2017

<i>Accès au marché et volet social</i>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur <b>COM (2017) 281 final</b>
	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route <b>COM (2017) 282 final</b>
	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes <b>COM (2017) 277 final</b>
	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier <b>COM (2017) 278 final</b>
<i>Tarifification des infrastructures</i>	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures <b>COM (2017) 275 final</b>
	Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures <b>COM (2017) 276 final</b>
	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO <sub>2</sub> et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs <b>COM (2017) 279 final</b>
<i>Numérisation</i>	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte) <b>COM (2017) 280 final</b>

## PREMIÈRE PARTIE : VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

### I. UN VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL INDISPENSABLE MAIS QUI DIVISE FORTEMENT LES ÉTATS MEMBRES

De précédents travaux des commissions de nos deux assemblées ont clairement mis en évidence le caractère **notoirement complexe et dépassé du cadre juridique** applicable au transport routier<sup>(1)</sup>. Mais tant ce constat que les solutions proposées pour y remédier divisent fortement les États membres.

#### A. UNE HARMONISATION LOIN D'ÊTRE ACHEVÉE CONJUGUÉE À DES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES PERSISTANTES

##### 1. Une articulation complexe de réglementations elles-mêmes complexes

###### a. *Un encadrement européen complexe*

• Le transport routier de marchandises (TRM) est **encadré au niveau européen** : conditions d'accès à la profession (règlement (CE) n°1071/2009), temps de travail, de conduite et de disponibilité (directive 2002/15/CE et règlement (CE) n° 561/2006), opérations de transport vers et au sein d'un autre État membre (règlement (CE) n°1072/2009), etc.

Cette **articulation complexe de réglementations elles-mêmes complexes** relatives soit aux chauffeurs soit aux véhicules (les deux étant mobiles...) se double d'une prise en compte variable au sein de l'Union européenne du temps de conduite, certains États s'écartant, en outre, de la notion de temps de travail pour la détermination de la rémunération des conducteurs, avec une forfaitisation partielle.

Enfin, le développement de la pratique du cabotage (réglementation transport) ajoute un degré de complexité supplémentaire à l'application du régime du détachement (réglementation sociale). Ainsi, si chaque transport de cabotage

---

(1) Rapport d'information n°1087 « *Le détachement des travailleurs : cheval de trois du travailleur low cost – proposition pour une politique européenne contre le dumping social* » présenté par M. Gilles Savary, Chantal Guittet et Michel Piron, députés, au nom de la commission des affaires européennes le juin 2013; rapport n° 1085 sur les propositions de loi visant à renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et à lutter contre le dumping social et la concurrence déloyale, présenté par M. Gilles Savary, député, au nom de la commission des affaires sociales le 17 février 2014 ; rapport d'information n° 450 (2013-2014) « *Le droit en soute : le dumping social dans les transports européens* » présenté au nom de la commission des affaires européennes par M. Éric Bocquet, sénateur, le 10 avril 2014 ; communication de M. Gilles Savary, député, sur la consultation publique sur le renforcement de la législation sociale dans le domaine des transports par route et conclusions adoptées par la Commission des Affaires européennes le 7 décembre 2016.

est soumis à la législation nationale de l'État membre d'accueil pour ce qui relève des « opérations de transport » (contrat de transport, poids et dimension des véhicules, prescriptions spécifiques à certaines catégories de marchandises), l'activité relative aux chauffeurs (contrôle des temps de conduite ou de repos des conducteurs, rémunération et temps de travail) peut être soumise aux règles du pays d'envoi durant toute la phase de cabotage, en raison de l'absence de référence, à l'article 9 du règlement n° 1072/2009, aux dispositions de la directive n° 96/71 sur le détachement de travailleurs et donc à la notion de « noyau dur » du pays d'accueil pour les règles impératives de protection minimales en droit du travail, limitativement énumérées <sup>(1)</sup>.

Les États ont alors pu interpréter de façon différente la directive « détachement » dans ce secteur. La France avait ainsi, jusqu'en 2015, exclu le cabotage légal du régime du détachement, et n'appliquait le statut du détachement qu'après huit jours de travail sur le territoire national soit après le délai de sept jours maximum autorisé pour effectuer jusqu'à trois opérations de cabotage. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est revenue sur cette exclusion.

#### ***b. La grande diversité des cadres nationaux***

**L'uniformisation de tous les cadres réglementaires nationaux** nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur des transports routiers **reste donc à accomplir**, d'autant que ces réglementations nationales plus ou moins exigeantes ne s'appliquent dans toute leur rigueur qu'aux entreprises établies dans l'État concerné.

Cette situation concerne tout particulièrement les véhicules utilitaires légers (VUL). L'essentiel de ces normes s'applique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes et à leurs exploitants, les VUL en sont, pour l'heure, exemptés au niveau européen. En l'absence de cadre communautaire, les États membres ont adopté des règles différentes en matière de temps de travail, de conduite, d'accès au marché et de formation.

---

(1) *Périodes maximales de travail et minimales de repos ; durée minimale des congés annuels payés ; taux de salaires minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires ; conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment pour les entreprises de travail intérimaire ; santé, sécurité et hygiène au travail ; mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ; égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination.*

**La France fait ainsi partie des États membres les plus rigoureux** : les articles de la partie réglementaire du code des transports qui ont codifié, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le décret n° 83-40 du 26 janvier 1983 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport routier de marchandises s'appliquent aux salariés relevant du transport léger, et depuis 2014 les règles du cabotage issues du règlement 1072/2009/CE sont également applicables à ce type de transport <sup>(1)</sup>.

## **2. Un fractionnement réglementaire accentué par les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne**

### ***a. Une divergence persistante des conditions d'emploi, des niveaux de rémunération et des coûts de revient***

Derrière une **apparente harmonisation réglementaire**, les disparités économiques et sociales nées des élargissements à partir de 2004 aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) – dont les standards économiques et sociaux restent encore très inférieurs à ceux de l'ancienne Union à Quinze – se traduisent dans la réalité par une **très grande diversité des conditions d'emploi, des niveaux de rémunération et des coûts de revient unitaires** des conducteurs routiers internationaux.

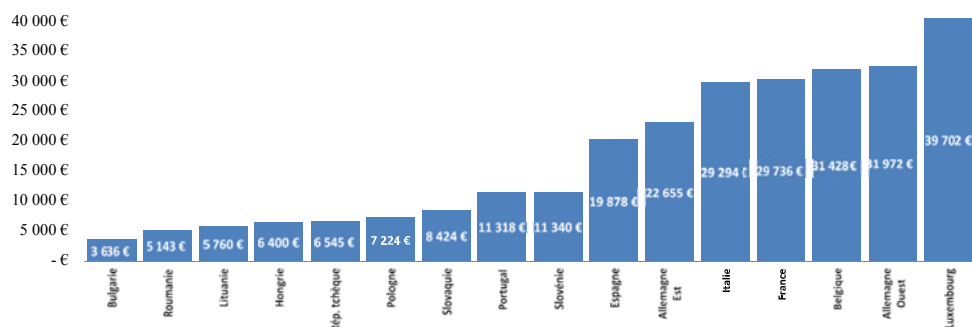
C'est particulièrement clair dans les études conduites en matière de rémunération par le Comité National Routier, tant pour la partie soumise à cotisations sociales que pour les indemnités de déplacement et autres éléments de rémunération non soumis aux cotisations sociales.

---

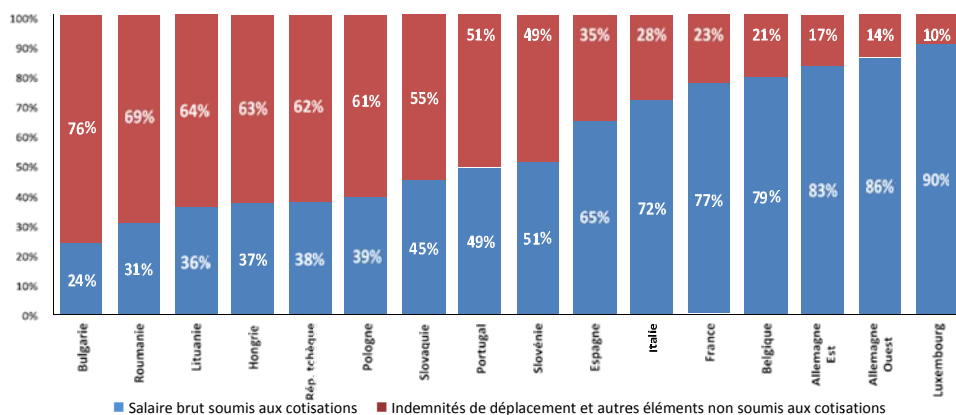
(1) Interrogée par la France sur le statut des véhicules légers quant à l'application des règles de cabotage, la Commission européenne, dans sa réponse datée de décembre 2013, a confirmé que le règlement n°1072/2009 assujettissait les véhicules légers aux mêmes règles que les véhicules lourds, s'agissant du cabotage. En conséquence, la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale – dite loi « Savary » – a inclus une modification de l'article L. 3421-3 du code des transports élargissant le champ d'application de la réglementation du cabotage aux véhicules légers. Depuis lors les transporteurs étrangers ne peuvent plus se prévaloir d'un droit au cabotage illimité en cas de recours à des véhicules légers, comme ils en avaient pris l'habitude sur la base de cette interprétation erronée du règlement n° 1072/2009.

## SALAIRE BRUT ANNUEL D'UN CONDUCTEUR ROUTIER À L'INTERNATIONAL EN 2016

(tous éléments soumis aux cotisations sociales)



## STRUCTURE DE LA RÉMUNÉRATION D'UN CONDUCTEUR ROUTIER À L'INTERNATIONAL EN 2016 : ÉLÉMENTS SOUMIS AUX COTISATIONS SOCIALES/ ÉLÉMENTS NON SOUMIS



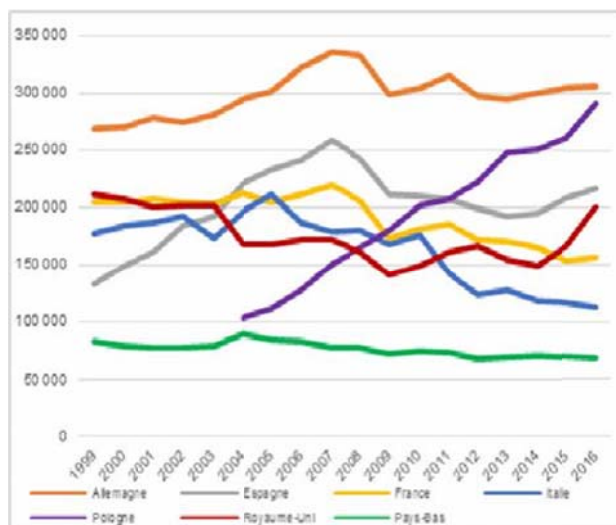
Source : Comparatif des conditions d'emploi et de rémunération des conducteurs routiers internationaux en Europe, Étude Comité National Routier Europe, 16 novembre 2016

Au sein de l'Union européenne, la même heure de conduite, dans des conditions similaires, est rémunérée entre 8 et 33 euros. En données annualisées, le coût de revient complet d'un conducteur routier international pour une entreprise varie ainsi entre 55 810 €/an en Belgique et 15 859 €/an en Bulgarie, avec un coût d'environ 45 000 €/an dans l'ouest de l'Europe et 20 000 €/an à l'est, le Portugal, voire certains Länder de l'Est de l'Allemagne, se rapprochant quant à eux des standards des PECO.

La conséquence, c'est un « **transfert géographique** », au sein de l'Union européenne, de l'activité de transport routier de marchandises.

## ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES DES PRINCIPAUX PAVILLONS EUROPÉENS DE 1999 À 2016

(En millions de tonnes-kilomètres)



Source : Le transport routier de marchandises français entre 1996 et 2016 : impacts de la crise économique et de la concurrence, Commissariat général au développement durable, décembre 2017

### ***b. Un basculement des activités de transport routier de marchandises vers les acteurs établis hors du cœur géographique de l'Union qui s'accroît***

Comme le montrent les chiffres collectés par le Comité National Routier, les **pavillons des treize États membres les plus récents<sup>(1)</sup> se développent plus vite que les pavillons des membres de l'ancienne Union à Quinze<sup>(2)</sup>**, et ce phénomène affecte particulièrement le pavillon français.

- En 2015, les Treize ont crû **quatre fois plus** que les pavillons des membres de l'ancienne Union à Quinze, ces derniers voyant année après année leur **activité internationale** s'éroder progressivement jusqu'à atteindre des niveaux très bas. Seuls deux pavillons du cœur géographique de l'Europe figuraient encore en 2015 parmi les dix premiers pavillons : l'Allemagne (3<sup>e</sup>) et les Pays-Bas (4<sup>e</sup>).

La part de l'Italie et de la Belgique dans le TRM international européen était, en 2015, de 2 % chacune, leur volume d'activité ne représentant que 8 % de celle du premier État membre en la matière, la Pologne. Au Royaume-Uni, en

(1) La Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie.

(2) L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède.

**France**, en Allemagne, **l'activité repose aujourd'hui quasi exclusivement sur le marché interne** (respectivement 95 %, 92 % et 86 % en 2015).

Les pavillons des **treize États membres** les plus récents, dont l'activité domestique reste limitée (16 % pour la Slovaquie, 11 % pour la Lituanie, par exemple), se renforcent et **se spécialisent dans l'international**. Leur poids dans l'activité internationale de l'Europe était de 55 % en 2013, 56,7 % en 2014 ; il atteint 58,4 % en 2015 <sup>(1)</sup>.

● Le **cabotage** présente un phénomène similaire, les pavillons des États membres de l'est de l'Europe ayant connu en 2015 une croissance de +11 % tandis que ceux des États membres de l'ancienne Union à Quinze ont subi collectivement une baisse d'activité de -1 %.

La France accuse pour sa part une des plus fortes baisses (-38,1 %). « *Avec 185 millions de t.km, le cabotage du pavillon français ne représente que 0,1 % de son activité, tandis que le cabotage réalisé par les étrangers sur le territoire français augmente de 8 % en 2015 pour atteindre 8 315 millions de t.km. En d'autres termes, la France est désormais 45 fois plus cabotée qu'elle ne cabote. À l'opposé, la Pologne cabote 97 fois plus qu'elle n'est cabotée* » souligne le Comité National routier dans son Classement TRM européen 2015. Le pavillon polonais représentait, cette année-là, 30 % de l'ensemble de l'activité de cabotage dans l'Union européenne.

Certes, le cabotage ne représentait en 2015 que 2 % de l'ensemble des activités du TRM européen en 2015, mais ces échanges se concentrent à plus des 2/3 sur deux pays : l'Allemagne et la France, qui cumulent à la fois les plus grands volumes de marchandises transportées, une situation de carrefour géographique et des exigences sociales les plus élevées.

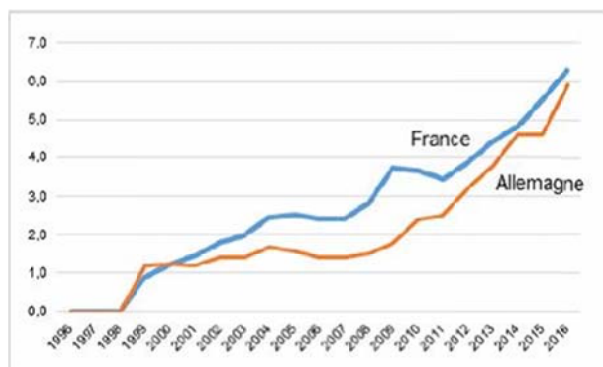
---

(1) Source : Le classement TRM des pavillons européens 2015, Étude du Comité National Routier, 2 mai 2017.



## PART DU CABOTAGE DES PAVILLONS ÉTRANGERS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE DEPUIS 1996

(En %)



Source : Le transport routier de marchandises français entre 1996 et 2016 : impacts de la crise économique et de la concurrence, Commissariat général au développement durable, décembre 2017

### B. UN CLIVAGE ENTRE « PAYS CABOTÉS » ET « PAYS CABOTANTS » QUI PERDURE

#### 1. Un clivage apparu dès l'évaluation du paquet routier de 2009

##### a. La mobilisation des « États cabotés » contre la libéralisation totale du cabotage

Les États membres sont en conséquence divisés sur les politiques européennes qu'il convient de mener dans ce secteur, et ont depuis plusieurs années exprimé leurs préoccupations d'une manière particulièrement clivée.

• Ce clivage est apparu dès le processus d'évaluation des trois règlements composant le paquet routier de 2009. En effet, lorsque la Commission européenne, se fondant sur le rapport du groupe d'experts préconisé par le Livre Blanc du 28 mars 2011, a souhaité en 2012 poursuivre le processus de libéralisation, notamment en ce qui concerne le cabotage, elle s'est heurtée à l'opposition des États membres « cabotés », – dont la France, au premier rang. Notre pays a alors pris l'initiative de mobiliser les différents acteurs européens autour des enjeux du marché intérieur du transport routier.

La conférence organisée à Paris, en avril 2014, s'est traduite par la signature, en marge du Conseil Transports du 5 juin de la même année, d'une déclaration de principe par onze États membres <sup>(1)</sup> en faveur du renforcement de

(1) Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Grèce, Portugal.

l'efficacité de la régulation du transport routier pour une convergence sociale et pour la garantie d'une concurrence saine et loyale dans le secteur, avec l'harmonisation des contrôles, la clarification de la législation existante et le développement de conditions équilibrées de concurrence et de standards sociaux harmonisés.

• En réponse, les pays de Visegrad, les pays baltes, la Bulgarie et la Roumanie ont signé, en juillet 2014, une « contre-déclaration » invitant à préciser la notion de dumping social, à prévoir des sanctions non discriminatoires et à ne pas fragmenter le marché.

### *b. Les efforts des « États cabotants » pour privilégier la liberté de circulation*

C'est dans ce contexte que **la Pologne, soutenue par dix autres États européens** <sup>(1)</sup>, a saisi, en juin 2016, la Commission européenne des règles mises en place par la France et l'Allemagne visant à permettre une application systématique du salaire minimum dans le transport routier, et ont demandé à cette dernière d'ouvrir une procédure d'infraction contre la France, après celle ouverte à l'encontre de l'Allemagne en 2015 (*cf. infra*).

Ces États membres poussent à une **plus grande libéralisation et davantage de « proportionnalité » dans l'application des règles actuelles** au secteur des transports, afin de continuer à profiter pleinement du marché intérieur européen et de la liberté de circulation des travailleurs qui y est associée (« libre mobilité »), qu'ils considèrent comme l'un des grands acquis de leur adhésion à l'Union européenne.

### *c. La formalisation en réponse de l'Alliance du Routier au début de 2017*

À leur tour, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, rejoints par la Norvège, ont également saisi la Commission européenne, en septembre 2016, lui demandant de se pencher sur « *les aspects sociaux et les questions de sécurité* » découlant des « *pratiques abusives* » et de la « *concurrence acharnée* » d'autres États dans le transport routier en Europe.

Avec la Suède, ces États membres ont formalisé leur entente le 31 janvier 2017, avec la signature, à Paris, par les ministres des transports d'une « **Alliance du Routier** ». Ces États membres militent, eux, pour une plus grande régulation (meilleure application des règles existantes, amélioration des contrôles) afin de permettre une concurrence plus équitable tout en protégeant mieux les travailleurs du secteur.

---

(1) Bulgarie, Estonie, Hongrie, Irlande, Espagne, Lettonie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Portugal.

## 2. Une division persistante sur les enjeux cruciaux lors des deux Conseils Transport de 2017 comme au Parlement européen

### a. L'esquisse au Conseil d'un compromis sur les seuls sujets les moins polémiques

• Ces deux « coalitions d'États » ont réaffirmé publiquement leurs positions sur les aspects « social » et « marché » lors des deux Conseils Transports tenus en 2017.

Affichant résolument leur détermination à travailler ensemble et à poursuivre leurs intérêts communs, les États membres de l'Alliance du routier ont décidé de transmettre un message commun sur les éléments clés des propositions, tout au long du processus de discussions au sein du Conseil et avec le Parlement européen. Ils se sont à cette fin réunis à la veille de chaque Conseil des ministres des transports consacré à ce sujet, le 8 juin <sup>(1)</sup> (sous présidence maltaise) puis le 5 décembre 2017 <sup>(2)</sup> (sous présidence estonienne).

Si les pays géographiquement éloignés rejoignent globalement les revendications portées par les États d'Europe centrale et orientale, les positions de ces différents États membres sont assez hétérogènes. Au départ, l'unité la plus forte se faisait sur les sujets du cabotage et du détachement, comme votre Rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements en Roumanie et au Portugal ; des nuances sont apparues dans les intérêts du groupe de Visegrad, la Pologne et la République tchèque ayant privilégié les sujets liés au TIR, selon les informations communiquées à votre Rapporteur.

• La position de deux autres États membres est intéressante à noter.

La Grèce, où la prise de contrôle de tous les terminaux du port du Pirée par *China Ocean Shipping Company* (Cosco) – dont l'ambition d'en faire le grand centre de transit du sud-est de l'Europe a mis en évidence les risques pour les opérateurs nationaux – a manifesté un intérêt nouveau pour l'Alliance du Routier.

Les Pays-Bas semblent viser un « rôle pivot » : bien qu'ils ne fassent pas officiellement partie de l'Alliance du Routier, Mme Mélanie Schultz Van Haegen-Maas Geesteranus, ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement, chargée des Transports, a assisté aux réunions pré-Conseil de l'Alliance du Routier. Elle partage l'opposition de cette dernière à une libéralisation plus accrue du cabotage, mais considère en revanche nécessaire une flexibilité accrue pour les temps de repos hebdomadaires et semble mitigée sur le refus du repos en cabine.

---

(1) <https://ue.delegfrance.org/alliance-du-routier-une-poursuite-de-la-liberalisation-du-marche-n'est-pas-envisageable> - Unis pour le marché du transport routier.

(2) <https://ue.delegfrance.org/alliance-du-routier-pour-un-transport-routier-plus-integre-equitable-et-durable> - Déclaration des ministres de l'Alliance routière à la veille de l'appel du Conseil des transports de l'UE en faveur d'un marché unique européen du transport routier plus intégré, socialement équitable et durable.

• **Le point d'étape fait par la Présidence estonienne lors du Conseil Transports du 5 décembre** a montré que les **bases d'un compromis commençaient à s'esquisser sur la régulation des véhicules utilitaires légers – qui se restreindrait au transport international –, le durcissement des conditions d'établissement d'une entreprise de transport ou sur le sujet des véhicules loués.**

Les **discussions se poursuivent sur le sujet des temps de travail et de repos.** De nombreuses délégations ont accueilli favorablement le principe proposé par la Commission européenne d'une plus grande flexibilité permettant un retour plus fréquent des conducteurs à leur domicile, le degré de cette « flexibilisation » faisant encore débat. L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 22 décembre 2017 (cf. *infra*) pourrait toutefois rebattre les cartes lors des négociations sous présidence bulgare.

L'**accord sur une intensification de la coopération administrative** afin de permettre une plus grande effectivité des contrôles se double toutefois d'une **discussion sur un sujet absent dans la proposition initiale de la Commission européenne**, celui du « **tachygraphe numérique intelligent** ». Il a été demandé, d'une part, que les données collectées par cet outil puissent être utilisées, et, d'autre part, que son déploiement dans les flottes existantes – aujourd'hui prévu à l'échéance 2034 – soit accéléré.

Comme l'a souligné très justement la ministre chargée des Transports, Mme Élisabeth Borne, la France est très attachée à la logique portée par le Président de la République, à savoir « *l'Europe qui protège* », et souhaite donc rester vigilante sur le renforcement et l'harmonisation des contrôles.

Quant aux sujets du **cabotage et du détachement**, le Conseil Transports du 5 décembre a mis en évidence la **persistance de l'opposition** entre une vision protectrice (ou protectionniste, selon le point de vue) des marchés nationaux et la défense d'un marché unique davantage libéralisé <sup>(1)</sup>.

Les **négociations sur le cabotage et le détachement sont intimement liées**, ce qui les rend particulièrement ardues. S'y ajoutent deux autres facteurs de complexité supplémentaires :

- la poursuite des discussions sur la directive « détachement » générale, avec la question d'une éventuelle divergence de calendrier ;
- la présentation du deuxième paquet mobilité présenté le 8 novembre, en particulier la révision de la directive relative aux transports combinés (l'assouplissement des règles relatives au

---

(1) « *De nombreuses délégations étaient d'avis que, si les règles sociales étaient davantage harmonisées et mieux appliquées, il faudrait également des mesures en vue d'avancer vers la libéralisation du marché des opérations de cabotage. Plusieurs autres délégations ont soutenu le contraire et souligné la diversité des facteurs affectant l'environnement concurrentiel* », Résultats de la session du Conseil Transports, 15303/17.

transport combiné favorisant *in fine* le cabotage) et la révision du règlement sur les services de transport de passagers par autocars. La Commission européenne y propose en effet de libéraliser ce marché et de supprimer la condition d'établissement pour l'accès à la profession. Si ce paquet « Mobilité II » n'est pas vu comme prioritaire par la Présidence bulgare, la révision de la directive sur le transport combiné devrait être traitée par cette Présidence en parallèle de la proposition de révision du règlement traitant du cabotage.

• La Présidence bulgare n'envisage qu'un **seul Conseil Transports formel, le 7 juin 2018**, avec pour objectif une orientation générale sur tous les textes du paquet Mobilité I, à l'exception de la révision de la directive « Eurovignette », pour laquelle seul un rapport de progrès est envisagé selon les informations qui ont été communiquées à votre Rapporteur.

Sur les deux sujets cabotage et détachement, il semble prévisible à votre Rapporteur qu'un accord politique sur une orientation générale ne puisse être trouvé « qu'au finish » entre les ministres, tandis que les autres questions pourraient se régler au niveau technique du Comité des représentants permanents. Il tient à souligner le travail d'écoute et de persuasion mené auprès de leurs homologues par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des Transports, et par Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des Affaires européennes, afin de réussir, comme ce fut le cas en octobre dernier lors du Conseil EPSCO grâce à l'action du Président de la République, à dégager un consensus au Conseil Transport qui préserve les valeurs de l'Union et les conditions de travail et de vie des conducteurs, et garantisse une concurrence loyale entre les entreprises de ce secteur.

***b. Des divergences au Parlement européen sur l'intensité des règles mais un consensus sur la nécessité d'assurer des contrôles efficaces***

Le calendrier du Parlement européen sur ces textes indique une échéance similaire, puisque le vote en commission des Transports et du tourisme est prévu fin mai/début juin. Si le calendrier des votes en plénière n'est pas encore fixé, la Présidente de la Commission, Mme Karima Delli, a souligné lors de son entretien avec votre Rapporteur son ambition d'une adoption en plénière à l'été, avec pour objectif que les négociations interinstitutionnelles aboutissent avant le début de la campagne pour les élections européennes du printemps 2019.

Lors de la présentation des rapports sur les volets « social » et « marché » en commission des Transports et du tourisme, les 22 et 23 janvier 2018, un large soutien a été apporté aux propositions du rapporteur, M. Wim van der Camp (PPE, Pays-Bas) sur les règles relatives aux temps de contrôle et de repos, tant sur une plus grande flexibilité que sur l'obligation d'équiper les flottes dès 2020 de l'outil permettant de vérifier le respect de ces dernières (qui a reçu un avis quasi unanime des rapporteurs fictifs).

Si Mme Christine Revault D'Allonnes-Bonnefoy (S&D, France) s'est exprimée au contraire en faveur d'un durcissement des propositions de la Commission, M. Andor Deli (PPE, Hongrie) a lui estimé que ce projet de rapport permettait de concilier les positions des pays d'Europe occidentale avec celles des PECO.

Les discussions ont en revanche mis en lumière de profondes divergences entre les parlementaires européens sur les sujets du cabotage et du détachement.

Différents orateurs polonais et tchèques, de la droite à la gauche de l'hémicycle européen, se sont ainsi exprimés contre la limitation drastique du cabotage proposé par le rapporteur, M. Jens Nilsson (S&D, Suède).

Les négociations entre les rapporteurs fictifs et les rapporteurs devraient s'avérer délicates, les intérêts nationaux pouvant transcender les appartenances partisans.

## **II. L'ENJEU CRUCIAL DU TRIANGLE « ÉTABLISSEMENT – DÉTACHEMENT – CABOTAGE »**

Notre Commission a récemment examiné la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, proposée par la Commission européenne, censée améliorer le cadre juridique européen dans un contexte marqué par un recours de plus en plus important au détachement <sup>(1)</sup>.

Le rapport de Mme Typhanie Degois, au nom du groupe de travail constitué à cet effet et présidé par M. Jean-Louis Bourlanges, très complet, a d'ailleurs débouché sur une résolution sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne <sup>(2)</sup>. Ces travaux ayant mis en évidence l'économie générale de l'articulation entre les notions d'établissement et de détachement, et ses difficultés, votre Rapporteur les complètera ici par un focus sur le cas particulier du transport routier.

---

(1) Rapport fait, au nom de la commission des affaires européennes, sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne (n° 317) déposé le 19 octobre 2017 par Mme Typhanie Degois, députée.

(2) Proposition de résolution européenne (n° 318) de Mme Typhanie Degois sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne, adopté par la commission des affaires européennes le 19 octobre 2017, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017 (T.A. n° 42).

## A. HARMONISER LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION POUR LUTTER CONTRE LE PHÉNOMÈNE DES SOCIÉTÉS « BOÎTES-AUX-LETTRES »

### 1. Le recours aux sociétés « boîtes aux lettres » pour contourner les règles sociales et le droit du travail

#### a. *L'accès à la profession, un cadre juridique imparfait*

• Les principes des **libertés de circulation et d'établissement** garantissent à tous les citoyens de l'Union européenne le droit de constituer une entreprise et de travailler dans d'autres pays selon le droit du travail de l'État membre d'accueil.

Afin d'assurer une concurrence loyale sur le marché intérieur, **l'accès à la profession de transporteur est toutefois encadré**, au niveau européen, par le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route.

Les articles 5 à 8 dudit règlement détaillent ainsi les conditions que les entreprises qui exercent la profession de transporteur par route doivent obligatoirement remplir pour se conformer aux **quatre conditions** posées à l'article 3 (**établissement stable et effectif** au sein d'un État membre, **honorabilité, capacité financière, capacité professionnelle**).

• Or ce **cadre juridique n'est pas sans défaut**.

Certaines règles manquent de précision, comme la définition d'établissement stable et effectif, notamment la notion de centre d'exploitation, ou bien le délai nécessaire pour pouvoir rétablir l'honorabilité – ce dernier varie donc considérablement d'un État membre à un autre.

Les niveaux de contrôle de l'application des règles par les États membres sont différents, et certains d'entre eux ne coopèrent pas suffisamment pour assurer leur pleine effectivité.

Pour la Commission européenne, la latitude laissée aux États membres pour adopter des mesures unilatérales entre ainsi en conflit avec la nécessaire harmonisation des règles du marché unique.

Pour votre Rapporteur, les lacunes de ce cadre ont, surtout, **permis l'essor du phénomène des sociétés « relais » ou sociétés « boîtes aux lettres »**.

#### b. *L'essor récent du phénomène des sociétés « boîtes aux lettres »*

Le phénomène des sociétés « boîtes aux lettres », déjà connu en matière fiscale, s'est récemment développé en matière sociale : des personnes morales établies légalement dans un pays de l'Union européenne n'y exercent qu'une très

faible voire aucune activité économique réelle, mais bénéficient du régime plus avantageux en matière de salaires, de normes du travail et de cotisations sociales qui s'applique dans le pays de leur siège social.

À partir de 1986, avec d'abord l'entrée dans l'Union européenne, de l'Espagne et du Portugal puis celle, en 2004, des pays d'Europe centrale et orientale, les grandes sociétés de transport de marchandises européennes établies dans l'ouest de l'Europe ont installé des filiales dans ces nouveaux Etats membres caractérisés par des coûts salariaux inférieurs et sous-traitent à ces dernières une part importante de leur activité.

Or une étude commandée par la Confédération européenne des syndicats (CES), en partenariat notamment avec la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF)<sup>(1)</sup>, et publiée en juillet 2016, insiste sur le fait que la **raison d'être de ces filiales n'est pas simplement opérationnelle** (le transport est une activité par nature mobile, les grandes sociétés de transport de marchandises exercent effectivement des activités dans ces pays) **mais qu'elles consistent, avant tout, à fournir des conducteurs à la société mère.**

Cette étude donne ainsi l'exemple d'un « cas typique » à partir d'un constat dressé par l'inspection du travail en France.

#### Un « cas typique »

« Imaginez un transporteur français fictif : BEBERT TRANSPORT SA. Cette société française détient une filiale en Pologne (BEBERT TRANSPORT POLSKA sp. z o.o.) où un conducteur international coûte 40 % moins cher qu'un conducteur français. Une entreprise chimique néerlandaise a besoin de transporter des réservoirs de produits chimiques de Rotterdam à Saint-Étienne. La société néerlandaise conclut un contrat de transport avec BEBERT TRANSPORT SA. La société française sous-traite cette commande à BEBERT TRANSPORT POLSKA sp. z o.o.. Le transport entre les Pays-Bas et la France est effectué par un conducteur couvert par les lois sociales polonaises, même s'il ne conduit jamais, ou que rarement, son camion depuis ou vers la Pologne. Même si le conducteur réside en Pologne, son travail est organisé, géré et supervisé par le français BEBERT TRANSPORT SA, et non par la filiale polonaise. Le conducteur est conduit par son employeur toutes les trois semaines de la filiale polonaise à l'établissement français en bus. Pendant ses trois semaines de travail, il vivra dans la cabine de son camion, après quoi, il sera reconduit chez lui en bus pour sa semaine de repos. Si le conducteur réside en Roumanie ou en Bulgarie, il vivra pendant trois mois dans la cabine de son camion avant d'être renvoyé chez lui par avion sur des vols *low cost* pour une période de repos de trois semaines. »

*Source : L'impact du recours aux sociétés boîtes aux lettres sur les droits des travailleurs et les recettes publiques - Quatre études de cas sur l'utilisation des sociétés boîtes aux lettres et des sociétés relais pour contourner le droit du travail, les cotisations sociales et l'impôt sur les sociétés. Katrin McGauran, juin 2016.*

---

(1) *L'impact du recours aux sociétés boîtes aux lettres sur les droits des travailleurs et les recettes publiques - Quatre études de cas sur l'utilisation des sociétés boîtes aux lettres et des sociétés relais pour contourner le droit du travail, les cotisations sociales et l'impôt sur les sociétés. Katrin McGauran, juin 2016.*



Selon cette même étude, une enquête menée par les autorités françaises dans l'un des États membres a mis en évidence que cent dix transporteurs établis dans ce pays, filiales de sociétés mères établies dans sept autres États membres de l'UE, utilisaient les mêmes quinze adresses postales, sans qu'aucune de ces sociétés ne réponde aux exigences d'établissement prévues par l'article 5c du règlement (CE) n° 1071/2009.

Se référant aux autorités françaises, si l'étude précitée classe « *la Slovaquie [parmi] les pays communément utilisés par les transporteurs européens* », elle ajoute que « *des preuves indiquent que des sociétés boîtes aux lettres sont également installées en Bulgarie, en Roumanie, au Portugal et en Pologne.* »

Votre Rapporteur souligne que, lors de ses entretiens en Roumanie avec ses différents interlocuteurs du Parlement et du Gouvernement, ces derniers lui ont assuré que la réglementation roumaine exigeait des conditions en rapport avec une activité réelle et que les entreprises établies en Roumanie correspondaient à la fois à des besoins, notamment liés à l'industrie automobile, très présente, et à un avantage comparatif réel, lié à une situation économique objective, les salaires correspondant à un coût de la vie inférieur.

## **2. Le renforcement bienvenu des critères régulant l'accès à la profession de transporteur routier**

### ***a. Un durcissement des conditions d'établissement et d'honorabilité proposé par la Commission et soutenu par les co-législateurs***

● Avec la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) 1071/2009 sur l'accès à la profession de transporteur par route et le règlement (CE) n° 1072/2009 sur l'accès au marché international du transport routier, en vue de les adapter aux évolutions du secteur<sup>(1)</sup>, **la Commission européenne propose de durcir :**

- les critères d'établissement et de détermination du centre opérationnel effectif des entreprises de transport routier, sur la base de critères qualitatifs (plutôt que quantitatifs) : présence au siège d'un certain nombre de documents (contrats commerciaux et de travail, documents comptables ; etc.) ; gestion effective et permanente des activités commerciales et administratives ; détention d'actifs – notamment locaux et équipement technique – et de personnels en proportion de l'activité de l'établissement ;
- les exigences d'honorabilité des prestataires, en élargissant aux « crimes sérieux » le champ des infractions et en étendant la liste des infractions menant à la perte de l'honorabilité aux violations du

---

(1) COM (2017) 281 final.

droit fiscal, des règles relatives au détachement des travailleurs et de la législation applicable aux obligations contractuelles.

• Elle **facilite de surcroît les échanges d'informations** entre les États membres et **les contrôles** (*cf. infra, volet contrôle et numérisation*).

• **Votre Rapporteur est favorable** aux propositions de la Commission européenne **durcissant les conditions d'établissement d'une entreprise de transport dans un État membre**.

Il souligne que ses interlocuteurs, notamment les organisations professionnelles en France, en Belgique comme en Roumanie ont exprimé leur adhésion de principe, considérant que mieux lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres » permettrait de retrouver un équilibre du marché fondé sur une concurrence saine et loyale.

• À l'issue du Conseil Transport du 5 décembre, ce durcissement semble **remporter l'adhésion de la plupart des États membre sur son principe** (le sujet des sociétés « boîtes aux lettres » a ainsi été spécifiquement mentionné dans le compte rendu de la réunion du Conseil), **même si les négociations doivent se poursuivre pour en affiner les aspects techniques**, notamment la précision des critères matérialisant l'établissement de l'entreprise de transport, afin de réduire de possibles divergences nationales d'application du règlement. Les interlocuteurs que votre Rapporteur a rencontrés lors de son déplacement en Roumanie se sont ainsi montrés particulièrement attentifs à la proportionnalité des contraintes imposées aux opérateurs.

• **Le Parlement européen a en quelque sorte réservé à ces propositions « par anticipation » un accord positif**, puisque ce renforcement de la condition d'établissement fait partie des préconisations adoptées le 14 septembre 2016 dans le **rapport d'initiative sur le dumping social** dans l'Union européenne fait par M. Guillaume Balas, au nom de la Commission de l'emploi et des affaires sociales et dans la **résolution sur le transport routier dans l'Union européenne**, adoptée en plénière le 18 mai 2017.

L'entretien de votre Rapporteur avec son homologue **désigné par la commission des Transports et du tourisme** du Parlement européen sur ce texte, M. Jens Nilsson (S&D, Suède) lui avait laissé voir une **approche similaire**, confirmée par la position exprimée par ce dernier dans son projet de rapport déposé le 21 décembre 2017 <sup>(1)</sup>.

M. Nilsson souhaite en effet **définir de manière très précise les critères matérialisant l'établissement**. Outre l'exigence que l'entreprise dispose de locaux appropriés et que ces derniers, tout comme ses actifs et le personnel

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur, n° TRAN\_PR(2017)612273, du 18 décembre 2017.*

employé, soient proportionnés à son activité, il demande qu'un lien évident existe entre les opérations de transport effectuées et l'État membre d'établissement.

Pour votre Rapporteur, **la lutte contre les « entreprises boîtes aux lettres »** est une **priorité majeure**, et il souhaite donc que les discussions tant au Conseil au Parlement, puis au sein des trilogues, permettent d'établir un **lien le plus strict possible entre le lieu d'établissement d'un transporteur et son lieu d'activité opérationnelle effective** au sein d'un même État membre.

• C'est aussi la raison pour laquelle il est également **très favorable** à la proposition de **durcir aussi le critère d'honorabilité**, mise en avant par la Commission européenne et partagée par les rapporteurs thématiques « détachement » et « cabotage » de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen.

La **Commission européenne** propose en effet d'inclure dans la liste des infractions prises en compte prévue par le règlement (CE) n° 2009/1071 trois nouvelles catégories : **législation fiscale, législation applicable aux obligations contractuelles et détachement**.

**M. Jens Nilsson** propose d'y ajouter les infractions aux **règles du cabotage**, et Mme Merja Kyllönen inclut dans la proposition de directive spéciale une mention spécifique relative à cette condition d'honorabilité en lien avec le détachement.

#### ***b. L'exigence d'une cohérence d'un paquet à l'autre***

Bien que ce rapport d'information soit limité au paquet Mobilité I, votre Rapporteur souhaite soulever un point d'importance qui relève du paquet Mobilité II. En effet, la **Commission européenne affaiblit d'une main dans ce paquet Mobilité II ce qu'elle renforce de l'autre dans le paquet Mobilité I, à savoir l'obligation d'établissement d'une entreprise dans le pays dans lequel elle veut opérer**.

Dans sa **proposition de révision du règlement sur les services de transport de passagers par autocars** présentée le 8 novembre 2017 dans le cadre du deuxième paquet mobilité (« Mobilité propre »)<sup>(1)</sup>, elle supprime à la fois l'obligation selon laquelle les services réguliers doivent être exécutés durant un service régulier international et l'interdiction d'exécuter les opérations de cabotage sous la forme de services réguliers indépendamment d'un service international !

Lors de son audition devant notre Commission le 23 novembre 2017, Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports, a exprimé la **surprise**

---

(1) COM (2017) 647 final – E 12534: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

**de la France face à ces méthodes, et le refus clair de la libéralisation du cabotage ainsi permise.**

Votre Rapporteur apporte sur ce point son **plein soutien à la position défendue par le Gouvernement**. Il ne peut que saluer la décision de la commission des Affaires européennes de réserver les textes de ce deuxième paquet Mobilité afin d'effectuer un examen approfondi des propositions de la Commission européenne.

## **B. RÉSOUDRE PAR LE HAUT DANS LA « LEX SPECIALIS » LES DIVERGENCES D'APPROCHE EN MATIÈRE DE DÉTACHEMENT DÉJÀ EXPRIMÉES LORS DE LA RÉVISION EN COURS DE LA DIRECTIVE DE 1996**

### **1. Un secteur qui n'est pas en principe exclu du champ juridique du détachement**

#### *a. Un cadre juridique ambigu*

**Le transport routier international n'est pas en principe exclu du champ juridique du détachement mais il est longtemps apparu, en pratique, très difficile de lui appliquer la directive « détachement »** compte tenu du caractère très mobile de cette activité, qui rend encore moins aisée la détermination du pays « d'accueil », nécessairement temporaire, et par là même la caractérisation du détachement.

Le règlement n° 1072/2009/CE est en effet ambigu : il prévoit dans ses considérants que les dispositions de la directive sur le détachement de travailleurs s'appliquent au cabotage. Mais, dans le même temps, la limitation à sept jours après le déchargement du transport international et à trois opérations de transport pouvait faire entrer le cabotage dans le champ de l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 91/96/CE. La France avait d'ailleurs, jusqu'en 2015, exclu le cabotage légal du régime du détachement.

Avec les élargissements successifs intervenus depuis 2004 puis les règles définies par le paquet routier de 2009, la pression concurrentielle qui s'est exacerbée a posé la question de l'application du régime du détachement au transport international et au cabotage, qui articule une réglementation transport (véhicule) et la réglementation travail (conducteurs) : un chauffeur du pays A peut changer de véhicule et rester plus longtemps sur le territoire du pays B que le véhicule ou l'inverse. **Les États ont alors cherché à appliquer de la façon la plus simple possible cette articulation complexe.**

La jurisprudence introduite en 2011 par l'arrêt Koelzsch de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a clarifié la situation des **transports**

**internationaux** : la loi applicable à un chauffeur effectuant des transports internationaux est « *la loi du lieu dans lequel ou à partir duquel le travailleur exerce effectivement ses activités professionnelles, ou, à défaut, (...) la loi du lieu où il accomplit la majeure partie de ses activités* »<sup>(1)</sup>. Mais les modalités d'application retenues par certains États membres sont contestées par la Commission.

***b. Une application des normes aujourd'hui plus stricte mais contestée par la Commission européenne***

• **Une partie des États membres applique aujourd'hui strictement les normes européennes en matière de détachement.**

La **France** les applique ainsi non seulement aux opérations de cabotage mais aussi aux opérations de transport international dès le premier jour passé sur le territoire. L'**Allemagne**<sup>(2)</sup>, l'**Autriche**<sup>(3)</sup> et la **Belgique**<sup>(4)</sup> ont également édicté des réglementations nationales en ce sens.

---

(1) *Un chauffeur d'une entreprise établie dans un pays A prenant son service principalement dans ce pays A et ne fait que du transit dans un pays B se verra appliquer la loi du pays A. En revanche, s'il prend son service dans le pays B et que le centre effectif de son activité se trouve dans ce même pays B, il doit se voir appliquer le droit du pays B. Si l'activité est exercée de manière habituelle, stable et continue à partir d'infrastructures situées dans ce pays B, l'entreprise du pays A est dans l'obligation de créer un établissement dans ce pays B, et d'appliquer le droit du travail du pays B, peu importe que les transports soient réalisés dans le cadre du cabotage ou du transport international.*

(2) *Par le biais de la loi de juillet 2014 sur l'introduction d'un salaire minimum généralisé (le 1<sup>er</sup> janvier 2015). Si la directive 96/71/CE permet au travailleur détaché de recevoir le salaire du pays où il est employé, un biais existait tout particulièrement en Allemagne, la question du salaire minimum relevant de la négociation sur les conditions de travail et de salaires conduites par les partenaires sociaux et non pas de la loi.*

(3) *En Autriche, la loi visant à lutter contre le dumping social et salarial («Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz») dans le secteur du transport routier est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.*

(4) *Depuis le 30 décembre 2016, le régime de détachement des travailleurs à partir de et vers la Belgique a été soumis à un certain nombre de modifications importantes. La loi du 11 décembre 2016 portant diverses dispositions concernant le détachement de travailleurs (M.B. 20.12.2016) transpose en droit belge la directive d'exécution. Avec ces nouvelles règles, la Belgique souhaite traiter le problème du dumping social et de la concurrence déloyale.*

### **L'application des règles du détachement au transport en France avant et après 2015**

Transposant les dispositions de l'article 3 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, l'article L. 1262-4 du code du travail oblige les employeurs détachant temporairement des salariés sur le territoire national à respecter le « noyau dur » des dispositions légales et des stipulations conventionnelles en matière de législation du travail applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France.

L'article L. 1331-1 du code des transports prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions particulières d'application de l'article L. 1262-4 du code du travail aux salariés des entreprises de transport routier ou fluvial établies hors de France qui, à la demande de leur employeur, exécutent des opérations de cabotage pendant une durée limitée sur le sol français. L'article 11 du décret n° 2010-389 du 19 avril 2010 relatif au cabotage dans les transports routiers et fluviaux transposant en droit interne l'article 8 du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 prévoyait ainsi que les entreprises établies hors de France qui détachent un ou plusieurs salariés sur le territoire national pendant une durée inférieure à huit jours consécutifs pour réaliser des opérations de cabotage routier ou fluvial n'étaient pas soumises à l'obligation de déclaration de détachement. Au-delà de cette durée seulement, la déclaration préalable de détachement de salariés devenait obligatoire, en vertu de l'article 12 du décret.

L'article 281 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est revenu sur cette exclusion, en transposant au transport routier de marchandises les règles mises en place dans tous les autres secteurs en matière de détachement de travailleurs par l'adoption de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, avec cependant une procédure administrative allégée eu égard au caractère hautement mobile de cette profession.

Le décret n° 2016-418 du 7 avril 2016 adaptant le titre VI du livre II de la première partie du code du travail aux entreprises de transport détachant des salariés roulants ou navigants sur le territoire national et modifiant le code des transports a imposé, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016, que tout chauffeur routier détaché en France, par son entreprise ou par une société d'intérim, bénéficie des conditions minimales de rémunération et de travail prévues par le code du travail français. Ces règles s'appliquent aussi aux salariés conduisant des véhicules de moins de 3,5 tonnes.

### **• Mais les modalités d'application ainsi choisies sont contestées par la Commission européenne.**

En avril 2017, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre l'Autriche, comme elle l'avait fait contre la France en juin 2016 et contre l'Allemagne en mai 2015.

### **Procédures lancées contre l'Allemagne, la France et l'Autriche**

#### **Allemagne :**

Envoi le 19 mai 2015 d'une lettre de mise en demeure : la Commission européenne considère que l'application de la loi sur le salaire minimum à toutes les opérations de transport qui touchent le territoire allemand, y compris le transit et certaines opérations de transport international n'ayant qu'un lien marginal avec le territoire allemand, restreint de manière disproportionnée la libre prestation des services et la libre circulation des marchandises.

Envoi le 16 juin 2016 d'une lettre de mise en demeure complémentaire relative à certaines opérations de transport international n'ayant qu'un lien marginal avec le territoire, l'Allemagne ayant renoncé à l'application au transit.

#### **France :**

Envoi le 16 juin 2016 d'une lettre de mise en demeure : l'application systématique de la législation sur le salaire minimum à toutes les opérations de transport (sauf le transit) restreint de manière disproportionnée la libre prestation des services et la libre circulation des marchandises.

#### **Autriche :**

Envoi le 27 avril 2017 d'une lettre de mise en demeure : la Commission européenne estime que l'application de la législation autrichienne à toutes les opérations de transport international comportant un chargement et/ou déchargement effectué sur le territoire autrichien constitue une restriction disproportionnée à la libre prestation de services ainsi qu'à la libre circulation des marchandises. En particulier, elle estime que l'application de cette loi aux opérations de transport international n'ayant pas un rapport suffisant avec l'Autriche n'est pas justifiée, en ce qu'elle crée des contraintes administratives disproportionnées qui empêchent le bon fonctionnement du marché intérieur.

Dans ces trois cas, la Commission européenne considère que des mesures plus proportionnées pourraient être prises pour garantir la protection sociale des travailleurs et une concurrence équitable sans porter atteinte à la libre circulation des services et des marchandises.

*Source : Communiqués de presse de la Commission européenne relatifs aux infractions dans le domaine de la mobilité et des transports de l'Union européenne.*

## **2. Le renvoi pour le transport routier à une loi spéciale par la révision en cours de la directive de 1996 sur le détachement**

### ***a. Le choix par la Commission européenne d'un cadre particulier pour le transport routier***

• Dans le considérant 10 de la proposition de révision de la directive 96/71/CE déposée le 8 mars 2016, la Commission européenne justifiait le recours à une loi spéciale pour le transport routier, jugeant qu'il « *serait approprié de prendre en considération les enjeux liés à la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs du secteur des transports routiers internationaux* »

*dans une législation spécifique à ce secteur», compte tenu de la « nature hautement mobile du travail dans les transports routiers internationaux ».*

Ainsi annoncée, cette loi spéciale a été mise sur la table le 31 mai 2017 dans le cadre du paquet Mobilité I<sup>(1)</sup>, avant même donc qu'un accord soit intervenu au Conseil sur la révision du cadre juridique général sur le détachement des travailleurs.

• Le rapport de Mme Typhanie Degois fait pour la Commission des Affaires européennes au nom du groupe de travail sur le détachement des travailleurs présentant très clairement les discussions préalables au Conseil des ministres européens du travail et des affaires sociales du 23 octobre 2017, votre Rapporteur se contentera ici de rappeler l'accord intervenu, beaucoup plus ambitieux que celui initialement proposé au mois de juin.

#### ***b. L'accord intervenu au Conseil EPSCO du 23 octobre dernier***

Cet accord comporte en effet quatre avancées majeures, dont une qui concerne directement le transport routier.

#### **Position (orientation générale) du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) concernant la directive relative au détachement de travailleurs**

Le principe d'égalité de traitement « À travail égal, salaire égal sur le même lieu de travail » est mis en oeuvre : jusqu'ici, les salariés détachés n'avaient droit qu'au salaire minimum prévu par la loi et la branche. Avec la révision, ce sont l'ensemble des éléments de salaire, que touchent les salariés nationaux qui doivent lui être versés : prime de repas, prime de risque par exemple mais également les remboursements de frais tels que les repas ou l'hébergement.

Les conditions de régularité du détachement sont renforcées : désormais, pour être détaché, un salarié devra avoir été affilié à la sécurité sociale de son État d'origine pendant au moins trois mois. Une plateforme européenne de lutte contre le travail illégal sera mise en place pour mieux identifier les fraudes, les contournements, notamment les entreprises « boîtes aux lettres », qui sont parmi les moyens les plus courants de faire de l'optimisation fiscale et sociale.

La durée du détachement est clairement encadrée : un salarié pourra être détaché pendant douze mois au maximum sur une mission. Ce plafond pourra être relevé de six mois, sur décision du pays d'accueil. Après ce délai, le salarié bénéficiera de tous les droits applicables aux salariés nationaux.

---

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier (COM(2017) 278 final).



**La question du transport routier est clarifiée** : les règles du détachement s'appliquent pleinement au secteur du transport. Compte tenu des spécificités du secteur des transports, les modalités d'application de la directive révisée dans ce secteur seront précisées dans le cadre de la négociation en cours sur le « paquet mobilité ».

*Source : Communiqué conjoint Ministère du travail, Ministère chargé des Transports, Ministère chargé des Affaires européennes : « Un accord majeur pour l'Europe sociale : le détachement des travailleurs » (Paris, 23 octobre 2017).*

Le Président de la République, en particulier lors de son déplacement fin août dernier en Roumanie et en Bulgarie, avait clairement pris position : les règles du détachement, et donc la directive de 1996, s'appliquent au transport routier, mais les spécificités du secteur justifient que des mesures particulières et proportionnées s'y appliquent dans certaines situations (comme c'est le cas pour d'autres professions), via un régime dérogatoire au droit commun examiné en temps opportun et en prenant le temps nécessaire, dans le cadre du paquet Mobilité I.

Certains États membres ont eu la tentation d'accélérer les choses en faisant figurer ces règles spéciales dans la révision de la directive « détachement » générale sur le travail détaché. Diverses propositions, notamment espagnoles, ont ainsi circulé, qui incluaient par exemple, des changements de règles pour le cabotage, voire pour le transport international, ou de longues périodes de non application de la directive sur les travailleurs détachés au transport routier.

Si le transport routier est exclu des nouvelles règles sur le détachement tant que le projet de directive spéciale précisant l'application de ce statut au secteur n'est pas adopté et en vigueur, la directive dans sa rédaction actuelle continue de s'appliquer. C'est la **reconnaissance explicite** par la Commission européenne que **les règles de la directive de 1996 s'appliquaient au secteur des transports qui a conduit la France à accepter ce compromis**. Votre Rapporteur tient à saluer l'accord qui a été trouvé lors du conseil ESPCO du 23 octobre 2017 et ainsi permis de désigner les travailleurs du transport comme des travailleurs ordinaires assujettis aux règles du détachement. Les **règles protectrices du droit français résultant de la transposition** de cette directive de 1996, notamment dans la loi de 2015 pour la croissance et l'activité, dite loi Macron, **continueront à s'appliquer pleinement**.

C'est donc sur ce sujet de l'ampleur des dérogations que se sont déplacés les échanges lors des négociations sur cette proposition de directive « spéciale ».

### 3. Détourner le principe accepté de l'application du détachement dans le secteur routier en ouvrant largement les dérogations n'est pas acceptable

#### a. L'instauration de seuil de déclenchement, inacceptable dans son principe, inapplicable dans la pratique

• Les propositions de la Commission européenne pour les **règles spécifiques dérogatoires** à la directive générale sur le détachement prennent la forme, à l'article 2, d'un seuil de déclenchement de ce dernier en deçà duquel les règles relatives à la rémunération et aux congés payés du pays d'accueil ne s'appliqueraient pas.

Le seuil prévu pour le transport international (TIR) serait « **plus de 3 jours** » cumulés par mois civil, avec application rétroactive au premier jour et des modalités de calcul complexes<sup>(1)</sup>. Les **règles du détachement s'appliqueraient en revanche dès la première opération de cabotage** dans un État membre d'accueil. Le traitement du **transit** (lié à la notion de « présence sur le territoire » dans les règles applicables au TIR) apparaît toutefois **peu clair**.

En échange de cette simplification et clarification de la situation du cabotage, la Commission européenne propose d'alléger les formalités administratives (*cf. infra, deuxième partie, Volet contrôle et numérisation*).

• Cette question cruciale est un point dur de la négociation.

Les États de l'**Alliance du Routier** exigent l'**application du régime du détachement au TIR dès le premier jour**, à la fois pour des **questions de principe** (rien ne justifie un traitement différent des salariés) et des **raisons pratiques**, ce seuil de trois jours ne facilitant ni l'application ni le contrôle du respect des règles. Cette apparente flexibilité pour les opérateurs sera source importante de complexité.

À l'**opposé**, les pays périphériques (Irlande, Espagne, Portugal, mais aussi la Finlande) rejoignent le groupe de Visegrad pour **demander, d'une part, un rehaussement du seuil de déclenchement** pour le TIR (au moins un triplement, la Roumanie proposant par exemple 10 jours, comme cela a été dit à votre Rapporteur) et, d'autre part, l'**extension au cabotage de cette facilité** (le seuil étant aligné sur leurs attentes en matière de période de cabotage, soit plus que les cinq jours de la proposition de la Commission).

**Quant au principe d'un seuil de six heures pour définir la journée ou la demi-journée de travail**, outre le principe même d'un bloc de six heures (certaines délégations d'Europe centrale et orientale souhaitant un calcul strictement basé sur les journées calendaires), **l'inclusion ou non des temps de repos dans le temps de travail est disputée**. Si la période de repos journalier ne

---

(1) Moins de 6 heures de présence dans un État compterait pour une demi-journée ; plus de 6 heures pour une journée de travail.

fait pas débat (inclusion), il n'en va pas de même pour les périodes de repos hebdomadaire normaux ou réduits.

Pour une partie des États membres, il convient de les exclure, le chauffeur étant libre de ses activités lors des repos. À l'inverse, les États membres de l'Alliance du Routier rappellent que le lieu de séjour des conducteurs dépend directement d'une organisation relevant de l'employeur. Votre Rapporteur souligne également que cette « liberté » lui semble toute relative à partir du moment où les chauffeurs doivent assumer durant leurs repos la charge d'assurer la sécurité du camion et de son chargement.

**Le traitement proposé pour le TIR n'est, à ses yeux, pas acceptable. Les règles en matière de détachement doivent s'appliquer dès le début de l'opération de transport, quel que soit le type d'opération.** Non seulement aucun seuil de déclenchement ne doit donc s'appliquer, mais les périodes de repos des conducteurs doivent être couvertes, ces dernières relevant du contrat de travail. À défaut, il semble à votre Rapporteur que **l'Union européenne enverrait un signal contradictoire et négatif** alors que le Conseil EPSCO a affirmé le principe de l'application des règles du détachement au transport routier et qu'au sommet de Göteborg le 17 novembre 2017, l'Union s'est engagée en faveur d'un socle européen des droits. Retenir les franchises d'application telles que demandées par certaines délégations serait **vider de toute substance, aux yeux des citoyens, les engagements de l'Union.**

*b. Une négociation limitée à ce stade au Conseil au champ d'application de la loi spéciale et des signaux négatifs au Parlement européen*

- La négociation parallèle de la « directive mère » a ralenti les discussions sur ce sujet sans doute le plus sensible du paquet Mobilité I, qui se sont attachées jusqu'à présent à éclaircir le **champ d'application** de cette directive spéciale.

- Apportant globalement son soutien aux propositions de la Commission européenne, **Mme Merja Kyllönen (GUE, Finlande)** a aussi souhaité préciser que **le régime général du détachement continuerait de s'appliquer au transport routier tant qu'aucune règle spécifique n'aurait été adoptée**, et vouloir attendre la fin des discussions sur la directive « détachement » générale pour élaborer sa position finale.

Votre Rapporteur retient en premier lieu que Mme Kyllönen a d'ores et déjà précisé que les règles du détachement devraient s'appliquer dès le premier jour pour une opération de cabotage et pour la partie routière dans le cadre d'un transport combiné.

Mais il exprime sa franche opposition à la position de Mme Kyllönen telle qu'elle transparait de son rapport – Mme Kyllönen était en effet absente lors de la discussion en Commission le 23 janvier –, sur la question du seuil de déclenchement pour le TIR.

**Sans se prononcer sur le seuil numérique** de déclenchement du régime du détachement pour le TIR – la discussion interne au Parlement sur la commission compétente ayant retardé le début de ses travaux –, **Mme Kyllönen a semblé d’ores et déjà en valider le principe**, puisqu’elle **maintient cette notion** dans la rédaction qu’elle propose pour le considérant 12, qu’elle propose une **application dès le premier jour uniquement pour des opérations de transport très limitées** (celles effectuées sous régime d’agent temporaire ou de transport intragroupe), et qu’elle **valide le régime d’application au-delà de trois jours** tout en prévoyant une série d’exceptions (transports d’animaux ou de matériels destinés à des performances artistiques ou sportives) <sup>(1)</sup>.

Si elles étaient acceptées, les propositions de Mme Kyllönen aboutiraient à une **double inégalité de traitement** : d’une part, entre les travailleurs détachés en fonction de leur secteur d’activité, et, d’autre part, entre les conducteurs routiers en fonction de la nature de la cargaison transportée ou de celle de leur employeur.

**C’est inacceptable pour votre Rapporteur**, et il apporte **son plein soutien à l’opposition ferme exprimée par le Gouvernement** face à toute norme sociale spécifique appliquée à ce secteur qui aboutirait à lui appliquer des règles moins exigeantes.

### **C. FACILITER L’APPLICATION DES RÈGLES DU CABOTAGE POUR MIEUX EN CONTRÔLER LA MISE EN ŒUVRE : UNE LIBÉRALISATION QUI NE DIT PAS SON NOM**

#### **1. L’ouverture très encadrée du cabotage par le paquet Transport de 2009**

##### *a. La double contrainte posée par le paquet Transports de 2009*

Le règlement (CE) n° 1072/2009 enseigne la pratique du cabotage dans une **double contrainte, en termes de jours et en termes d’opérations** : il est limité à trois opérations dans les sept jours suivant la livraison intégrale des marchandises ayant motivé le transport international <sup>(2)</sup> (ou à une seule opération en cas d’entrée à vide sur le territoire de cet État membre, dans les trois jours suivant ladite entrée).

Non seulement les contrôles sont difficiles à mettre en œuvre, mais l’application même des règles européennes en matière de cabotage en zone frontalière peut entraîner un recours récurrent aux opérations de cabotage et à la mise en place d’une concurrence de fait avec les entreprises locales, chaque opération transfrontalière ouvrant droit à cabotage. Ainsi une entreprise belge ou

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE en ce qui concerne les exigences en matière d’exécution et l’établissement de règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE concernant le détachement des conducteurs dans le secteur des transports routiers*, TRAN\_PR(2017)615504, du 21 décembre 2017.

(2) *Dite règle « trois en sept ».*

espagnole située près de la frontière peut optimiser ces dispositions et concurrencer régulièrement un transporteur français sur son marché national.

**b. L'interprétation stricte de l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union Européenne**

L'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu, **le 23 novembre 2017, ses conclusions dans l'affaire n° C-541/16, opposant la Commission européenne au Danemark** <sup>(1)</sup>.

Les lignes directrices relatives aux règles sur le cabotage routier du règlement n° 1072/2009 édictées par le *Trafikstyrelsen* (l'Office des transports danois) en mai 2010 précisent qu'une opération de cabotage pouvait avoir soit plusieurs points de chargements, soit plusieurs points de déchargement, mais pas les deux à la fois. À l'opposé, pour la Commission européenne, un transport de cabotage peut comporter plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement.

Par conséquent, la Commission européenne a saisi la CJUE, sur le fondement de l'article 258, deuxième alinéa, du TFUE, d'un recours tendant à constater que, en refusant de comptabiliser comme un transport de cabotage un transport comportant plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement, le Danemark avait manqué aux obligations lui incombant au titre du règlement n° 1072/2009.

Dans ses conclusions – généralement suivies par la Cour, même s'il convient ici de rester prudent –, **l'avocat général a validé l'approche danoise** : *« Permettre à des transporteurs non-résidents de réaliser trois transports de cabotage comportant un nombre illimité de points de chargement et [...] de déchargement pourrait rendre inopérante la limite de trois transports. Par exemple, un transporteur non-résident pourrait charger des marchandises au point A, décharger certaines de ces marchandises au point B, charger d'autres marchandises au point C, décharger certaines marchandises au point D, charger d'autres marchandises au point E, enfin décharger toutes les marchandises au point F et n'avoir toujours effectué qu'un seul transport de cabotage. Le caractère temporaire du cabotage ne serait ainsi garanti que par la limite de sept jours. »*

Outre ce frein mis à cette tentative de la Commission européenne d'imposer sa vision très large du cabotage, il convient de relever que **l'avocat général a pris en compte ce phénomène dit de « cabotage systématique »** : *« alors que le cabotage représente une très faible part du transport national de marchandises par route au Danemark et que le cabotage illégal y est peu important, l'interprétation de la règle "trois en sept" peut néanmoins revêtir une importance pour cet État membre du fait que le Danemark semble être particulièrement affecté par ce que l'on appelle le "cabotage systématique", une pratique où "les transporteurs passent la majorité de leur temps à effectuer des*

---

(1) *InfoCuria - Jurisprudence de la Cour de justice - Numéro d'affaire = C-541/16.*

*transports nationaux dans un autre pays de l'Union européenne ». Cette pratique semble due aux salaires relativement élevés des conducteurs au Danemark ainsi, probablement, qu'à la géographie de cet État membre ».*

Notre Rapporteur accueille donc avec satisfaction cette interprétation qui penche clairement dans le sens des partisans d'une lutte accrue contre le dumping social lié aux règles actuelles, et qui met bien en évidence l'impact potentiel d'un nombre d'opérations illimité tel que le propose la Commission européenne.

## **2. Déplafonner le nombre illimité d'opérations et les ouvrir aux États limitrophes en échange d'une réduction de la période autorisée : une libéralisation du cabotage sans le dire**

### *a. Un encadrement du cabotage si allégé qu'il en devient inopérant*

● Outre le maintien de la dimension nationale (principe de l'application du droit du travail du pays d'accueil, le cabotage n'étant pas couvert par la proposition de loi spéciale pour l'application de modalités spécifiques aux règles sur le détachement, *cf. supra*), la Commission européenne propose de **réduire d'environ un tiers la période autorisée** (cinq jours, au lieu de sept), d'autoriser un **nombre illimité d'opérations** et, enfin, **d'étendre le champ géographique du cabotage aux États membres limitrophes** de l'État d'accueil.

Si l'articulation entre la proposition relative au cabotage et la proposition relative au détachement permet de rééquilibrer partiellement la situation entre transporteurs de l'ouest et de l'est de l'Europe, à la condition d'une pleine effectivité des contrôles, **la suppression du nombre maximal d'opérations sur une période de cinq jours ouvrirait la voie à de nombreux contournements**, en particulier en combinaison avec le seuil de déclenchement proposé pour appliquer les règles du détachement au TIR.

● Par ailleurs, les propositions faites par la Commission européenne dans le paquet Mobilité II tendant à élargir la définition du **transport combiné étendent également les possibilités de dérogations à l'encadrement du cabotage**.

En effet, ce système de transport supportant le handicap que constituent les ruptures de charge de la chaîne intermodale par rapport au transport routier de porte à porte, il peut bénéficier d'aides à titre de compensation (à l'exploitation de services réguliers, par exemple) et **il échappe à « toute restriction quantitative »**.

**b. La seule réponse pertinente : maintien de la règle des « trois en sept » et instauration d'une période de carence**

• La Commission européenne a fait le constat des fortes difficultés pour contrôler ces règles mais, plutôt que de souligner l'inadéquation des moyens de contrôles, **elle propose de supprimer l'obligation de contrôler le nombre d'opérations en supprimant la limite elle-même, sans adapter l'outil permettant de vérifier la condition maintenue** (nombre de jours de présence), à savoir le nouveau chronotachygraphe géolocalisable (« tachygraphe intelligent ») (*cf. infra*).

• Pour votre Rapporteur, le risque induit par cette **erreur d'analyse** n'est autre que la **poursuite de la situation présente**, à savoir la **captation des marchés** (ici nationaux) par des entreprises placées dans une situation sociale différente.

Le cabotage a pour principal intérêt d'assurer une meilleure rentabilité et une meilleure efficacité (au regard de l'environnement) du transport, mais il s'est aussi accompagné d'une concurrence déloyale à la fois intramodale et intermodale (la baisse du coût du transport routier qu'il a induit a fragilisé les autres modes, notamment le mode ferroviaire). Le libéraliser ne ferait qu'accentuer ces effets négatifs, et serait donc contraire à la stratégie bas-carbone et aux engagements pris par l'Union européenne pour respecter l'Accord de Paris.

• **Le rapporteur de la Commission des Transports et du Tourisme du Parlement européen, M. Jens Nilsson (S&D, Suède), a choisi de limiter significativement les possibilités de cabotage** dans son projet de rapport déposé le 18 décembre 2017<sup>(1)</sup>. Tout en maintenant la suppression du nombre limite d'opérations proposée par la Commission européenne, il suggère en effet :

- de réduire la période autorisée à 48 heures ;
- d'exclure les transports à vide du transport international (ce qui interdit par conséquent aux poids lourds concernés de réaliser des opérations de cabotage consécutivement à ce trajet) ;
- de n'autoriser que des opérations en lien direct avec l'opération de transport international initiale, et dont la valeur combinée est clairement inférieure à celle dudit transport international.

S'il partage l'ambition exprimée par M. Nilsson de lutter contre le cabotage systématique, **votre Rapporteur reste convaincu que le déplafonnement du nombre d'opérations s'oppose dans son essence même au principe que le cabotage n'est pas et ne doit pas s'apparenter à un mode opératoire ordinaire du transport routier.**

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur, n° TRAN\_PR(2017)612273, du 18 décembre 2017, amendements 30 et 31.*

**Il s'interroge de plus sur le caractère opérationnel de certaines propositions de ce dernier.** Ainsi, supprimer la définition même de la notion de cabotage proposée par la Commission serait contreproductif, car cette dernière, en proposant de rattacher chaque opération à une lettre de voiture permet un contrôle très précis desdites opérations, ou bien substituer au nombre limite d'opérations une contrainte en termes de valeur des biens transportés ne permettrait pas de répondre à la critique relative à la difficulté du contrôle. Il juge par contre pertinent d'inclure le cabotage systématique parmi les situations susceptibles de faire l'objet de mesure de sauvegarde.

**Il soutient donc vigoureusement la position du Gouvernement français d'exiger non seulement le maintien des règles existantes** mais aussi la mise en place d'une **période de carence entre deux périodes de cabotage**, une fois que le véhicule a quitté le territoire du pays d'accueil.

Une telle mesure est discutée au Conseil. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la **Présidence estonienne en a proposé le principe**, et la **Présidence bulgare** a entamé les discussions sur la durée, en proposant de la fixer à **deux jours**.

C'est clairement insuffisant pour mettre fin au cabotage systématique, et incompatible avec le principe rappelé plus haut. Pour respecter à la fois la lettre et l'esprit du cabotage, **votre Rapporteur propose de fixer cette période de carence à vingt-et-un jours**.

● Par ailleurs, il n'est en l'état **pas acceptable de permettre l'extension des opérations de cabotage dans les États membres limitrophes** à l'État membre d'accueil de l'opération de transport international initiale car ceci reviendrait, une fois de plus, à libéraliser les opérations de cabotage en permettant au véhicule de passer d'un pays à l'autre sans réelle possibilité de contrôle. Cette position de votre Rapporteur est aussi celle exprimée par M. Nilsson dans son projet de rapport.



### III. MIEUX PRENDRE EN COMPTE DES FACTEURS SPÉCIFIQUES PERTURBANT LE BON FONCTIONNEMENT DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES EN EUROPE

#### A. REVOIR L'ENCADREMENT DES TEMPS DE REPOS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TRAVAILLEURS MOBILES : LE RISQUE D'UN DÉSÉQUILIBRE

1. **Les règles existantes : assurer un équilibre entre protection des conducteurs et flexibilité d'organisation pour les entreprises en mettant au premier plan la sécurité routière et la santé des conducteurs**

Les temps de conduite et de repos pour les conducteurs routiers de poids lourds sont réglementés afin de préserver à la fois leurs conditions de vie et de travail, leur santé et la sécurité de tous les usagers de la route ; ils sont encadrés au niveau européen afin, aussi, de garantir une cohérence et d'assurer une concurrence loyale dans l'espace européen.

##### *a. L'encadrement strict des temps de conduite et de repos*

● Le règlement n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route et la directive n° 2002/15 du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier **encadrent les temps de conduite et de repos hebdomadaire normal et réduit.**

Le règlement n° 561/2006 du 15 mars 2006 prévoit que la **durée de conduite journalière** ne doit pas dépasser neuf heures. Elle peut toutefois être prolongée jusqu'à dix heures, deux fois au maximum au cours de la semaine. La durée de conduite ne peut dépasser cinquante-six heures par semaine et quatre-vingt-dix heures sur deux semaines consécutives.

Une pause d'au moins quarante-cinq minutes (d'un bloc ou fractionnée) est obligatoire après quatre heures et demie de conduite.

Le **temps de repos journalier** est également encadré par le règlement. Il est fixé à onze heures par jour, voire à douze s'il est pris de façon fractionnée (trois et neuf heures). Il peut être réduit à neuf heures au maximum trois fois entre deux repos hebdomadaires. Dans le cas spécifique de conduite en équipage, le repos journalier est de neuf heures minimum dans les trente heures qui suivent la fin d'un temps de repos.

Le **temps de repos hebdomadaire** normal est fixé à au moins quarante-cinq heures toutes les deux semaines. Une certaine flexibilité permet de réduire ce temps de repos hebdomadaire à un minimum de 24 heures consécutives à condition qu'au cours de deux semaines consécutives de travail du conducteur, la réduction soit compensée par une période de repos équivalente prise en bloc avant la fin de la troisième semaine. Au cours de deux semaines consécutives, le repos hebdomadaire peut donc s'appliquer soit sous la forme de deux temps de repos hebdomadaires normaux (45 heures) soit sous la forme d'un temps de repos hebdomadaire normal et d'un temps de repos hebdomadaire réduit avec compensation dans les trois semaines.

La directive n° 2002/15 du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier limite la **durée hebdomadaire du travail** des conducteurs à quarante-huit heures. Elle peut toutefois être plus longue, dans la limite de soixante heures, à condition toutefois que la moyenne de quarante-huit heures hebdomadaires ne soit pas dépassée sur une période de quatre mois consécutifs.

Le règlement offre néanmoins la possibilité aux États membres de définir des conditions plus favorables aux chauffeurs.

***b. La récente clarification de la Cour de Justice de l'Union européenne sur les conditions dans lesquelles le repos est pris***

• Les **conditions dans lesquelles le repos** peut être pris sont également précisées par le règlement n° 561/2006 du 15 mars 2006 précité, à l'article 8.8 : *« si un conducteur en fait le choix, les temps de repos journaliers et temps de repos hebdomadaires réduits loin du point d'attache peuvent être pris à bord du véhicule, à condition que celui-ci soit équipé d'un matériel de couchage convenable pour chaque conducteur et qu'il soit à l'arrêt. »*<sup>(1)</sup>

Cette **rédaction interdit bien a contrario le repos normal en cabine**, mais l'absence de mention explicite s'est traduite par des **pratiques et une interprétation divergentes de cette disposition selon les États membres**.

Les auditions conduites par votre Rapporteur ont mis en évidence une différence de pratiques pour les conducteurs issus des pays éloignés géographiquement du cœur de l'Europe, nombre d'entre eux passant ainsi plusieurs semaines, voire plusieurs mois dans leurs cabines de véhicules en stationnant durant leurs repos sur des aires d'autoroutes non aménagées.

La **Belgique**<sup>(2)</sup> et la **France** en 2014, puis l'**Autriche** ont pris des mesures d'application nationale **interdisant et sanctionnant ces pratiques**. Les

---

(1) À noter : les conducteurs originaires de pays tiers (la Biélorussie, l'Ukraine, la Turquie, la Macédoine, la Serbie, la Bosnie, le Monténégro ou l'Albanie par exemple) s'ils circulent dans le cadre du trafic transfrontalier, sont soumis à l'accord européen AETR, dont les dispositions sont presque toutes analogues à celles du règlement UE 561/2006, à l'exception de l'interdiction de séjourner dans la cabine pendant le repos hebdomadaire régulier.

(2) Où une législation existait depuis 2006, mais sans aucune sanction dédiée en cas d'infraction constatée.

conducteurs ont alors pris leur repos hebdomadaire normal dans des États membres plus souples, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, avec des répercussions sur les infrastructures de ces pays.

L'**Allemagne** a, depuis mai dernier, également interdit la prise du repos hebdomadaire normal dans la cabine. À la suite de la nouvelle législation allemande, la fédération néerlandaise TLN a demandé au gouvernement néerlandais d'accélérer l'entrée en vigueur d'une règle similaire aux Pays-Bas. **Le cœur du marché européen du transport serait alors soumis à la même règle.**

En janvier 2017, les services d'inspection des trois pays du Benelux ont effectué simultanément des contrôles routiers en sept endroits différents. Sur les 84 camions contrôlés, majoritairement étrangers, 40 % des véhicules étaient en infraction pour un total de 62 infractions constatées, et 30 000 euros d'amende ont été perçus pour la seule Belgique <sup>(1)</sup>.

En **Belgique**, l'arrêté royal du 19 avril 2014 prévoit que le « long repos hebdomadaire » pour les chauffeurs ne peut plus être passé à bord du camion et que les contrevenants sont passibles d'une amende de 1 800 euros.

En **France**, ces pratiques sont interdites et sanctionnées depuis l'adoption de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, qui a complété la législation nationale existante en matière de réglementation sociale européenne applicable aux conducteurs routiers de poids lourds de transport de marchandises et de voyageurs.

L'article L. 3313-3 du code des transports fait obligation à tout employeur, français ou non, de veiller à ce que l'organisation du travail des conducteurs routiers soit conforme aux dispositions relatives au droit au repos hebdomadaire normal. Le fait d'organiser le travail des conducteurs routiers employés par l'entreprise ou mis à sa disposition sans veiller à ce que ceux-ci prennent en dehors de leur véhicule leur temps de repos hebdomadaire normal est un délit, puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Les personnes chargées de la direction ou de l'administration d'une entreprise de transport, des commettants ou des préposés sont passibles des mêmes peines que le chef d'entreprise s'ils imposent ainsi à leurs conducteurs de ne pas se conformer à l'article 8.8 du règlement 561/2006 du 15 mars 2006. C'est au seul employeur, et non au conducteur, que sont imputables les sanctions entrant dans le champ de la réglementation sociale européenne.

Le 4° du III de l'article 3 du décret n° 86-1130 du 17 octobre 1986 complète ce dispositif, par une contravention de 5ème classe, d'un montant maximum de 1 500 € (ou 3 000 € en cas de récidive), réprimant le fait de prendre à bord du véhicule le repos hebdomadaire normal <sup>(2)</sup>.

Depuis le 25 mai 2017, la prise du repos hebdomadaire normal dans la cabine est interdite en **Allemagne**. La loi du 16 mai 2017 modifiant la loi sur le transport de marchandises par route, la loi sur le personnel de conduite, la loi sur le temps de travail des conducteurs indépendants, la loi sur la circulation routière et la loi sur la création

(1) <https://www.franceroutes.fr/actualites/ue-vers-interdiction-generale-camions-etrangers-parkings-weekends/>

(2) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/conditions-prise-du-repos-hebdomadaire-normal-des-conducteurs-routiers-repos-en-cabine>

d'un office fédéral des véhicules automobiles<sup>(1)</sup> précise que des installations adaptées pour dormir doivent être disponibles pour le conducteur à l'endroit où il prend son repos. Toute situation obligeant le conducteur à rester à proximité du véhicule ou l'absence de lit pouvant être utilisé hors du véhicule ne peut pas être considérée comme une installation adaptée pour dormir car elle ne permet pas un repos régénérateur pour le conducteur.

Si le conducteur passe son repos hebdomadaire régulier dans la cabine du véhicule ou dans un lieu non équipé d'installations appropriées pour se reposer, cela est interprété comme si le conducteur ne prenait aucun repos hebdomadaire. Dans ce cas, les amendes sont celles qui s'appliquent quand le conducteur n'a pas pris de repos hebdomadaire régulier, soit, pour le conducteur, 60 euros d'amende par heure de dépassement du repos, et pour le chef d'entreprise, 180 euros d'amende par heure de dépassement du repos.

Pour certains, ces divergences en matière de repos ainsi constatées sont le résultat d'une **rédaction trop imprécise**, comme l'a souligné par exemple Mme Florence Berthelot, déléguée générale de la Fédération Nationale du Transport Routier.

• **La Commission européenne avait jusqu'alors mis en avant la compétence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour trancher cette divergence d'interprétation.**

Cette dernière avait été saisie en mai 2015 d'une demande de décision préjudicielle par une juridiction polonaise, faisant valoir qu'il ne ressortait pas clairement de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 (CE) que cette disposition concernait tous les types de temps de repos, les temps de repos hebdomadaires normaux n'y figurant pas expressément.

Dans son ordonnance du 18 février 2016<sup>(2)</sup>, la CJUE avait jugé malheureusement irrecevable cette question préjudicielle pour des raisons de forme<sup>(3)</sup>.

Mais saisie d'un renvoi préjudiciel par le Conseil d'État de Belgique<sup>(4)</sup> de l'arrêté royal du 19 avril 2014 précité, **la CJUE a tranché le 20 décembre dernier** : en ne visant que le « *temps de repos hebdomadaire réduit* », le législateur européen a bien voulu **interdire que le temps de repos hebdomadaire normal soit pris à bord du véhicule.**

---

(1) *Gesetz sur anderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, des Fahrpersonalgesetzes, des Gesetzes zur regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, des Strassenverkehrsgesetzes und des Gesetzes uber die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes vom 16.Mai 2017- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I nr 29, ausgegeben zu Bonn am 24. Mai 2017.*

(2) CJUE, n° C-325/15, Ordonnance de la Cour, Z.Š. e.a. contre X, 18 février 2016.

(3) *Compte tenu d'un niveau de clarté et de précision insuffisant et de l'absence d'exposé adéquat des motifs de la question.*

(4) *Affaire C-102/16 Vaditrans. Les gouvernements belge, allemand, français et autrichien ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations en faveur de l'interdiction, les gouvernements estonien et espagnol soutenant, en revanche, la thèse inverse.*

La Cour rappelle dans son arrêt que la proposition initiale de la Commission comportait une telle possibilité, mais que cette dernière avait été finalement exclue par le législateur au moment de l'adoption du règlement.

Elle souligne de plus que **l'objectif essentiel** du texte est **l'amélioration des conditions de travail** des transporteurs routiers ainsi que de la **sécurité routière**. Au vu des équipements d'une cabine, **permettre qu'un conducteur prenne son temps de repos hebdomadaire normal à bord du camion irait à l'encontre de ces objectifs**.

**2. L'objectif affiché par la Commission européenne : clarifier les règles, offrir plus de souplesse aux entreprises tout en favorisant le retour régulier des conducteurs à leur domicile**

Tout en maintenant les temps de repos existants, la Commission européenne propose d'allouer plus de souplesse aux entreprises, de mieux prendre en compte les spécificités des travailleurs mobiles et de garantir leur droit à un repos hebdomadaire normal de qualité.

**a. L'interdiction claire de la prise du repos hebdomadaire normal en cabine**

• **Les modifications du règlement 561/2006/CE présentées le 31 mai 2017 consolident l'interdiction du repos hebdomadaire normal en cabine**, la Commission européenne précisant que non seulement « *les conducteurs ne sont pas autorisés à prendre un repos hebdomadaire de quarante-cinq heures ou plus dans un véhicule* », mais que l'employeur est tenu de mettre à leur disposition « *un lieu d'hébergement adéquat comprenant un matériel de couchage et des installations sanitaires appropriés* » si les conducteurs ne sont pas en mesure de prendre un repos hebdomadaire dans un lieu privé de leur choix (domicile ou autre). Il fait également obligation aux employeurs de laisser aux conducteurs la libre disposition de leur temps durant leur période de repos.

Outre un impact négatif sur l'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle des chauffeurs et des conditions de vie inacceptables – dont il a eu l'occasion de se rendre compte par lui-même lors d'une visite de terrain dans sa circonscription –, votre Rapporteur souligne aussi qu'en dormant le week-end dans leurs camions, ces conducteurs effectuent un travail, le gardiennage du véhicule et de sa marchandise, sans recevoir de rémunération pour ce faire.

• **Les États membres se sont montrés divisés sur cette question :**

- certains prônent une absence complète d'interdiction, au nom de la sécurité des marchandises, de la liberté des chauffeurs, voire de leur confort. Les représentants des entreprises comme du gouvernement avec lesquels votre Rapporteur s'est entretenu lors de son déplacement en Roumanie ont souligné les vols et dégradations dont seraient victimes les camions immatriculés en Roumanie

et/ou les chauffeurs roumains et mis en avant le fait que le repos en cabine était parfois de meilleure qualité que dans certains hôtels ;

- d'autres mettent en avant une position intermédiaire, avec une autorisation lorsque des installations appropriées et/ou des parkings sécurisés sont disponibles. C'est notamment la position des Pays-Bas ;

- l'Alliance du Routier, et au premier chef la **France**, soutient l'interdiction proposée par la Commission européenne.

• **L'arrêt rendu le 20 décembre 2017 par la CJUE revêt donc dans ce contexte une importance majeure.** La position des États membres en faveur de la proposition de la Commission européenne d'interdiction claire de la prise du repos hebdomadaire normal à bord du véhicule se voit en effet confortée, et votre Rapporteur s'en félicite.

*b. Une plus grande flexibilité opérationnelle pour les entreprises qui se conjugue avec l'obligation d'un retour régulier du conducteur à son domicile*

• **Une nouvelle comptabilisation des repos pour permettre un retour plus fréquent « à domicile », notion consacré par la nouvelle rédaction proposée.**

Les modifications du règlement 561/2006/CE (articles 8 à 8 *ter*) permettraient de comptabiliser les repos normaux et réduits sur une période de quatre semaines (au lieu de deux actuellement). La nouvelle règle élargit en effet les possibilités de déroger, sur un mois, à la norme actuelle.

Cela permettrait une succession de deux repos hebdomadaires normaux et de deux repos hebdomadaires réduits, sans changement des règles de compensation pour ces derniers, c'est-à-dire le report du repos hebdomadaire normal après trois semaines, au lieu de deux semaines aujourd'hui <sup>(1)</sup>.

La contrepartie proposée par la Commission européenne est double :

- la prise d'un repos obligatoire de cinq jours minimum en fin de mois (la flexibilité actuelle permet d'étaler jusqu'à 6 mois la prise du repos compensateur en cas de dérogation aux limites de temps de conduite hebdomadaire normal) ;
- une obligation nouvelle pesant sur l'employeur, celle d'organiser des cycles de travail permettant au minimum la prise d'un repos hebdomadaire à domicile de son conducteur toutes les trois semaines.

---

(1) La Commission propose de permettre un temps de conduite jusqu'à 90 heures sur six jours avec 24 heures de repos réduit (en cabine), les 21 heures restantes de RHN étant reportées et cumulées en fin de mois.

Les États membres les plus libéraux s'opposent à cette obligation de retour et cherchent à la supprimer (au nom de la libre circulation des personnes) ou à l'amoindrir (soit en l'espaçant dans le temps soit en élargissant la notion de « lieu de résidence » à d'autres lieux, comme le siège de l'entreprise, etc.).

Les États de l'Alliance du Routier, dont la France, s'inquiètent quant à eux du déséquilibre entraîné, par ce nouveau mode de comptabilisation, entre qui est la règle (le repos normal) et ce qui doit rester clairement une exception (le repos réduit).

• **Des éléments de souplesse liés à des circonstances particulières** : un conducteur pourra prendre un repos hebdomadaire réduit sur un ferry ou dans un train (aujourd'hui, seule la prise d'un repos hebdomadaire normal est autorisée dans ces conditions) et le conducteur aura la possibilité de différer, en cas de circonstances imprévues et justifiées, le commencement d'un repos quotidien ou hebdomadaire pour lui permettre de rentrer à son domicile.

### 3. Un équilibre qui doit être mieux encadré pour atteindre l'objectif visé

Avec ses propositions, la Commission européenne veut permettre aux opérateurs de planifier plus efficacement les opérations de transport tout en améliorant les conditions de repos des conducteurs.

#### a. *Le risque d'un compromis boiteux sur le repos en cabine*

Les discussions au Conseil pourraient aboutir à un compromis « boiteux » sur la position intermédiaire, susceptible de rallier *in fine* tous les États opposés à l'interdiction complète du repos normal en cabine.

À cet égard, la position exprimée par le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, M. Wim van de Camp, dans son projet de rapport <sup>(1)</sup>, est un **signe inquiétant**, puisque, considérant que « *du point de vue de la sécurité et de l'assurance, les conducteurs et leurs véhicules ne devraient pas être séparés* », il propose « *d'introduire une dérogation à la règle générale de ne pas prendre de repos hebdomadaire dans la cabine, à condition qu'elle soit prise dans des aires de stationnement certifiées dédiées* », dont il détaille, dans une nouvelle annexe au règlement (CE) 561/2006, les caractéristiques minimales, notamment en termes sanitaires et de sécurité.

Pour votre Rapporteur, la CJUE dans son arrêt du 20 décembre 2017 a clairement posé l'incompatibilité entre repos hebdomadaire normal en cabine et sécurité routière. La discussion aujourd'hui ouverte au Conseil et au Parlement

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux temps de conduite journaliers et hebdomadaires, aux pauses minimales et aux temps de repos journaliers et hebdomadaires et le règlement n° 165/2014 en ce qui concerne le positionnement au moyen de tachygraphes, n° TRAN\_PR(2017)615412, du 19 décembre 2017.*

européen sur les critères des « zones appropriées » permettant le repos en cabine n'a donc pas lieu d'être. Il s'inquiète donc du signal ainsi donné :

- **interdire explicitement le repos hebdomadaire normal en cabine participe de la garantie des droits des travailleurs de ce secteur par rapport à d'autres secteurs d'activité** ; outre une amélioration notable des conditions de travail des conducteurs routiers, cette mesure permettra également de **renforcer l'attractivité** du secteur du transport routier ;
- une telle **dérogation** aurait pour conséquence une **construction massive de parkings sécurisés, et donc une artificialisation des sols**, en contradiction avec les axes défendus par l'Union européenne en matière environnementale.

**La notion de « lieu d'hébergement adéquat », relativement floue, demande toutefois à être précisée** pour, d'une part, devenir **opérationnelle**, et, d'autre part, **ne pas permettre des applications nationales divergentes**.

*b. L'affaiblissement de la différenciation entre règle et exception en matière de repos*

Mieux prendre en compte les spécificités des travailleurs mobiles dans l'encadrement des temps de repos et offrir une plus grande souplesse opérationnelle aux entreprises sont des **objectifs auxquels votre Rapporteur ne peut qu'être favorable, à condition toutefois que cela n'entraîne pas des conditions de travail générant un excès de fatigue** pour les conducteurs et donc un **impact négatif sur la sécurité routière**.

Il s'agit là d'une question substantielle.

**L'équilibre proposé par la Commission européenne n'est pas satisfaisant :**

- elle transforme en effet en repos « régulier » le repos hebdomadaire réduit ; or l'affaiblissement de la différenciation entre règle et exception en matière de repos des conducteurs se fera au détriment de leur santé, de leur vie privée, et de la sécurité de tous sur la route. Nous sommes ici loin de l'ambition d'une Europe qui protège. **Les repos hebdomadaires réduits doivent rester l'exception**, tout particulièrement lorsqu'ils sont pris en cabine, et la **règle actuelle de deux repos hebdomadaires normaux sur deux semaines** devrait donc être **maintenue** ;
- elle garantit certes un droit au retour régulier à domicile, mais en le limitant à une fois par mois. Est-ce suffisant pour assurer un équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle des chauffeurs ? Il a été indiqué à votre Rapporteur que ces longues périodes de mobilité étaient



l'une des raisons poussant les conducteurs roumains à venir s'établir avec leurs familles dans les pays de l'ouest de l'Europe, ce qui se traduit dans les pays d'origine par une perte de compétence, une baisse de la population et un vieillissement de cette dernière. **Votre Rapporteur soutient donc pleinement l'obligation** pour les entreprises d'organiser ce **retour régulier des chauffeurs à leur domicile ou bien dans un lieu de leur choix**, mais juge souhaitable de **l'encadrer davantage, en fixant l'intervalle à trois semaines.**

Or le **compromis mis en avant par le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, M. Wim van de Camp, est loin de corriger ce déséquilibre**, bien au contraire.

Partisan affiché d'une flexibilité accrue, M. van de Camp suggère dans son projet de rapport d'allonger l'intervalle proposé par la Commission pour ce retour à domicile à quatre semaines. Il assouplit également la règle relative au repos hebdomadaire réduit, en donnant aux conducteurs et aux entreprises de transport la possibilité de prendre une seule période de repos de cette nature au cours de deux semaines consécutives.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, une « compensation » aux effets négatifs liés au durcissement des règles relatives au cabotage et au détachement est recherchée en agissant sur le **levier des temps maxima de conduite hebdomadaires** : une augmentation de ces derniers (actuellement fixés à 90 heures sur deux semaines) permettrait en effet de favoriser les entreprises établies dans des États membres où le coût de la main-d'œuvre est comparativement plus bas. Votre Rapporteur s'inquiète donc de ce que des États membres puissent ainsi mettre au second plan de leurs préoccupations la dégradation de la sécurité routière qui en résulterait immanquablement.

• À l'inverse, il se réjouit de la proposition de M. Wim van de Camp d'appliquer les **règles en matière de temps de repos et de conduite à tous les véhicules effectuant du transport international**, prenant ainsi en compte la part de plus en plus grande des VUL dans cette activité.

Au regard des équipements d'une cabine, encore plus exigües que dans un poids lourd, permettre qu'aucune réglementation sociale ne s'applique à ces conducteurs sur leur temps de conduite et de repos irait à l'encontre des objectifs des textes communautaires dont l'interprétation ne laisse plus aucun doute à la suite de l'arrêt de la CJUE.

La Commission européenne souhaite leur appliquer les mêmes conditions d'accès à la profession que pour les véhicules lourds, il convient de pousser le raisonnement jusqu'au bout de la logique.

## B. PRENDRE ENFIN ACTE DU RECOURS ACCRU AUX VÉHICULES UTILITAIRES LÉGERS ET INCLURE CES DERNIERS DANS LE CHAMP DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES : DES PROPOSITIONS TROP MODESTES POUR ÊTRE EFFICACES

L'usage des véhicules utilitaires légers (VUL) est aujourd'hui relativement répandu en Europe et les acteurs français du secteur relèvent une présence croissante des VUL en provenance d'autres États membres sur certains segments du marché national, créant les conditions d'une concurrence déloyale à la fois avec les VUL français mais aussi avec les camions de plus de 3,5 tonnes.

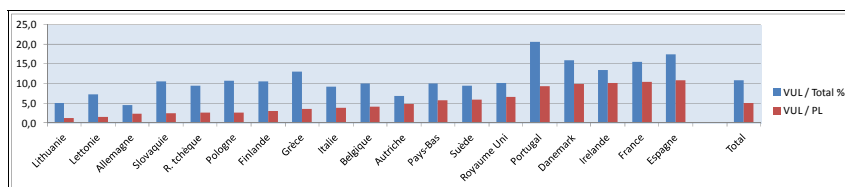
### 1. Le paradoxe des véhicules utilitaires légers : une flotte bien plus importante numériquement que la flotte poids lourds et bien moins encadrée

Les données communiquées à votre Rapporteur par M. Michel Savy, président du conseil scientifique du *think tank* Transport Développement Intermodalité Environnement, résument bien l'impact du transport léger sur le marché du TRM.

#### a. Une flotte en moyenne cinq fois plus importante que la flotte poids lourds

Dans l'ensemble des pays d'Europe, ces véhicules utilitaires légers (VUL) <sup>(1)</sup> sont en moyenne cinq fois plus nombreux que les poids lourds (et dans certains pays dix fois) et représentent 11 % du parc total de véhicules routiers (dans certains pays, 15 %) contre seulement 2 % pour les poids lourds.

PARC DE VÉHICULES ROUTIERS EN SERVICE EN EUROPE (2011)



Source : *Le transport de marchandises. Économie du fret, management logistique, politique des transports*, Michel Savy, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2017.

En 2011 (dernière année disponible à ce jour) on comptait en **France 5,8 millions de VUL**, pour une flotte totale de 37,5 millions de véhicules routiers dont 31,7 millions d'automobiles, **330 000 camions** et **204 000 tracteurs routiers**.

(1) Couvrant une gamme étendue allant d'une automobile - break ne comportant que des sièges avant à un véritable petit camion, la catégorie des VUL a pour limite supérieure 3,5 tonnes de poids total autorisé en charge (PTAC).

Certes, près de la moitié de la flotte appartient à des particuliers qui utilisent les VUL pour toutes sortes d'activités (transport de personnes, achats, bricolage et jardinage, loisirs, etc.), et, parmi les professionnels (entreprises et artisans), les **transporteurs pour compte d'autrui ne représentent que 7 % de la flotte de VUL**. Mais ces 7 % représentent une flotte de quelque 220 000 véhicules.

Or la flotte poids lourds utilisée par le transport routier pour compte d'autrui est, elle, de 203 000 unités (camions et tracteurs routiers). « **Plus de la moitié de la flotte des transporteurs routiers professionnels est ainsi constituée de camionnettes** » souligne avec force M. Michel Savy.

Selon les estimations de ce dernier, les VUL assurent environ 10 % du transport routier total (en termes de tonnes-kilomètres) et 40 % du transport local<sup>(1)</sup>.

***b. Une flotte pourtant exemptée de la plupart des normes européennes encadrant le transport routier de marchandises***

Disposant de la faculté d'effectuer du cabotage – et étant soumis aux restrictions applicables –, **ces VUL et leurs conducteurs sont exemptés de la plupart des normes européennes** encadrant l'accès aux marchés du transport routier – en particulier de la **législation relative aux temps de conduite et de repos des conducteurs** –, le règlement (CE) n° 1071/2009 laissant toutefois la possibilité aux États membres d'étendre son champ d'application à ces VUL. Cette **liberté** laissée aux États membres concerne également **l'installation de l'instrument de contrôle, le chronotachygraphe**.

Cette **exemption est basée sur cette limite de poids total en charge autorisé (PTCA), qui est aujourd'hui dépassée**. Elle a été établie à une époque où le réseau routier - notamment autoroutier - était bien moins développé qu'aujourd'hui et où le « *juste à temps* » et la livraison en « *24 heures ou 48 heures chrono* » n'étaient pas des éléments essentiels pour le transport routier de marchandises.

Les récentes évolutions des charges transportées (fragmentées et de moins en moins lourdes), liées à la réduction des stocks avec le développement du « juste-à-temps » encore accrue avec la crise économique, les évolutions technologiques concernant tant les infrastructures que le matériel roulant et le développement rapide de la logistique moderne et numérisée ont bouleversé le transport de marchandises et aujourd'hui les VUL en assurent une part sans cesse croissante y compris sur longue distance (plus de 150 km) ou pour le transport international.

---

(1), *The Unknown Part of the Transport System: the Light Duty Vehicle*, Michel Savy, Sabrina Tenefiche, Transport Research Arena, Paris, 2014.

## 2. Les véhicules utilitaires légers non établis : un phénomène difficilement contrôlable et en croissance

Lors de leurs auditions par votre Rapporteur, la FNTR et l'OTRE ont mis en avant l'impact pour eux négatif du développement des transporteurs non établis opérant avec des VUL. En quelques années, ce phénomène décrit comme marginal en 2009 dans un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, a pris une nouvelle dimension : les **VUL non établis sont en capacité de capter environ un tiers des envois des opérateurs établis nationaux** <sup>(1)</sup>.

Le rapport publié en 2016 par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) apporte des éléments chiffrés en soutien à cette position des opérateurs professionnels français. Si cette étude n'a pas valeur statistique, les ordres de grandeur qu'elle donne peuvent utilement nourrir notre réflexion sur un phénomène européen, difficilement contrôlable et en croissance dans ce contexte marqué par l'absence de cadre juridique adapté au niveau communautaire.

### **Le transport routier léger non établi en France**

Le transport routier léger non établi concerne principalement un transport routier de marchandises entre entreprises, interurbain et en trace directe. Le véhicule type est un utilitaire châssis-cabine bâché récent (moins de deux ans à 70 %), disposant d'une charge utile de 1,1 tonne, d'une surface de plancher pouvant loger jusqu'à huit palettes et d'un volume de 20 m<sup>3</sup>. **La majorité des flottes contrôlées sont immatriculées en Pologne - la Roumanie étant le deuxième pays d'immatriculation. Ces véhicules parcourent en moyenne 106 000 km par an, soit le kilométrage moyen d'un tracteur lourd français utilisé en longue distance.**

Les marchandises transportées sont essentiellement du fret industriel en palettes ou en colis composé majoritairement de pièces automobiles.

S'agissant des prestations, **la moitié réalise un transport international, quasi exclusivement en Europe de l'Ouest, et 40 % du cabotage.**

Les trajets empruntent pour l'essentiel les grands axes fret du **réseau non concédé**, ainsi que les aires de stationnement équipées de commodités, mais aussi les zones d'activité, sur lesquelles ces opérateurs stationnent de longues périodes en attente de fret. Les axes les plus touchés sont le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, l'Île-de-France, les régions de l'Est et du Sud-Ouest.

Le plus souvent en affrètement « spot », l'organisation de ces transports fait généralement intervenir au moins un intermédiaire, le plus souvent en France : un chargeur, un commissionnaire, un transporteur ou un messenger. L'étude met en évidence une typologie avec trois cas types de chaînes de transport :

- Le cas type numéro 1 est le plus fréquent. Un chargeur s'adresse à un prestataire (transporteur ou un messenger) lequel dispose de ses propres moyens de transport mais

---

(1) Source : *Étude sur le transport léger non établi de marchandises en France de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), 2016.*

décide de confier la prestation à un transporteur léger. Ce dernier peut réaliser la prestation avec sa propre flotte ou la sous-traiter à son tour.

- Le cas type numéro 2 fait intervenir un commissionnaire qui peut soit affréter un transporteur léger non établi soit recourir à un autre commissionnaire basé hors de France, qui se chargera de l'affrètement du VUL non établi. Cette sous-traitance en cascade peut masquer des éventuels affrètements réguliers de VUL non établis sur le territoire national.

- Le cas-type numéro 3 révèle les liens capitalistiques qui peuvent exister entre un transporteur national et un transporteur léger non établi. Ce cas est néanmoins minoritaire. Un chargeur s'adresse à un établissement installé en France et disposant de sa propre flotte (par exemple, un transporteur léger spécialisé dans l'express interurbain). Celui-ci décide alors de confier la prestation à l'une de ces filiales, un transporteur léger établi hors de France.

Le Comité national routier (CNR) a élaboré des simulations économétriques afin d'évaluer le différentiel de compétitivité du transport léger non établi avec trois autres profils : transport lourd français (40 t longue distance) ; transport léger français (fourgon de 20 m<sup>3</sup> français) ; transport lourd à bas coût (40 t longue distance, circulant en France et conduit par un conducteur polonais).

Il en ressort que, en tendance, le transport léger à bas coût est :

→ 2 à 4 fois moins coûteux, à la tonne-kilomètre, qu'un transport léger français. Cet écart génère une discrimination économique au profit du VUL non établi et au détriment des entreprises françaises du transport léger interurbain. Il faut rappeler que les frais de personnel, principal avantage compétitif des transporteurs non établis, tiennent une part prépondérante (50 % environ) dans la structure de coût des entreprises nationales ;

→ 1,2 à 1,6 fois plus coûteux qu'un transport lourd français ;

→ 1,7 à 2,3 fois plus coûteux qu'un transport lourd à bas coût.

*Source : Étude sur le transport léger non établi de marchandises en France de la DGITM, 2016.*

S'agissant des infractions étudiées dans cette étude, cinq motifs – classés par ordre décroissant – représentent 80 % de ces dernières : surcharge (poids compris entre 3,5 tonnes et 4 tonnes ; poids supérieur à 4 tonnes), absence de lettre de voiture, cabotage irrégulier (non-respect des conditions légales ; sans lettre de voiture relative au transport international préalable).

Avec un **périmètre d'action international**<sup>(1)</sup>, la faculté d'opérer du **cabotage**, une **surcharge érigée en système** pour compenser la faible capacité d'emport, qui accroît encore le différentiel de compétitivité lié aux différentiels de salaire et de temps de conduite, le **marché du transport léger réalisé par des transporteurs non établis en France fragilise le pavillon français, dégrade la**

---

(1) Grâce aux lettres de voiture examinées lors des contrôles routiers, deux exemples de parcours probable ont pu être reconstitués avec un taux de kilométrage en charge de 85 %. Dans le premier exemple, le VUL non établi a parcouru environ 3 400 km en huit jours (ce qui correspond à 12 000 km en un mois). Sur neuf prestations de transport réalisées, six avaient une origine ou une destination en France, une concernait son pays d'établissement et une seule relevait du cabotage. Dans le second exemple, le VUL non établi a parcouru environ 2 140 km en dix jours (soit 6 400 km en un mois) dont trois jours de repos sur des aires de service.

**performance environnementale** du transport routier de marchandises<sup>(1)</sup>, et **détérioré les conditions de travail et de rémunération des salariés européens** du secteur.

Une fois encore, votre Rapporteur souligne que le fonctionnement actuel du TRM se traduit par la création de travailleurs de seconde classe, et cela n'est pas acceptable à ses yeux. « *Dans une Union où tous sont égaux, il ne peut y avoir de travailleurs de seconde classe* », assurait le Président Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2017. Il est temps de mettre en accord les mots et les actes.

### **3. Un encadrement insuffisamment ambitieux malgré les avancées de la négociation**

#### *a. Des propositions modestes dans le projet de la Commission*

La Commission européenne propose d'encadrer l'utilisation des VUL par **l'extension de certaines des règles applicables aux entreprises exploitant des véhicules de plus de 3,5 tonnes en matière d'accès à la profession (établissement et capacité financière), mais à un niveau de contrainte moindre**<sup>(2)</sup>.

Elle **laisse les États membres libres d'appliquer les deux autres critères applicables (capacité professionnelle et honorabilité)**.

Le champ d'exemptions reste finalement très étendu mais il est permis aux États membres de revoir celui-ci pour appliquer des règles plus strictes s'ils le souhaitent.

**Les États membres disposant déjà dans la législation actuelle de la faculté de leur étendre les règles applicables aux poids lourds** s'agissant de l'accès au marché, **cette proposition est, en l'état, peu ambitieuse**. Si la Commission européenne a bien pris conscience de la présence grandissante des VUL, notamment dans le transport international, sa proposition n'est pas à la hauteur des enjeux de sécurité routière et de concurrence sociale et fiscale déloyale que pose un mode de transport appelé à croître plus encore qu'aujourd'hui avec le développement des nouveaux modes de consommation.

---

(1) *La performance environnementale du transport léger est faible par rapport à celle du transport lourd. Les émissions moyennes de dioxyde de carbone (CO2) par unité de transport d'un VUL non établi (environ 543 gCO2/t.km) sont plus de dix fois supérieures à celle d'un véhicule lourd.*

(2) *Ainsi, en matière de capacité financière : 1 800 euros pour le premier véhicules et 900 euros pour les suivants (contre respectivement 9 000 et 5 000 euros pour les véhicules supérieurs à 3,5 tonnes)*

***b. Un compromis présenté par la Présidence et des propositions du rapporteur du Parlement européen en deçà de l'ambition nécessaire***

• Le compromis présenté par la **Présidence estonienne** dans son rapport de progrès au Conseil Transport du 5 décembre reste en deçà de l'ambition nécessaire. Il prévoit, pour les seuls **VUL les plus gros et ayant une activité internationale**, le **respect des quatre critères** déjà exigibles pour les poids lourds.

Le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, **M. Jens Nilsson**, partage ce point de vue <sup>(1)</sup>.

• **Votre Rapporteur salue la prise en compte des exigences professionnelles** en lien avec la sécurité routière et l'honorabilité, qui apporte une **réponse bienvenue aux dysfonctionnements** évoqués *supra* mais, en la restreignant à cette catégorie de VUL ainsi définie, cette réponse est **toutefois partielle**. La cohérence juridique du seuil inférieur n'apparaît pas évidente. La **distinction entre activité nationale et internationale ne s'accompagne pas des moyens permettant d'en assurer le contrôle**, c'est-à-dire l'obligation d'insertion de **tachygraphes**.

• La proposition initiale de la Commission européenne comme le compromis de la Présidence **laisse ainsi sans réponse adéquate la question du respect des temps de repos**, ainsi que des **conditions de repos**, ce que votre Rapporteur juge regrettable.

Il convient toutefois de noter que le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen sur la proposition législative relative spécifiquement aux temps de repos et de conduite, **M. Wim van der Camp**, propose d'**étendre l'exigence de respect des temps de conduite aux VUL opérant à l'international** <sup>(2)</sup>.

Il est néanmoins peu probable que ce compromis puisse évoluer de façon significative sous la Présidence bulgare. **Votre Rapporteur juge donc à ce stade indispensable d'apporter un appui clair à la position française dans les négociations sur ce point**. À cet égard, la mission confiée par le Premier ministre, M. Édouard Philippe, à votre Rapporteur <sup>(3)</sup>, permettra de prolonger l'action ainsi entamée au sein de notre Commission des affaires européennes.

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur, n° TRAN\_PR(2017)612273, du 21 décembre 2017.*

(2) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux temps de conduite journaliers et hebdomadaires, aux pauses minimales et aux temps de repos journaliers et hebdomadaires et règlement (CE) n° 165/2014 en ce qui concerne le positionnement au moyen de tachygraphes, n° TRAN\_PR(2017)615412, du 19 décembre 2017, amendement 12.*

(3) *Votre Rapporteur a été nommé par le Premier ministre, M. Édouard Philippe, député en mission auprès de Mme la Ministre chargée des transports, Elisabeth Borne (Journal Officiel du 2 janvier 2018). Sa mission portera sur l'exploitation des véhicules de moins de 3,5 tonnes, dits VUL, dans le transport routier de*

## C. ASSOULPIR LES RÈGLES DE LOCATION DE VÉHICULES SANS CHAUFFEUR HORS DE L'ÉTAT D'ÉTABLISSEMENT : UN RISQUE ACCRU DE FRAUDES

### 1. Un principe, l'utilisation temporaire de véhicules loués hors de l'État d'établissement, dont l'application aujourd'hui n'est pas harmonisée.

La directive 2006/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route prévoit un niveau minimal d'ouverture du marché pour l'utilisation des véhicules de transport de marchandises loués.

Toutefois, elle les autorise, d'une part, à restreindre, pour les opérations pour compte propre, cette possibilité aux véhicules de plus de six tonnes, et, d'autre part, à limiter l'utilisation des véhicules loués dans un autre État membre que celui où est établie l'entreprise qui les prend en location.

Les règles applicables dans l'ensemble de l'Union sont donc très disparates, avec pour conséquence, selon la Commission européenne, une insécurité juridique qui empêche les entreprises de bénéficier de conditions de location potentiellement plus économiquement avantageuses dans d'autres États que leur État d'établissement.

De surcroît, la limitation au « *trafic entre États membres* » est obsolète, les véhicules loués pouvant également être utilisés pour des opérations de cabotage, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1072/2009.

### 2. La proposition de la Commission européenne : faire du recours à la location temporaire de véhicules utilitaire une modalité ordinaire du transport de marchandises

La Commission européenne propose d'assouplir ces règles afin de **permettre à un véhicule légalement mis sur le marché d'être loué sans entrave administrative ou fiscale dans un autre État membre que celui où il a été immatriculé et enregistré**. Le transporteur et le loueur pourront donc être établis dans des États membres différents.

Outre la suppression de la restriction au trafic international, la révision proposée de la directive 2006/1/CE supprime la possibilité de restreindre

---

*marchandises (TRM) et ses objectifs seront, notamment, de : dresser un diagnostic de l'état du transport routier du fait du développement des VUL, en identifiant les chaînes de commande entre l'expéditeur initial du colis et le destinataire final ; évaluer l'empreinte environnementale de ce maillon de la chaîne logistique, en identifiant les marges de progrès, tant en matière de police et de contrôle que de progrès techniques ; évaluer le niveau de régulation souhaitable, en formulant des pistes de propositions concrètes et en appréciant le risque d'une réglementation qui concernerait la seule flotte française ; établir toute autre proposition destinée à assurer un meilleur équilibre entre la réponse aux besoins du marché et la préservation des enjeux sociaux et de sécurité routière ; formuler des recommandations visant à faciliter le contrôle par le développement au niveau européen, d'un cadre juridique et des outils de contrôle harmonisés spécifiques au transport léger, notamment aux règles d'accès communes à la profession.*



l'utilisation de véhicules loués pour des opérations pour compte propre et fixe une **durée minimale (au moins quatre mois au cours d'une année civile donnée, soit un tiers de l'année)** imposant aux États membres d'autoriser l'utilisation d'un véhicule loué dans un État membre différent du pays d'immatriculation.

### 3. De possibles biais qui justifient la mise en place de garanties

- La réglementation française précisée par l'arrêté du 5 mai 2003 relatif à la location de véhicules destinés au transport routier de marchandises est très souple. Elle autorise sans limitation de durée la location transfrontalière de véhicules sans conducteur, tant pour le transport public que pour le transport pour compte propre, pour du transport international ou pour des opérations de transport effectuées sur le territoire national, que ces entreprises soient établies en France ou dans un autre État membre.

Le Gouvernement est donc sensible à l'évolution proposée par la Commission européenne et votre Rapporteur est attentif à l'intérêt que représente pour les entreprises une utilisation flexible de tels véhicules, mis en avant en particulier par Transport et Logistique de France lors de son audition.

- Néanmoins, outre un biais possible sur le plan assurantiel (les primes payées ne seraient pas en rapport avec le risque réellement encouru) et au plan fiscal (un véhicule pourrait être loué dans un État à la fiscalité sur les véhicules avantageuse et utilisé dans un État où les règles fiscales le sont moins), la critique principale faite à l'encontre de cette possibilité de louer des actifs à l'étranger pour faire des opérations de transport est celle d'une apparente contradiction **avec l'instauration d'un nouveau critère matérialisant l'établissement dans un État et l'exigence de détention d'actifs.**

Certains aménagements sont suggérés en conséquence, en particulier par la rapporteure de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, Mme Claudia Monteiro de Aguiar (PPE, Portugal) dans son projet de rapport <sup>(1)</sup>, et ils **ont retenu l'attention de votre Rapporteur** : elle propose en effet de donner la possibilité aux États membres, de **réduire la durée de cette location** (quatre mois consécutifs) afin de mieux faire coïncider durée et objectifs visés (qui sont simplement de permettre aux entreprises de faire face plus facilement aux pics de courte durée, saisonniers ou temporaires, ou de remplacer plus aisément des véhicules défectueux ou endommagés) et de définir une **proportion maximale de véhicules loués** dans la flotte utilisée par l'entreprise, fixée à 25 %.

Elle souhaite de surcroît maintenir les restrictions actuelles pour les opérations pour compte propre, et inclure dans les registres électroniques nationaux les détails d'immatriculation du véhicule loué et sa période de location.

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur pour le transport de marchandises par route, n° TRAN\_PR(2017)615479, du 20 décembre 2017.*

Il convient en effet de **garantir la cohérence des dispositions présentes dans les différents textes de ce paquet Mobilité I**, ici dans le sens d'une meilleure régulation pour lutter contre le cabotage illégal ou les entreprises boîtes aux lettres.

## DEUXIÈME PARTIE : VOLET CONTRÔLE ET NUMÉRISATION

Le deuxième axe du paquet Mobilité I résulte du double constat fait par la Commission européenne : une coopération administrative entre États membres encore trop faible, d'une part, et des différences entre les systèmes d'évaluation des risques, d'autre part. Il en résulte une moindre efficacité des échanges d'information et donc des contrôles.

Or le contrôle du respect des réglementations, européennes comme nationales, qui encadrent ce secteur est un enjeu majeur pour atteindre les objectifs en matière de concurrence saine et loyale, de sécurité routière, de protection du réseau et des infrastructures routier set de progrès environnemental que l'Union et les États membres qui la composent se sont donnés, et ont choisi de renforcer avec ce paquet Mobilité I.

Plusieurs dispositions sur les pratiques et les outils visent ainsi à renforcer les contrôles opérés par les États membres, en encadrant leurs pratiques selon une approche harmonisée et numérisée.

S'il convient de s'en féliciter, **votre Rapporteur appelle non seulement à renforcer les règles mais aussi à se donner les moyens de les mettre en œuvre et de les contrôler de façon effective.** C'est là un sujet qui a été évoqué tant par les interlocuteurs belges et français de votre Rapporteur, mais aussi, avec un focus plus poussé sur la simplification et la numérisation, par ses interlocuteurs roumains et portugais. **Une convergence est donc possible, la numérisation des contrôles permettant à la fois d'accroître l'efficacité de ces derniers et de les simplifier.**

Il souligne donc la nécessité cruciale, d'une part, d'**accélérer le calendrier de déploiement des outils numériques de nouvelle génération** et, d'autre part, de veiller à **ne pas diminuer drastiquement les marges de manœuvre et les types de contrôle opérés** par ceux des États membres dont les services de contrôle fonctionnent efficacement et dont l'action est d'autant plus nécessaire que les marchés où ils vérifient l'application des règles sur le terrain sont ceux qui sont le plus affectés en cas de d'irrespect desdites règles.

### I. DES CONTRÔLES HARMONISÉS ET RENFORCÉS TANT DANS LEUR APPROCHE QUE DANS LEURS MODALITÉS

Les règlements (CE) n° 1071, 1072 et 1073 du 21 octobre 2009 dits du « paquet routier », et la réglementation sociale européenne (RSE) issue du règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 sur les durées de conduite et les temps de repos et de la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes

exécutant des activités mobiles de transport routier, établissent des règles communes : pour les premiers, pour ce qui concerne l'accès à la profession de transporteur routier et au marché du transport international de marchandises par route, ainsi que pour la pratique du cabotage à la suite d'opérations de transports internationaux, et pour les seconds, sur les temps de travail et de repos.

Afin d'assurer leur application correcte, ces dispositions sont complétées par des règles fixant des niveaux de vérification minimaux et des mesures juridiques et techniques détaillées, concernant notamment l'équipement de contrôle à utiliser dans le transport routier.

Il appartient donc à chaque État de mettre en place des systèmes de contrôle adéquats et réguliers, tant des véhicules utilisant son réseau que dans les locaux des entreprises de toutes les catégories de transport routier (marchandises ou voyageurs) pour s'assurer du respect des différentes règles relatives aux activités de transport routier.

Pour autant, le contrôle des règles peut paraître parfois davantage formel que réel. « *Hors activités d'Euro-Contrôle Route (ECR) – malheureusement limitées –, il est extrêmement difficile de se faire une idée claire de la réalité des dispositifs de contrôle mis en œuvre dans les différents pays, de l'effectivité de leurs opérations et du contenu concret des convergences recherchées par la Commission européenne. Les échanges formels et informels qu'a pu avoir la mission lors de ses déplacements à l'étranger laissent à penser que, parfois, la réalité des pratiques n'est pas nécessairement à la hauteur de l'affichage qui peut en être fait.* » reconnaissait ainsi en 2016 la mission d'évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers <sup>(1)</sup>.

## A. UNE APPROCHE PAR LE RISQUE HARMONISÉE

### 1. Un système de classification par niveau de risque obligatoire mais disparate

#### a. Mieux cibler les contrôles grâce à une évaluation du risque

La directive 2006/22/CE <sup>(2)</sup> établissant les conditions minimales à respecter relatives aux activités de transport routier établit des niveaux de vérification minimaux de l'application des règles concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos des conducteurs professionnels, prévues dans le règlement (CE) n° 561/2006, ainsi que des mesures juridiques et techniques détaillées

---

(1) *Mission d'évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers, Rapport de diagnostic, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, septembre 2016.*

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

concernant l'équipement de contrôle prévues dans le règlement (UE) n° 165/2014 relatif aux tachygraphes dans le transport routier.

Afin de garantir que les contrôles de conformité soient plus efficaces, **chaque État membre doit mettre en place un système de classification par niveau de risque**, basé sur le nombre relatif et la gravité des infractions commises par chaque entreprise aux règles en matière sociale et aux règles concernant l'utilisation du tachygraphe.

L'objectif d'un tel système national de classification par niveau de risque est d'encourager les **contrôles ciblés des entreprises** dont le niveau de conformité est faible.

***b. Un objectif louable entravé par l'absence de méthodologie commune***

• Ce système a une **portée obligatoire. Mais chaque État membre définit sa propre formule de calcul du niveau de risque** <sup>(1)</sup>.

Ainsi, en France, l'instruction du gouvernement du 24 décembre 2013 relative à la régulation et au contrôle des transports routiers organise les contrôles pour les différents services déconcentrés de l'État exerçant dans le secteur des transports routiers, chaque ministère précisant les enjeux de contrôle suivant la méthodologie qui lui est propre <sup>(2)</sup>.

• **Afin d'encourager l'uniformité** de ces systèmes de classification, la directive ne prévoit que le **dialogue entre États membre et l'échange de bonnes pratiques**.

Un arrangement administratif, mis en place à l'origine en 1999 entre les pays du Benelux et la France et aujourd'hui étendu à douze autres États membres <sup>(3)</sup>, permet d'harmoniser autant que possible les pratiques de contrôle.

Il prévoit en effet des échanges systématiques d'informations sur les entreprises en infraction, l'organisation de contrôles communs et coordonnés, le développement de programmes communs de formation des agents des services de contrôle, la promotion d'échanges transfrontaliers d'expériences, des échanges d'informations sur les nouveaux développements technologiques, et une

---

(1) Article 9 paragraphes 1 et 2 de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 « Les États membres mettent en place un système de classification des entreprises par niveau de risque, fondé sur le nombre relatif et la gravité relative des infractions aux règlements (CEE) n° 3820/85 ou (CEE) n° 3821/85 commises par chaque entreprise.[...]Les entreprises classées «à haut risque» font l'objet de contrôles plus étroits et plus fréquents. »

(2) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/contrôle-du-transport-routier-marchandises>. *Instruction du Gouvernement relative à la régulation et au contrôle des transports routiers du gouvernementrelative.pdf*

(3) *Cet accord a été étendu, en 2001, à l'Allemagne et à l'Irlande. Le Royaume-Uni et l'Espagne l'ont signé en 2002. Puis en 2004 la Pologne et l'Autriche, en 2007 la Bulgarie, l'Italie et la Roumanie, en 2008 la Hongrie, en 2010 la Lituanie et en 2015 la Croatie. La Lettonie, Malte, la République tchèque, et la Slovaquie en sont observateurs.*

concertation renforcée entre les pays participants, avec prise d'initiatives communes et, dans la mesure du possible, prises de positions communes.

## **2. Une notation harmonisée, renforcée et accessible**

### ***a. Une méthodologie commune élaborée par la Commission européenne***

La Commission européenne propose aujourd'hui dans sa proposition de révision de la directive 2006/22/CE d'aller plus loin que ce simple « dialogue des bonnes volontés ».

Lui serait confié, par voie d'acte d'exécution, l'établissement « *d'une formule commune permettant de calculer le niveau de risque qui tienne compte du nombre, de la gravité et de la fréquence de survenance des infractions, ainsi que des résultats des contrôles au cours desquels aucune infraction n'a été détectée et du fait qu'une entreprise de transport routier utilise ou non le tachygraphe intelligent [...] sur tous ses véhicules* ».

### ***b. Des critères élargis***

Le champ des infractions prises en compte pour l'élaboration de cette notation est également élargi, la proposition de révision mentionnant, outre le règlement (CE) n° 561/2006 et le règlement (UE) n° 165/2014, les dispositions nationales transposant la directive 2002/15/CE.

La Commission européenne propose en effet, plus largement, d'étendre le champ d'application des mesures de contrôle de la législation sociale aux règles relatives à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, pour en harmoniser les pratiques de contrôle ainsi que les échanges d'information entre États membres au niveau européen.

### ***c. La notation, une nouvelle donnée obligatoire***

Outre l'obtention d'une autorisation d'exercice, les entreprises de TRM ne peuvent exercer leur activité que si elles sont inscrites sur le registre électronique des entreprises de transport par route de leur État membre d'établissement.

Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1071/2009, les États membres doivent alors tenir un **registre électronique national des entreprises de transport par route qui ont été autorisées** par une autorité compétente à exercer la profession de transporteur par route. Ces registres sont des bases de données qui contiennent certaines informations obligatoires (telles que le nom, l'adresse ou encore le nombre de véhicules).

La Commission européenne propose de réviser en parallèle :

- le règlement (CE) n° 561/2006 sur les temps de conduite et de repos, en précisant que la communication des données concerne également

celles relatives au niveau de risque des entreprises, et la directive 2006/22/CE précitée, en autorisant l'accès en temps réel des autorités nationales au moment d'un contrôle à la notation d'un transporteur non établi,

- le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes relatives à l'accès à la profession de transporteur routier, pour permettre cet accès en faisant du niveau de risque des entreprises (sa notation) une nouvelle donnée devant figurer obligatoirement au registre électronique national.

### **3. Des propositions bienvenues mais qui ne pourront être efficaces à ce stade par le biais des seuls contrôles sur route**

● À l'instar du Gouvernement, votre Rapporteur apporte son **plein soutien** au progrès indéniable que représentent, d'une part, l'élaboration d'une **formule unique** permettant de calculer le niveau de risque des entreprises, et, d'autre part, l'**accès en temps réel à la notation** des entreprises de transport routier. Cela permettra, à terme, d'avoir une **vision harmonisée au niveau de l'Union de la « dangerosité » de certains transporteurs routiers** et d'agir de manière plus efficace contre ces derniers.

La rapporteure de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, Mme Merja Kyllönen, accueille également favorablement dans son rapport <sup>(1)</sup> cette proposition de la Commission.

● En revanche, le Gouvernement, votre **Rapporteur**, tout comme Mme Kyllönen d'ailleurs, **sont très réservés quant à l'élargissement du champ d'application** des mesures de contrôle de la législation sociale **aux règles relatives à l'aménagement du temps de travail** des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier.

Mme Kyllönen souligne que les performances pratiques des contrôles du temps de travail et des autorités qui les effectuent varient d'un État membre à l'autre.

En outre, votre Rapporteur rappelle que certaines dispositions de la législation sociale en matière d'aménagement du temps de travail et sur les temps de conduite et de repos ne pourront pas être vérifiées sur la base des règles actuelles de contrôle en bord de route. Ainsi, le contrôle en bord de route, sur les seules données enregistrées par le chronotachygraphe et limitées à 28 jours, ne

---

(1) *Projet de rapport de Mme Merja Kyllönen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE en ce qui concerne les exigences en matière d'exécution et l'établissement de règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE concernant l'affectation des conducteurs dans le secteur des transports routiers , n° 2017/0121 (COD), du 21 décembre 2017.*

permet pas de vérifier si les durées hebdomadaires de travail de 48 heures sur quatre mois et de 60 heures sur une semaine isolée sont respectées.

Ce sujet de l'allongement nécessaire de la durée d'enregistrement des données a d'ailleurs été bien identifié par le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen en charge de la proposition législative sur le respect des temps de conduite et de repos<sup>(1)</sup>, M. Wim van der Camp, **qui propose un doublement**, de 28 jours à 56 jours.

**À défaut** de mise en place d'un système dans lequel, dans le cadre du fonctionnement des **tachygraphes intelligents**, **le temps de travail serait également surveillé en temps réel, les contrôles additionnels en entreprise resteront aujourd'hui indispensables.**

## **B. UN OBJECTIF, DES CONTRÔLES PLUS NOMBREUX ET MIEUX ORGANISÉS**

En vue de faire progresser la coopération administrative entre les autorités nationales de contrôle, le paquet Mobilité I contient également des propositions sur les contrôles eux-mêmes. Si votre Rapporteur tient à saluer l'effort fait par la Commission européenne pour pallier les difficultés constatées, il se doit également d'en souligner les limites.

### **1. Des contrôles renforcés quantitativement et qualitativement**

#### *a. Des objectifs annuels de contrôle fixés aux États membres*

En matière de respect de la législation sociale européenne, la proposition de la Commission européenne révisant la directive 2006/22/CE ne comporte pas un rehaussement significatif des objectifs de contrôle (maintenu à 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules relevant du cadre réglementaire européen en la matière<sup>(2)</sup> – le champ des règles concernées étant toutefois élargi).

Mais la Commission européenne complète le règlement (CE) n° 1072/2009 avec l'introduction d'un nouvel article 10 *bis* relatif à un **mécanisme de vérification des règles en matière de cabotage**.

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux temps de conduite journaliers et hebdomadaires, aux pauses minimales et aux temps de repos journaliers et hebdomadaires et règlement (CE) n° 165/2014 en ce qui concerne le positionnement au moyen de tachygraphes, n° TRAN\_PR(2017)615412, du 19 décembre 2017.*

(2) *Article 2 paragraphe 3 de la directive 2006/22/CE : « Chaque État membre organise les contrôles de façon que, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2006, 1 % des jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules relevant des règlements (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 soient contrôlés. Ce pourcentage sera porté à 2 % au moins à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 et à 3 % au moins à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 ».*



Les États membres devront ainsi procéder à un **nombre minimal de contrôles de l'ensemble des opérations de cabotage** exécutées sur leur territoire national : au moins 2 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et 3 % au moins à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Il convient ici de souligner que le rapporteur de la commission des Transports et du tourisme sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur, M. Jens Nilsson, propose de supprimer cette exigence, remplacée par un recours systématique aux outils numériques.

Votre Rapporteur souligne que leur déploiement complet reste à opérer. Il est donc dubitatif sur le signal ainsi donné par cette suppression dès à présent des objectifs de contrôle, même s'il est d'avis qu'un tel objectif chiffré ne prend pas en compte la réalité des contrôles. Il a pu le constater lors d'un déplacement de terrain dans le cadre de la mission qui lui a été confiée sur les VUL, où il a assisté à des opérations de contrôle. Le contrôle d'un véhicule nécessite de nombreuses opérations de vérification concernant le conducteur, la marchandise et l'aspect extérieur du véhicule.

Il est convaincu que la numérisation des outils de contrôle permettrait de rendre plus efficace le travail des contrôleurs, mais à condition de garantir la fiabilité desdits outils.

### ***b. L'obligation de contrôles concertés en matière de cabotage***

L'article 5 de la directive 2006/22/CE prévoit d'ores et déjà des contrôles concertés sur route des conducteurs et des véhicules en matière de législation sociale relative aux activités de transport routier, au moins six fois par an.

Ce nouvel article 10 *bis* précité oblige également les États membres à pratiquer un **nombre annuel minimal de contrôles concertés sur route** (contrôles effectués simultanément par les autorités nationales chargées de l'application de la réglementation dans le domaine des transports routiers de deux États membres ou plus) : au minimum **trois fois** par an.

### ***c. Un contrôle accru sur la proportionnalité des sanctions***

En matière de législation sociale européenne applicable au transport routier, le comparatif des sanctions dans les États Membres établi par Euro Contrôle Route en 2005 montre l'étendue de la gamme de ces dernières <sup>(1)</sup>.

---

(1) Euro Contrôle Route, « Codes des infractions », consultable sur <http://www.euro-contrôle-route.eu/site/fr/info/sanctions/>

La Commission européenne propose un contrôle accru sur la proportionnalité des sanctions au regard de la classification des infractions par gravité prévue par l'annexe III de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006.

#### *d. Un objectif en trompe l'œil ?*

Si  **votre Rapporteur** salue l'introduction d'un système de vérification des règles en matière de cabotage, il tient toutefois à rappeler que, **faute de mise en œuvre du tachygraphe intelligent, seuls les pays en mesure de contrôler toutes les entrées/sorties de leur territoire peuvent réellement vérifier l'application des règles du cabotage**. En Grande-Bretagne, par exemple, l'immatriculation du véhicule de transport routier étranger et l'identité de ses conducteurs et passagers sont enregistrées lors de son embarquement sur le ferry ou dans les navettes du Tunnel sous la Manche. Le temps commence à être décompté dès le débarquement, il est alors aisé de détecter les fraudes.

La mission d'évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers souligne dans son rapport de diagnostic précité ainsi que « *les pays dépourvus de frontière naturelle rencontrent les mêmes difficultés que la France* ».

Dans sa proposition de règlement modifiant le règlement 561/2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route et le règlement 165/2014/UE sur les tachygraphes dans le transport routier, **la Commission européenne propose d'enregistrer le passage des frontières** (arrêt obligatoire, pour les tachygraphes numériques, et ajout d'une fonctionnalité nouvelle, pour les tachygraphes numériques « intelligents »).

**Votre Rapporteur** pousse à son terme la logique de la Commission : **le calendrier de mise en œuvre du tachygraphe intelligent doit être accéléré, de manière réaliste** (cf. *infra*).

## **2. La volonté de faciliter les échanges d'information entre États membres**

### *a. Une obligation de coopération rapide*

Pour l'accès à la profession de transporteur routier comme en matière de respect de la législation sociale européenne applicable au transport routier, la Commission européenne propose d'encadrer plus étroitement les marges de manœuvre des États membres, en **posant une obligation de coopération rapide**

**entre les autorités nationales de contrôle**, l'échange d'information prenant une place centrale, et **en encadrant les délais de réponse** <sup>(1)</sup> :

- dix jours ouvrés en cas d'insuffisante motivation, de difficulté ou d'impossibilité de donner suite à une demande d'information ou de procéder aux contrôles, inspections ou enquêtes ;
- vingt-cinq jours ouvrés si les États membres sollicités peuvent donner suite à la demande d'information, d'enquête ou de contrôle ;
- trois jours ouvrés pour des consultations simples ou présentant un caractère d'urgence (votre Rapporteur s'interroge toutefois sur la soutenabilité de ce délai pour les cas les plus urgents, qui sont parfois aussi ceux les plus complexes).

***b. Un biais regrettable, l'absence de critère objectif de rejet d'une demande et de recours en cas de blocage entre deux États membres***

• Tout en étant favorable sur le principe à un encadrement des délais de réponse s'agissant des saisines effectuées entre États membres à l'occasion d'enquêtes, votre Rapporteur s'inquiète des propositions de Mme Kyllönen et M. Nilsson de raccourcir de moitié (de dix à cinq jours) le délai laissé à l'État membre sollicité <sup>(2)</sup>.

• S'il partage leur objectif de fluidifier cette coopération entre États membres, il lui semble que le principal enjeu est le **caractère timoré de la proposition de la Commission européenne en matière de réponse négative**.

De larges marges d'appréciation sont laissées aux autorités de contrôle, dans la mesure où **aucun critère objectif n'est défini pour fonder le rejet d'une demande** pour des raisons d'insuffisante motivation ou de faisabilité. M. Nilsson, dans son projet de rapport, a également identifié cette faille dans le dispositif de la Commission européenne et propose d'exiger que ces décisions de refus soient dûment motivées <sup>(3)</sup>.

Votre Rapporteur et ses homologues du Parlement européen soulignent enfin la nécessité d'apporter une réponse à **l'absence de solution de dernier recours en cas de situation bloquante lorsque deux États membres ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur la transmission d'une information**.

Mme Kyllönen et M. Nilsson proposent à cet égard de confier, dans cette hypothèse, à la « *Commission le soin de prendre toutes les mesures nécessaires*

---

(1) *Nouvelles rédactions proposées pour l'article 18 du règlement (CE) n° 1071/2009 et l'article 22 du règlement (CE) n° 561/2006, et insertion d'un paragraphe 1 bis à l'article 8 de la directive 2006/22/CE.*

(2) *et de vingt-cinq à quinze jours en cas de transmission d'information, pour M. Jensson.*

(3) *Amendement n° 22.*

*pour remédier à la situation, y compris, le cas échéant, enquêter, émettre une recommandation ou procédure d'infraction »<sup>(1)</sup>.*

### **3. Une harmonisation trop fermée des contrôles et des exigences administratives en matière de détachement et d'établissement**

#### *a. Des mesures de contrôle et d'exigences administratives en matière de détachement et d'établissement limitativement énumérées*

● En matière de détachement, **les États membres ne pourront imposer à l'avenir que les exigences administratives et les mesures de contrôle limitativement énumérées** par la directive spéciale relative aux règles de détachement dans le secteur du transport routier, et primant alors sur certaines dispositions de la directive 96/71/CE et de la directive 2014/67/UE.

Avec cette liste fermée, la Commission européenne propose en particulier de **supprimer la possibilité pour les États membres d'exiger des entreprises étrangères d'avoir un représentant dans l'État membre d'accueil.**

Elle justifie cette suppression par l'obligation de déclaration préalable des travailleurs détachés et l'obligation de détention à bord du véhicule de cette déclaration et des fiches de paie.

● La Commission européenne propose en outre une **liste fermée de critères pour l'établissement**, restreignant donc la capacité d'action des États membres (ils ont aujourd'hui la faculté d'imposer des conditions supplémentaires pour l'accès au marché).

#### *b. Une harmonisation des règles qui se fait au détriment du contrôle effectif de ces dernières*

● La rapporteure de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, Mme Merja Kyllönen, se félicite de la proposition de la Commission européenne concernant une liste fermée, considérant que *« cela évitera l'arbitraire dans l'exécution des contrôles et rendra les règles du jeu claires pour tout le monde »*. Elle se propose d'ailleurs de renforcer encore cette harmonisation en demandant que la Commission européenne mette sur pied une feuille de paie commune pour les travailleurs du transport routier opérant dans plusieurs États de l'Union.

● **Pour votre Rapporteur**, la déclaration obligatoire des travailleurs détachés et l'obligation de détention à bord du véhicule du document et des fiches de paie, **ne compensent que partiellement la suppression** de la possibilité d'exiger la **nomination d'un représentant dans l'État membre concerné.**

---

(1) Proposition d'amendement 11 dans le projet de rapport précité.

De plus, alors que la France impose au représentant légal désigné sur le territoire d'accueil du salarié détaché de présenter en cas de contrôle à l'inspecteur du travail, les documents qui attestent du paiement effectif des salaires (décret du 7 avril 2016 en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques), la Commission européenne limite les exigences à l'obligation de présentation de feuilles de paie. Or la simple présentation de fiches de paie ne constitue pas une preuve suffisamment fiable pour contrôler le respect du paiement effectif des salaires.

L'exigence, en France, d'un représentant de l'entreprise non établie facilite grandement les échanges d'informations et les contrôles, qui ne pourront pas, pour être efficaces, se limiter aux contrôles de bord de route.

**Les propositions de la Commission européenne réduisent de fait significativement la capacité, l'autonomie et l'efficacité de contrôle des autorités des pays d'accueil en matière de détachement.** En supprimant le représentant dans l'État membre, la Commission européenne va, pour votre Rapporteur, à l'encontre de son objectif de simplification – l'interlocuteur est identifié –, et de renforcement des contrôles – il lui appartient de présenter les informations demandées.

La directive d'exécution 2014/67/UE prévoit, dans les autres secteurs, une **liste ouverte de contrôles afin de permettre aux États membres d'être le plus réactif possible face à des mécanismes de fraudes de plus en plus complexes.**

Il conviendrait donc à tout le moins que le **transport routier soit placé dans des conditions similaires à celles applicable au détachement en général**, pour lutter contre des fraudes d'autant plus faciles que tant le salarié (le conducteur) que de lieu de travail (le camion) sont l'un et l'autre mobiles.

- Votre Rapporteur s'en inquiète d'autant plus que la Commission européenne se propose de **limiter, en matière de cabotage irrégulier, la capacité de réaction des États membres à des mesures concernant les transporteurs résidents.** Sur ce point, il ne peut donc que soutenir le correctif apporté à juste titre par M. Nilsson dans son projet de rapport.

- En matière d'établissement, votre Rapporteur **regrette que l'harmonisation proposée par la Commission ne s'étende pas à la numérotation des licences communautaires**, laissée aujourd'hui à l'appréciation de chaque État membre, ce qui rend moins efficace les contrôles de bords de route et empêche de rendre plus fluide la coopération administrative entre États membres.

## II. DES CONTRÔLES OPTIMISÉS GRÂCE AUX OUTILS NUMÉRIQUES

### A. UTILISER ENFIN PLEINEMENT LES OUTILS EUROPÉENS EXISTANTS

#### 1. Rendre opérationnel le registre européen des entreprises de transport routier

##### a. *Une obligation déjà ancienne, établir et interconnecter les registres nationaux des entreprises de transport par route...*

L'Union européenne compte près de 500 000 entreprises de transport routier de marchandises, autorisées à exercer des activités de transport commercial par l'un des vingt-huit États membres, ayant chacune, en vertu du règlement (CE) n° 1071/2009 établissant des règles communes pour l'accès à la profession de transporteur routier, libre accès au marché européen (à l'exception des opérations de cabotage qui obéissent encore à certaines restrictions).

Conformément à l'article 16 dudit règlement, les États membres doivent tenir un registre électronique national des entreprises de transport par route qui ont été autorisées par une autorité compétente à exercer la profession de transporteur par route, et ces registres nationaux doivent être interconnectés afin de créer un registre européen des entreprises de transport routier (« *European Register of Road Transport Undertakings* », ERRU). **Les registres nationaux et leur interconnexion auraient dû être effectifs le 31 décembre 2012 au plus tard.**

##### b. *...qui reste à mettre en œuvre dans l'ensemble de l'espace européen*

Pour autant, **certains États membres n'ont pas rendu leurs registres électroniques nationaux interopérables, voire tout simplement établi ces derniers.**

Ainsi, si vingt-et-un pays étaient désormais connectés en avril 2016<sup>(1)</sup>, la Pologne et le Portugal n'avaient toujours pas en avril 2017 ni établi ni interconnecté leurs registres nationaux, en dépit d'un premier arrêt en manquement prononcé (sans sanctions financières) par la Cour de Justice de l'Union européenne. Le Luxembourg<sup>(2)</sup> était également concerné par cette mise en demeure de la Commission européenne<sup>(3)</sup>.

---

(1) Recensement effectué par la mission d'évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers en septembre 2016, Rapport de diagnostic, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, septembre 2016.

(2) La Chambre des députés a voté le 22 novembre 2016 la loi portant création d'un registre électronique national des entreprises de transport par route qui règle l'échange et le traitement des données sur le plan juridique.

(3) Pologne : arrêt du 5 octobre 2016 (affaire C-23/16) ; Portugal : arrêt du 5 octobre 2016 (affaire C-583/15) ; Luxembourg : arrêt du 1er décembre 2016 (affaire C-152/16) ; lettres de mise en demeure au titre de l'article 260, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) le 27 avril 2017.

Votre Rapporteur ne peut que partager l'avis unanime des trois rapporteurs du Parlement européen sur les aspects « marché » et « social » du paquet Mobilité I : **les outils déjà prévus par la réglementation européenne doivent être effectivement mis en œuvre.**

Mais la mise en place du registre européen des entreprises de transport routier dans le transport routier, même enrichie de nouvelles données, ne peut pas être considérée comme la seule réponse aux exigences de contrôle de tout le spectre de l'activité des transporteurs routiers et de leurs conducteurs.

## **2. Avancer résolument l'échéance prévue pour le tachygraphe intelligent**

### ***a. Un outil permettant d'assurer un respect plus rigoureux du droit applicable au fret routier, le tachygraphe intelligent***

En vertu du règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, les véhicules de transports de marchandises et de personnes nouvellement immatriculés **à partir du 15 juin 2019** seront obligatoirement équipés de tachygraphes intelligents, les flottes existantes disposant d'un **délai transitoire de quinze ans, soit jusqu'en 2034** <sup>(1)</sup>.

Ces appareils, appelés à enregistrer les temps de conduite et de repos des chauffeurs professionnels ainsi que la vitesse et la distance parcourue sont connectés au service de positionnement par satellite, ce qui permettra de faciliter la géolocalisation du véhicule et donc de reconstituer des itinéraires. La transmission des données par voie électronique permise par le nouvel instrument devrait en outre faciliter les contrôles en les dématérialisant.

Dans ce paquet Mobilité I, la Commission européenne propose d'ajouter une fonctionnalité nouvelle permettant spécifiquement l'enregistrement du passage de frontière, indispensable au contrôle tant du cabotage que du détachement (les conducteurs ne disposant pas encore d'un tachygraphe intelligent devront, eux, enregistrer le code du pays après le franchissement d'une frontière).

---

(1) Règlement (UE) n° 165/2014 du parlement européen et du conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transport ; règlement d'exécution (UE) n° 2016/799 de la commission du 18 mars 2016 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil... : « Quinze ans après que l'obligation de disposer d'un tachygraphe conformément aux articles 8, 9 et 10 est imposée aux véhicules nouvellement immatriculés, les véhicules circulant dans un État membre autre que leur État membre d'immatriculation sont équipés d'un tel tachygraphe. »

### **La future génération de chronotachygraphe numérique : intelligente et communicante**

Le règlement européen 165/2014 prévoit, pour tous les futurs chronotachygraphes numériques, trois nouvelles fonctions :

- une interface ITS (*Intelligent Transport Systems - Systèmes de transport intelligent*) : reliant le chronotachygraphe numérique à des applications ITS externes, grâce à une connexion à distance, elle permet la transmission de données spécifiques, comme les temps de conduite restants. Ces données peuvent constituer des informations d'une grande utilité pour la planification et le contrôle du trafic, l'optimisation de la fluidité du trafic et de l'occupation des zones de stationnement dédiées aux poids lourds. L'interface ITS concerne également l'ordinateur de bord qui peut proposer en outre d'intégrer les données sociales au portail de gestion de flotte et/ou au logiciel de gestion du transport (*Transport Management System, TMS*) de l'entreprise pour la planification des tournées notamment. Ce qui était déjà possible via des interfaces câblées ou des modules additionnels au tachygraphe sera demain intégré dans l'appareil dès l'origine

- une interface DSRC (*Dedicated Short Range Communication - Communications dédiées à courte portée*) : lors des contrôles, cette nouvelle interface (similaire aux systèmes de télépéage autoroutiers) donnera un accès à distance aux données spécifiques de la carte Conducteur. Les données seront transmises lorsque le véhicule passera à proximité, en quelques secondes. Si une fraude ou une mauvaise utilisation sont suspectées, les autorités seront en mesure de procéder à un contrôle du véhicule plus rapide. À terme, il est possible d'envisager des passerelles avec l'informatique embarquée ou une plateforme web de gestion, pour développer la transmission par DSRC via le tachygraphe de données douanières ou du pesage des poids-lourds

- et une intégration GNSS (*Global Navigation Satellite System - Système de positionnement par satellites*) : permettant au camion d'être localisé à travers les systèmes satellitaires GPS, Galileo ou Glonass, les chronotachygraphes enregistreront et conserveront la position du véhicule en début et fin de période de travail, ainsi que toutes les trois heures de temps de conduite accumulé, mais d'autres usages sont possibles (mise en corrélation des données sociales et de position des camions pour la planification des tournées, déploiement de nouveaux services de gestion de flotte/géolocalisation et développement de nouveaux outils d'analyses basés sur des données plus précises intégrant les trajets empruntés et les coûts sociaux).

*Source : Vehco, Vehicle Communications, 2016.*

#### ***b. Renforcer les contrôles implique de raccourcir la période de transition pour la flotte existante au 15 juin 2019***

• Pour votre Rapporteur, **le tachygraphe intelligent est un des points clés du paquet Mobilité I** : cet outil est en effet indispensable pour contrôler le respect des règles régulant le transport routier, *a fortiori* si les propositions de la Commission européenne en matière de seuil de déclenchement étaient finalement adoptées, ce que votre Rapporteur ne souhaite pas.

**Ce point rouvre un débat, clos difficilement avec l'adoption du règlement 165/2014.** Mais cette période d'adaptation des flottes existantes jusqu'à 2034 se justifie d'autant moins que la fragilité de l'enregistrement manuel prévu



pour le passage des frontières des véhicules équipés de tachygraphes analogiques ou digitaux ne réalisant pas de relevés automatiques est évidente, et que le coût du « retrofit », limité aujourd’hui à 400 euros environ, est appelé à se réduire rapidement avec l’entrée en vigueur l’année prochaine de l’obligation d’équiper les nouvelles flottes.

Si la Commissaire aux Transports, Mme Bulc, a souhaité – lors de sa présentation de ses propositions devant la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen – qu’une « *solution améliorée* » soit trouvée, elle n’a pas pour autant indiqué que ces délais pourraient être modifiés afin de lutter contre la fraude.

Votre Rapporteur soutient pour sa part fortement la position de l’Alliance du Routier **d’anticiper nettement l’échéance fixée dans la législation en vigueur pour l’adaptation des flottes existantes**, anticipation d’ailleurs également portée par Mme Kyllönen et MM. Nilsson et Wim van der Camp dans leurs projets de rapport publiés fin décembre.

C’est un point d’opposition avec les pays dits Visegrad+ et ceux éloignés géographiquement du cœur de l’Europe, mais c’est un effort qui serait imposé aussi aux flottes des opérateurs de l’Alliance du Routier, une solution aux critiques récurrentes de la charge administrative disproportionnée attachée aux contrôles, une solution technologique apportant des bénéfices concrets aux transporteurs (*cf. encadré supra*) comme aux contrôleurs.

• Le rapporteur thématique sur les temps de travail et de repos, **M. Wim van der Camp, souhaite que cette date butoir soit portée au 2 janvier 2020**. Soit un délai de transition passant de quinze ans à six mois.

Pour votre Rapporteur, **le calendrier de mise en œuvre tachygraphe intelligent doit être accéléré, mais de manière réaliste**.

C’est la proposition que fait le Gouvernement français, en suggérant de fixer cette **date butoir non plus en 2034 mais en 2023**, et que soutient votre Rapporteur.

### **3. Améliorer l’interopérabilité des systèmes de télépéage routier et faciliter l’échange transfrontalier d’informations sans porter atteinte aux systèmes performants existants ni aux objectifs relatifs aux véhicules utilitaire légers**

#### ***a. Le service européen de télépéage au service du bon fonctionnement du marché intérieur et de la réalisation des objectifs de politique de transport***

• Les systèmes européens de télépéage routier déployés au niveau local et national à partir des années 90 dans une vingtaine d’États membres étaient, et sont encore en général, incompatibles. Seuls quelques-uns offrant une interopérabilité

transfrontière, les conducteurs sont donc obligés d'installer plusieurs balises électroniques à l'intérieur de leur véhicule pour pouvoir utiliser les divers systèmes rencontrés sur leur itinéraire lorsque celui-ci ne se limite pas à un seul État membre.

De façon concomitante, la croissance du trafic routier international a renforcé la question de la prise en compte des externalités de la route, conduisant nombre d'États membres à introduire des systèmes étendus de télépéage routier.

**La Commission européenne s'est donc attachée à éviter la prolifération de systèmes incompatibles, qui peut compromettre à la fois le bon fonctionnement du marché intérieur et la réalisation des objectifs de politique de transport, et à réaliser l'interopérabilité de tous les systèmes de télépéage routier dans l'Union européenne.**

Tel était l'objectif de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans l'Union européenne (et la décision 2009/750/CE du 6 octobre 2009 connexe), qui fournit le cadre de référence pour le développement d'un **service européen de télépéage (SET)**.

Le SET permet aux usagers de la route de payer facilement les péages dans toute l'Union avec un seul contrat souscrit auprès d'un prestataire de services unique et un terminal embarqué unique. En limitant ainsi les paiements directs aux postes de péage et en éliminant les procédures fastidieuses pour les usagers, le SET doit faciliter les activités des utilisateurs au quotidien, améliorer la fluidité du trafic et réduire les encombrements.

Les fonctionnalités de l'équipement SET embarqué peuvent être utilisées par d'autres services et applications télématiques à valeur ajoutée, comme l'*eCall*, l'information en temps réel sur le trafic et le tourisme, etc. C'est donc aussi un **facteur d'extension de la société de l'information au transport routier, et il participe pleinement de la mobilité connectée.**

### Le service européen de télépéage (SET)

La directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil organise la mise en place d'un service européen de télépéage (SET), qui couvre tous les réseaux routiers et les (infra)structures à péage dans l'Union sur lesquels la circulation est déclarée électroniquement au moyen d'un équipement embarqué (à l'exception des petits systèmes de péage strictement locaux, pour lesquels les coûts de mise en conformité avec les exigences de cette directive seraient disproportionnés aux bénéficiaires). Il définit aussi les solutions techniques autorisées pour effectuer les transactions de péage électronique, à savoir les transmissions hertziennes à 5,8 GHz et la localisation par satellite couplé à des communications mobiles. Le SET doit permettre à tout usager de la route de payer facilement le péage dû sur toute route ou (infra)structure dans l'Union au moyen d'un seul contrat souscrit avec un prestataire du SET et d'un seul équipement embarqué. Chaque prestataire du SET doit couvrir l'ensemble des secteurs de SET au plus tard 24 mois après son enregistrement.

Les États membres ne sont pas obligés de remplacer leurs systèmes existants de télépéage par le SET, et ils ne sont pas empêchés de mettre en service de nouveaux systèmes de télépéage locaux ou nationaux qui utilisent une solution technique ainsi définie par la directive (localisation par satellite, communications mobiles et micro-ondes à 5,8 GHz)

La décision 2009/750/CE de la Commission a complété la définition du SET, en particulier en précisant les exigences essentielles pour l'interopérabilité ainsi que les aspects procéduraux, contractuels et légaux relatifs aux dispositions du SET. La décision de la Commission fixe les droits et obligations des prestataires du SET, des percepteurs de péages et des utilisateurs du SET.

En conformité avec le principe du marché unique de la libre circulation des services, les utilisateurs ont le droit de souscrire auprès des prestataires de service de leur choix. Il n'y a cependant pas d'obligation de service public. Les prestataires du SET peuvent avoir des règles pour accepter un utilisateur, mais elles ne doivent pas être discriminatoires et doivent être rendues publiques.

*Source : Guide pour l'application de la directive sur l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier, Office des publications de l'Union européenne, 2011.*

● Or l'**évaluation** conduite par la Commission européenne a mis en évidence que dans les faits, même si un certain degré d'interopérabilité transfrontière existe aujourd'hui :

- les **objectifs prévus sont loin d'être atteints**. Le déploiement est incomplet<sup>(1)</sup>, et les prestataires de SET se heurtent à de nombreuses barrières (notamment le coût des appareils) et des exigences les vues comme excessives (comme par exemple l'obligation de couvrir dans un délai de 24 mois tous les services d'interopérabilité pour tous les péages européens) ;

---

(1) Si la France est considérée à l'échelle européenne comme pleinement interopérable, en Allemagne, Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque ou au Royaume-Uni, seules les unités embarquées nationales peuvent encore être utilisées pour acquitter les péages, selon la Commission européenne dans l'exposé des motifs de la proposition de directive révisée.

- un État membre qui détecte une **infraction au péage** au moyen d'un dispositif de contrôle automatique **ne peut pas identifier l'auteur de l'infraction sur la base du numéro de plaque lorsque le véhicule est immatriculé à l'étranger**, faute de base juridique au niveau de l'Union pour l'échange de données d'immatriculation entre les États membres aux fins de l'exécution des péages. Les infractions aux péages par des véhicules immatriculés à l'étranger constituent à la fois une perte de recette significative et un frein au développement du télépéage et de son interopérabilité, et en particulier aux systèmes en flux libre (« *free-flow* »).

#### ***b. Des ajustements bienvenus mais des garde-fous nécessaires***

● En incluant dans le paquet Mobilité I une proposition de refonte de la directive « télépéage », la Commission européenne poursuit quatre objectifs principaux :

- **élargir le champ d'application** de la directive, en proposant un deuxième objectif, **faciliter l'échange transfrontalier d'informations relatives aux défauts de paiement** des redevances routières dans l'Union européenne, en permettant ainsi le contrôle transfrontalier du respect des péages urbains et d'autres systèmes utilisant la technologie de **reconnaissance automatique des plaques** pour les transactions de télépéage ;
- confirmer et **clarifier le rôle et les droits des prestataires du SET** ;
- confirmer la liste des **technologies autorisées** pour les systèmes de télépéage avec unité embarquée et **promouvoir les systèmes européens de positionnement satellitaire (Galileo, EGNOS)** ;
- **différencier les systèmes de SET entre les poids lourds (PL) et les véhicules utilitaires légers (VUL)**, avec des **dérogations pour les technologies** garantissant l'interopérabilité pour les unités embarquées dans les VUL.

● Votre Rapporteur est **favorable à l'extension de l'interopérabilité** au sein de l'Union européenne, en poursuivant le travail de mise en compatibilité des systèmes de télépéage des États membres. Il apporte en particulier son soutien plein et entier à la **promotion des services satellitaires européens**, ce qui est cohérent avec la Stratégie spatiale pour l'Europe adoptée en 2016.

Il **souhaite toutefois** que soit **préservée une relative stabilité juridique, notamment en matière de normes techniques interopérables et de règles relatives aux prestataires du SET**. Il considère donc qu'il convient d'être attentif aux modifications susceptibles d'être apportées, par ces deux biais, aux relations entre les sociétés concessionnaires, les fournisseurs d'accès à un service de

télépéage et les usagers, pour ne pas remettre en cause les investissements en cours, ni les conditions dans lesquelles les services de télépéages interopérables ont déjà été mis en place dans les États membres. À ce titre, il partage l'opinion du rapporteur de la commission des Transports et du tourisme du Parlement européen, M. Massimiliano Salini (PPE, Italie), sur la nécessité d'inclure la liste desdites technologies dans le corps même de la directive et non pas dans une annexe.

De même, il est **très favorable à la mise en place d'un dispositif transfrontalier de recouvrement des infractions aux péages** : une telle avancée est particulièrement importante dans la perspective du développement du péage en flux libre (« *free-flow* »), qui risquerait d'engendrer plus de défauts de paiement. Il souligne toutefois que **ce nouveau dispositif devrait être accompagné par la mise en place rapide et au niveau de l'Union européenne, d'un système coordonné et efficace de poursuite des contrevenants au péage.**

• Il **s'interroge par contre vivement sur le traitement proposé par la Commission pour les VUL**. Elle pose en effet une distinction entre les systèmes de SET pour les poids lourds et ceux pour les VUL (par le biais d'une dérogation, jusqu'au 31 décembre 2027).

Une mesure de ce type risque en effet de favoriser le développement du transport international de marchandises par VUL au détriment des poids lourds, ce qui serait très pénalisant sur les plans socio-économique et environnemental (cf. *supra*).

Elle va à l'encontre des principes mis en œuvre pour les VUL dans les autres textes composant ce paquet, qui tendent à un traitement indifférencié de ces deux catégories de transport.

#### **4. L'obligation nouvelle de détention sous format électronique de la déclaration de détachement**

Pour rendre le contrôle plus complexe, certains conducteurs n'hésitent pas à fournir des documents dans leur langue d'origine, donc souvent très difficilement compréhensibles et exploitables pour les corps de contrôle.

La Commission européenne propose que la **déclaration de détachement aux autorités nationales compétentes soit détenue, au plus tard au début du détachement, en format électronique**, dans une langue officielle de l'État membre d'accueil ou en anglais.

Pour votre Rapporteur, c'est une remarquable avancée qu'il convient de saluer. Elle améliorera l'efficacité et la rapidité du contrôle effectué par les autorités nationales.

## B. MIEUX TIRER AVANTAGE DE LA MOBILITÉ CONNECTÉE

### 1. Généraliser l'usage de la lettre de voiture électronique

#### a. Une nouvelle génération de lettre de voiture

- Depuis sa mise en œuvre en 1958, la convention de Genève dite C.M.R. (Convention relative au contrat de transport international de Marchandise par Route) règle les conditions de transport et la responsabilité des différentes parties au contrat de transport (donneur d'ordre, chargeur, transporteur, destinataire).

Les transporteurs, leurs conducteurs et ceux qui réceptionnent les marchandises utilisent une lettre de voiture CMR, qui contient les informations sur les marchandises expédiées, le transporteur et le destinataire. Cette lettre de voiture garantit un suivi papier des transferts logistiques et constitue le seul document en possession du conducteur du camion sur la marchandise qu'il transporte.

- En **février 2008**, un protocole a été ajouté à la convention, autorisant la **gestion des lettres CMR par voie électronique, ou « e-CMR »**.

Ce protocole est entré en vigueur le 5 juin 2011 et à la fin décembre 2017, quinze États membres <sup>(1)</sup> avaient signé et/ou adhéré à ce nouveau système électronique : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, et la Suède.

L'*e-CMR* a été lancée officiellement en janvier 2017 lors d'une toute première opération transfrontalière entre l'Espagne et la France <sup>(2)</sup>. Depuis cette date, plusieurs pilotes ont été mis en place entre l'Espagne et la France ainsi qu'en Belgique (transport domestique et transfrontalier avec les Pays-Bas).

#### b. Des avantages encore accrus avec la version électronique

- **Si le premier avantage, et le plus visible, est le gain administratif, l'*e-CMR* améliore aussi l'empreinte environnementale du transport.**

Au format papier, la lettre de voiture électronique présente de nombreux avantages : elle harmonise les conditions contractuelles régissant le transport routier de marchandises et simplifie le transport de fret en général. Une solution numérique garde non seulement l'ensemble de ces avantages, mais elle permet de moderniser le système en supprimant les documents imprimés et en réduisant les frais de traitement.

---

(1) Les autres parties sont la Suisse et la Norvège, ainsi que l'Iran.

(2) Dans le cadre du lancement de l'*e-CMR*, organisé conjointement par IRU, l'Asociación de Transporte Internacional por Carretera (ASTIC), Espagne, et la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR), France, un poids lourd avec une cargaison d'oranges a fait le trajet Huelva - Perpignan via le poste-frontière du Perthus.

● **La lettre de voiture électronique accélère par ailleurs les échanges d'information** entre le donneur d'ordre, l'expéditeur, le transporteur et le destinataire, et **renforce la transparence sur les opérations de transport** en permettant à l'ensemble des acteurs d'accéder en temps réel non seulement à l'information mais aussi aux documents prouvant la prise en charge de la marchandise et la livraison.

La nature numérique de l'*e-CMR* lui permet de s'intégrer facilement aux autres services et prestations utilisés par les entreprises de transport, tels que les déclarations douanières, ou les systèmes de gestion de flotte et de transport. En passant au format numérique, les trois parties impliquées dans toute expédition bénéficient d'une plus grande efficacité logistique, ce qui leur permet d'accroître leur compétitivité.

● **Enfin, l'e-CMR contribue à améliorer la sécurité sur les routes.** En effet, elle peut être reliée à *eCall*, le système d'appel automatique des services d'urgence en cas d'accident de la route équipant les camions.

### *c. Un outil efficace de lutte contre les fraudes au cabotage et au détachement*

● Les règles en matière de cabotage et de détachement ne sont pas respectées principalement en raison des **difficultés qu'ont les corps de contrôle pour retracer la réelle activité du véhicule**, à cause notamment de la « fragilité » du modèle papier des documents de transport (falsification, feuille de route non présentée, etc.) : aujourd'hui, beaucoup de poids lourds circulent avec de fausses lettres de voiture, comptant sur le fait que seuls les contrôleurs douaniers sont habilités à contrôler les marchandises et donc à faire ouvrir les camions.

**Or les contrôles regroupant plusieurs administrations sont les plus difficiles à mettre en place**, comme le reconnaît, pour la France, la Mission d'évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers dans son rapport précité publié en septembre 2016 : se heurtant à la limite des moyens disponibles, « *beaucoup d'actions de contrôle sont effectuées par les services isolément ou de manière bilatérale, rares étant les opérations impliquant la majorité de ces services et pratiquement jamais la totalité d'entre eux* ».

● Votre Rapporteur souligne que lors de ses entretiens, la nécessité de contrôles plus nombreux a été mise en avant par ses interlocuteurs professionnels, tant en France que lors de ses déplacements en Belgique et en Roumanie<sup>(1)</sup>, chacun ayant à cœur de supprimer les tricheurs qui pénalisent le reste de la profession. De plus, en Roumanie, M. Ionel Minea, Secrétaire d'État aux transports, s'est montré très intéressé par un échange approfondi avec les autorités françaises à ce sujet.

---

(1) La rencontre prévue avec l'ANTRAM portugaise a dû malheureusement être annulée en raison d'un incident technique lors du déplacement à Lisbonne.

Il se réjouit donc de voir que MM. Wim van der Camp et Jens Nilsson, rapporteurs de la commission des Transports et du tourisme du Parlement chargés d'examiner les propositions du Paquet Mobilité I en matière, respectivement, du respect des temps de conduite et de repos et de l'accès au marché et à la profession, souhaitent compléter ces dernières par une accélération de la mise en œuvre de l'e-CMR.

**À défaut, votre Rapporteur préconise de rendre obligatoire une déclaration dématérialisée préalablement à l'exécution de toutes les opérations de cabotage.**

De surcroît, pour éviter les sanctions, les contrevenants ne présentent pas les documents obligatoires aux forces de contrôle, préférant s'acquitter d'une contravention à moindre coût. Face à cela, la Commission européenne pourrait **encourager une harmonisation des sanctions** en favorisant **l'élargissement des cas d'immobilisation des poids lourds** pour toutes les infractions liées à la non-présentation des documents obligatoires de transport et une **simplification des modalités de mise en œuvre des consignations et une forte réévaluation de leur montant.**

## **2. Enrichir les bases de données et les dématérialiser**

● Dans un contexte d'attention accrue porté à l'application de la réglementation et à la protection de l'environnement, le domaine du transport de marchandises évolue selon une optique :

- d'intégration de plus en plus forte de la chaîne de transport et de la logistique dans la gestion des entreprises, et donc dans leurs outils informatiques ;
- de prise en compte de la multimodalité et donc de la recherche de systèmes de communication interopérables entre eux, quel que soit le mode de transport utilisé.

● Pour votre Rapporteur, cette approche, qui fait appel aux technologies de l'information et à l'analyse des données, doit être aussi celle des autorités nationales chargées de lutter contre les fraudes.

À cette fin, les potentialités offertes par le tachygraphe intelligent doivent être pleinement exploitées, **ce qui implique aussi de modifier les exigences réglementaires quant aux types de données que cet outil doit obligatoirement enregistrer.** Aujourd'hui, elles sont limitées à celles relatives aux temps de conduite et de repos. Il conviendrait de **les étendre à celles permettant de vérifier le respect des règles relatives au détachement ainsi qu'au cabotage,** voire au transport combiné.

Dans son rapport, M. Wim van der Camp propose la mise en place de bases de données nationales donnant une vue d'ensemble complète des activités



menées sur le territoire des États membres par les entreprises nationales, les États membres et les pays tiers, interopérables et alimentées automatiquement (soumises au règlement général sur la protection des données).

Votre rapporteur y est lui aussi très favorable. Une telle évolution nécessitera toutefois des délais de mise en œuvre et la définition des spécifications techniques appropriées tant à l'échelle de l'Union qu'à celles des États membres.



### TROISIÈME PARTIE : VOLET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES

L'année 2017 traduit de façon exemplaire les engagements pris par l'Union européenne pour faire face au dérèglement climatique et en faveur d'un développement durable : près d'une vingtaine de textes, à des stades divers d'examen, visent à établir le cadre qui permettra à l'Union européenne de réussir sa transition énergétique et d'occuper une place de premier rang dans la lutte contre le dérèglement climatique.

Outre les huit textes majeurs relatifs au champ du climat et de l'énergie <sup>(1)</sup>, six autres propositions législatives concernent spécifiquement le secteur des transports, réparties entre les paquets Mobilité I et II, présentés respectivement les 31 mai et 8 novembre 2017.

Après avoir initialement pensé sa politique de transports en termes d'infrastructures, puis de réseaux, l'Union européenne la conjugue en effet aujourd'hui avec celle qu'elle mène en matière de changement climatique.

Les États membres ont ainsi souligné, dans les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 – par lesquelles l'Union européenne s'est engagée à réduire, par rapport au niveau de 1990, les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 40 % d'ici 2030 et 60 % d'ici 2050 – l'importance de réduire les émissions de GES du secteur des transports, et les risques liés à sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

Pour promouvoir les véhicules électriques, le Paquet « Union de l'énergie » du 25 février 2015 comportait un volet s'attachant à rendre les conditions de marché propices aux carburants alternatifs et à l'acquisition de véhicules non polluants.

La réunion informelle des ministres des transports et de l'environnement autour de la « mobilité intelligente » (session transports) et de la « mobilité verte » (session environnement), les 14-15 avril 2016, a débouché sur la *Déclaration d'Amsterdam* <sup>(2)</sup>, qui rappelle notamment que « l'innovation doit être en lien avec la décarbonation des transports et la transition vers une société à zéro-émission » et que les technologies liées aux véhicules automatisés et connectés « constituent un potentiel important pour améliorer l'efficacité globale et les performances environnementales du secteur du transport ».

---

(1) Rapport d'information sur la transition énergétique dans l'Union européenne, présenté par M. Thierry Michels, député, au nom de la Commission des affaires européennes, 25 janvier 2018 (n° 596)

(2) Déclaration d'Amsterdam sur la coopération dans le domaine de la conduite connectée et automatisée, 14 avril 2016

La *Stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions*, présentée le 20 juillet 2016 par la Commission européenne, a, elle, fixé des orientations pour la réduction des émissions de GES des véhicules.

L'un des **objectifs communs** aux deux politiques européennes « Transports » et « Climat » est **d'instaurer un cadre qui s'efforce d'améliorer les conditions de financement des infrastructures et de tenir compte des exigences du développement durable**, en mettant en œuvre un **double principe**, celui de l'« **utilisateur-payeur** », d'une part, et celui de « **pollueur-payeur** », d'autre part, pour mieux prendre en compte le coût réel des transports. Tel est l'objet des textes présentés dans ce troisième volet du paquet Mobilité I.

Votre Rapporteur y attache d'autant plus d'intérêt que vient de s'achever le premier temps de la refondation de la politique des transports de la France, les *Assises de la Mobilité*, lancées par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports. Les conclusions de ces Assises – et des travaux qui lui ont été associés – vont servir de socle à la loi d'orientation des mobilités, que notre Assemblée devrait examiner au cours de ce semestre. Or l'un des volets de ce futur projet de loi doit définir les trajectoires de verdissement des véhicules – lourds et légers – circulant sur le réseau français, ainsi que les leviers pour que tous les acteurs contribuent à la pérennité de ce dernier <sup>(1)</sup>.

## I. LE CADRE GÉNÉRAL PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR UN TRANSPORT ROUTIER PLUS EFFICIENT ET PLUS PROPRE

### A. LE TRANSPORT AU CARREFOUR DE DEUX ENJEUX MAJEURS

#### 1. Un enjeu pour la planète et le respect de nos engagements internationaux : les émissions de gaz à effet de serre

Au niveau de l'Union européenne, **la contribution aux émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur du transport a crû de 16 % entre 1990 et 2015** alors que les **émissions globales de l'Union à 28 diminuaient, durant la même période, de 20,9 %**.

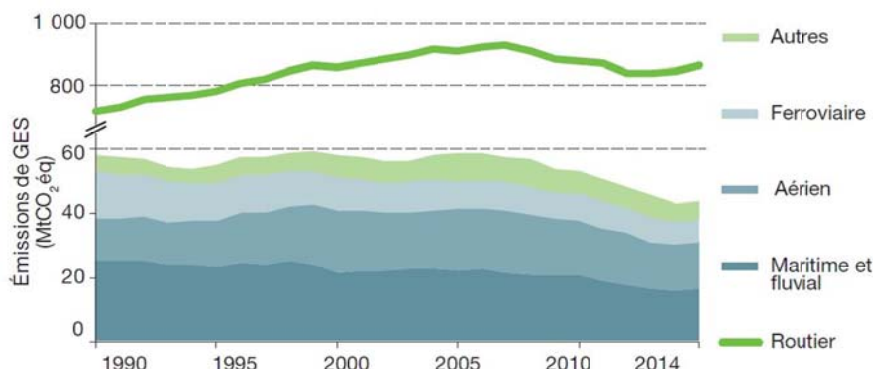
Si, en France comme dans l'Union, l'utilisation d'énergie est la principale source d'émissions de GES (près de 70 % des émissions en France), en revanche et à la différence de la moyenne européenne, **le secteur le plus émetteur en France est celui des transports (29 %), le transport routier étant dans l'un comme l'autre cas le plus émetteur de tous les secteurs du transport** <sup>(2)</sup>, comme le montrent très clairement les deux graphiques ci-après.

---

(1) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/discours-delisabeth-borne-cloture-des-assises-nationales-mobilite>

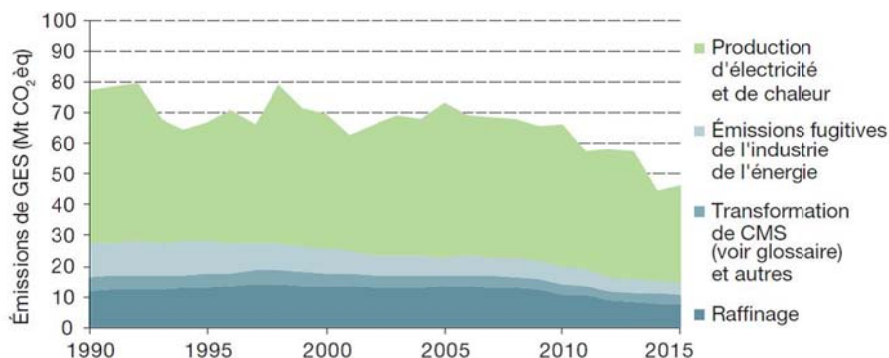
(2) *Chiffres clés du climat France, Europe et Monde, Datalab, Commissariat général au développement durable, édition 2018.*

## ÉMISSIONS DE GES DES TRANSPORTS DANS L'UNION EUROPÉENNE



Note : les émissions des transports internationaux maritimes et aériens sont exclues de ces totaux.

## ÉMISSIONS DE GES DES TRANSPORTS EN FRANCE



Note : la production d'électricité et de chaleur comprend l'incinération des déchets avec récupération d'énergie, la chaleur est ici la chaleur faisant l'objet d'une transaction.

Source : Chiffres clés du climat France, Europe et Monde, Datalab, Commissariat général au développement durable, édition 2018.

## 2. Un enjeu sanitaire et un risque juridique : la pollution atmosphérique

• Le transport routier présente également un fort **enjeu en termes de pollution atmosphérique locale** : les pollutions dont il est à l'origine demeurent, en volume, significatives, et les oxydes d'azote (NOx) et les particules fines (PM10 et PM2,5) y sont, en particulier, surreprésentés.

Le rapport d'information sur « l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air », présenté en 2016 par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décrit très précisément la manière dont le trafic routier contribue fortement aux

concentrations élevées de certains polluants en France<sup>(1)</sup>. Et les données collectées et publiées à la fin de l'année dernière par l'Agence européenne de l'environnement (AEE) en éclairent les conséquences sanitaires : en **2014**, la pollution de l'air a causé la **mort prématurée (avant 65 ans)** de 520 400 personnes dans les quarante et un pays du continent européen, dont **487 600 dans l'Union européenne, et 45 840 en France**<sup>(2)</sup>.

• **Vingt-trois États membres dépassent aujourd'hui les limites d'émissions** fixées dans l'Union européenne pour le dioxyde d'azote ou les particules fines, **treize** d'entre eux étant, au 19 janvier 2018, visés par des **procédures d'infraction** liées aux limites d'émission aux **oxydes d'azote (NOx)**<sup>(3)</sup> et **seize** par des procédures d'infraction liées aux limites d'émission de particules fines<sup>(4)</sup>.

Ces procédures sont à différents stades. La Commission européenne a d'ores et déjà traduit la Bulgarie et la Pologne devant la CJUE (qui a condamné la Bulgarie en avril 2017, pour des dépassements en matière de PM10), et **elle a annoncé, le 19 janvier dernier, envisager de saisir la Cour pour neuf autres États membres**<sup>(5)</sup> ayant atteint le stade de l'avis motivé, **dont la France** (pour dépassement en lien avec les émissions de NOx, notre pays étant poursuivi, depuis mai 2011, devant la CJUE pour dépassement des normes en matière de PM10).

**Le Conseil d'État**, « juge de droit commun d'application du droit de l'Union », **a d'ailleurs d'ores et déjà enjoint au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites.**

**Pour votre Rapporteur, l'inaction n'est plus permise.**

---

(1) *Rapport d'information présenté, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, par MM. Jean-Louis Roumégas et Martial Saddier, députés, 23 mai 2016 (n° 3772)*

(2) *Rapport 2017 sur la qualité de l'air en Europe, Agence Européenne de l'Environnement (n° 13/2017).*

(3) *Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque et Royaume-Uni*

(4) *Allemagne, Belgique, Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.*

(5) *France, Allemagne, Royaume-Uni, République tchèque, Espagne, Italie, Hongrie, Roumanie et Slovaquie.*

### **Arrêt CE, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France**

S'appuyant sur l'arrêt C-404/13, *ClientEarth*, du 19 novembre 2014 de la CJUE (dans laquelle la Cour a considéré que le respect des valeurs limites de dioxydes d'azote fixées par la directive constituait une obligation de résultat), le Conseil d'État a constaté que les plans de protection de l'atmosphère (PPA) n'ont pas permis d'assurer, dans un délai raisonnable, le respect des valeurs limites des dioxydes d'azote et des particules fines PM10.

Il a enjoint le Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones dans lesquelles les valeurs limites étaient encore dépassées en 2015, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener dans le délai le plus court possible les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en dessous de ces valeurs, ces plans devant être transmis à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

## **B. LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR UNE MOBILITÉ À FAIBLES ÉMISSIONS**

Pour les ONG que votre Rapporteur a auditionnées, l'échec que représente l'augmentation des émissions de GES des transports entre 1990 et 2015 en Europe – à l'inverse des autres secteurs – s'explique en grande partie par l'absence de politiques nationales et européennes dédiées au report modal et visant à contrecarrer la hausse de la demande en transports, mais également par l'insuffisance des politiques et mesures d'efficacité énergétique pour les véhicules.

La *Stratégie européenne pour une mobilité à faibles émissions* présentée par la Commission européenne le **20 juillet 2016** dresse le cadre des initiatives et l'inventaire des domaines dans lesquels cette dernière envisage d'agir pour, tout en répondant à l'augmentation des besoins de mobilité des personnes et des biens, atteindre l'objectif de réduction d'au moins 30 % des émissions du secteur des transports d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990 (comme le suppose le paquet énergie climat 2030), et d'au moins 60 % d'ici à 2050 (objectif affiché dans la *Feuille de route pour un espace européen unique des transports* de 2011 <sup>(1)</sup>).

Cette stratégie est fondée sur trois piliers principaux, dont les propositions législatives correspondantes sont réparties entre plusieurs paquets – dont les paquets Mobilité déposés ou venir.

### **1. Augmenter l'efficacité du système de transport**

La Commission européenne propose d'agir dans trois directions.

---

(1) *Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources » du 28 mars 2011, COM(2011) 144 final.*

• La prise en compte des technologies numériques, avec l'élaboration d'un cadre pour le **déploiement rapide et coordonné des systèmes de transport intelligents coopératifs (STI-C)** <sup>(1)</sup>.

Un plan directeur pour le déploiement de systèmes de transport intelligents coopératifs et interopérables doit accompagner la révision de la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

Outre une extension temporelle de la délégation donnée à la Commission européenne pour adopter des spécifications techniques, fonctionnelles et organisationnelles <sup>(2)</sup>, une révision plus approfondie de la directive tenant compte de l'évolution technique constante des STI pourrait être proposée dans un second temps.

• La **promotion des connexions entre les modes de transport**, contribuant ainsi à créer des chaînes logistiques sans rupture. Des réglementations relatives tant aux réseaux qu'aux modes de transports sont concernées.

À la révision du règlement (UE) 93/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, et une proposition de règlement concernant des mesures de rationalisation visant à accélérer la mise en œuvre des projets d'intérêt commun relatifs au réseau transeuropéen de transport, la Commission européenne ajoute aussi une simplification de la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres, et une révision du règlement (CE) n° 1073/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

Ces deux derniers textes ont d'ores et déjà été présentés, dans le cadre du paquet Mobilité II déposé le 8 novembre 2017 <sup>(3)</sup>, qui fera aussi l'objet d'un examen attentif par la Commission des Affaires européennes.

• **L'application d'une tarification routière** tenant mieux compte des principes du « pollueur-payeur », avec la proposition de **révision de la directive**

---

(1) *Communication de la Commission européenne du 30 novembre 2016 intitulée « Une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs, jalon d'une mobilité coopérative, connectée et automatisée » (COM(2016)0766).*

(2) *Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la période prévue pour l'adoption d'actes délégués, afin de permettre à la Commission européenne d'élaborer les spécifications nécessaires au déploiement harmonisé et interopérable des STI-C, notamment de STI routiers interopérables et de leurs interfaces avec d'autres modes de transport dans l'Union européenne (COM(2017) 136 final) du 23 mars 2017.*

(3) *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres COM/2017/0648 final/2, et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus (COM(2017) 647 final).*



« **Eurovignette** »<sup>(1)</sup> **sur les redevances applicables aux poids lourds** pour permettre notamment une différenciation fondée sur les émissions de CO<sub>2</sub> et une extension à d'autres véhicules que les seuls poids lourds. C'est le texte principal du troisième volet du paquet Mobilité I (deux autres textes lui sont associés, cf. *infra*).

## **2. Accélérer le déploiement d'énergies alternatives à faibles émissions pour le transport**

Alors que les transports reposent, pour leurs besoins en énergie, à plus de 90 % sur le pétrole, la Commission européenne propose que les biocarburants « avancés », électricité, hydrogène et carburants de synthèse renouvelables, représentent 15 % à 17 % de la demande énergétique des transports en 2030.

Pour ce faire, elle s'appuie sur<sup>(2)</sup> :

- **l'obligation d'intégration dans l'offre de carburant d'une part d'énergie de substitution produite à partir de sources renouvelables**<sup>(3)</sup>, avec la refonte de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables proposée en février 2017<sup>(4)</sup> ;

- **un soutien à l'innovation** en matière de **synergies entre les systèmes énergétiques et les systèmes de transport**, afin de lever les obstacles à l'électrification des transports, notamment en réduisant les difficultés liées à la distribution d'électricité aux heures de pointe ;

- une harmonisation à l'échelle européenne des **systèmes de recharge** (normalisation) pour assurer leur **interopérabilité** (en particulier dans le secteur de l'électromobilité) et le **déploiement des infrastructures** pour les carburants de substitution<sup>(5)</sup>, ainsi qu'une **méthodologie** permettant de comparer les prix de l'électricité à ceux des autres carburants.

---

(1) Directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, en ce qui concerne certaines dispositions concernant la taxation des véhicules.

(2) Ces propositions font l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport d'information sur la transition énergétique dans l'Union européenne, présenté par M. Thierry Michels, député, au nom de la Commission des affaires européennes, 25 janvier 2018 (n° 596).

(3) Biocarburants avancés, carburants de synthèse tels que le biométhane et le méthane de synthèse.

(4) COM(2016) 767 final.

(5) Plan d'action relatif à l'infrastructure pour carburants alternatifs (COM/2017/0652 final) inclus dans le paquet Mobilité II.

### 3. Poursuivre l'effort en faveur de la réduction des émissions de CO2 des véhicules et se diriger vers des véhicules à émission faible ou nulle zéro

Rappelant les actions déjà engagées pour améliorer les modalités de mesure et de vérification des émissions des véhicules<sup>(1)</sup>, la Commission européenne propose d'agir à la fois sur :

- **Les normes applicables aux véhicules**, en révisant le cadre législatif des normes applicables aux véhicules légers après 2020, et en incluant dans l'effort les camions et autocars (normes en matière de consommation de carburant et régime de contrôle de leurs émissions de dioxyde de carbone), qui n'y étaient pas soumis jusqu'à présent.

Le paquet Mobilité I inclut ainsi une proposition de règlement qui institue un régime européen de surveillance et de déclaration des émissions de dioxyde de carbone (CO2) et de consommation de carburant pour les véhicules utilitaires lourds neufs (dispositif déjà appliqué pour les voitures et les véhicules utilitaires légers)<sup>(2)</sup>, les nouvelles normes applicables aux véhicules légers après 2020 étant renvoyées au paquet Mobilité II.

- **une promotion des véhicules propres**, en améliorant, d'une part, **l'information des clients particuliers** sur la consommation de carburant et les émissions de CO2 lors d'un achat d'une voiture neuve prévue aujourd'hui par la directive<sup>(3)</sup> 1999/94/CE, et, d'autre part, en révisant les **règles en matière de marchés publics** prévues par la directive 2009/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009<sup>(4)</sup>.

Le paquet Mobilité II renforce ainsi les obligations auxquelles sont soumis les pouvoirs adjudicateurs nationaux, régionaux, locaux et les opérateurs liés par des contrats de service public pour tenir compte, lorsqu'ils achètent des véhicules de transport, des incidences énergétiques et environnementales de ces véhicules<sup>(5)</sup>.

---

(1) Sur ce sujet, voir les travaux de la commission des Affaires européennes sous la XIV<sup>e</sup> législature dans le cadre de la résolution sur la révision des procédures de mesure des émissions de polluants atmosphériques automobiles, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 26 février 2016 (TA n° 684) et de la résolution appelant à une réforme radicale de l'élaboration et du contrôle des normes régissant l'industrie automobile européenne, considérée comme définitive en application de l'article 151-7 du Règlement par l'Assemblée nationale le 17 février 2017 (TA n° 923).

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO2 et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs, COM (2017) 279 final.

(3) Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.

(4) Directive 2009/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

(5) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, COM/2017/0653 final.

## II. LA RÉVISION DU CADRE EUROPÉEN DE TAXATION DES INFRASTRUCTURES, UN PRINCIPE BIENVENU MAIS DES MODALITÉS À REVOIR

Pour votre Rapporteur, qui partage en cela pleinement la vision du Gouvernement français, **cette nouvelle proposition de rénovation – la troisième en près de vingt ans – du cadre européen de tarification des infrastructures routières se doit, tout en instaurant des règles communes** pour éliminer les distorsions entre les différents types de transport routier, en particulier pour le transport de marchandises, d’être aussi **incitatif et donc suffisamment souple** pour permettre les **adaptations nécessaires aux contextes nationaux**.

### A. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE », L’OBJECTIF DE COUVERTURE DE TOUS LES COÛTS ATTACHÉS AU TRANSPORT ROUTIER PAR TOUS LES USAGERS DE LA ROUTE

#### 1. La directive « Eurovignette », le cœur du cadre réglementaire européen en matière de taxation liée à l’utilisation des infrastructures routières

##### a. *Un cadre juridique déjà révisé à plusieurs reprises*

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 <sup>(1)</sup>, dite directive « Eurovignette », définit, à l’échelle de l’Union européenne, le cadre juridique applicable à la taxation des poids lourds pour l’utilisation de certains axes routiers.

Visant à éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport en harmonisant progressivement les taxes sur les véhicules et en instituant des mécanismes équitables pour la tarification des infrastructures, elle fixe les niveaux minimaux des taxes applicables aux poids lourds et précise les modalités de la tarification des infrastructures. Elle n’oblige pas pour autant les États membres à établir une telle tarification.

Elle s’applique ainsi, d’une part, aux taxes sur les véhicules limitativement énumérées à l’article 3, et d’autre part, aux deux types de prélèvements pour usage des infrastructures routières :

- le « *droit d’usage* », dont le paiement donne droit à l’utilisation, par un véhicule, pendant une durée donnée, des infrastructures sans prise en compte de la distance parcourue pendant cette période ;

---

(1) Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l’utilisation de certaines infrastructures

- et le «*péage*», fondé sur la distance parcourue sur une infrastructure donnée, et sur le type du véhicule.

● Dans sa **version initiale en 1999**, la directive « Eurovignette » autorisait les États membres à prélever des péages ou des droits d'usage sur les **poids lourds de 12 tonnes empruntant les autoroutes ou les routes à plusieurs voies analogues à ces dernières**, ainsi que pour l'utilisation des ponts, tunnels et routes de cols de montagne.

Elle **prenait en compte mais de façon très limitée les coûts externes**, avec la possibilité très encadrée de modulation de la tarification des infrastructures selon la plus ou moins grande congestion ou selon les catégories d'émissions des véhicules, et la faculté donnée aux États membre d'affecter un pourcentage des recettes générées à la protection de l'environnement et au développement équilibré des réseaux de transport.

● Une **première modification de la directive en 2006** <sup>(1)</sup> a étendu le **champ des véhicules couverts à tous les poids lourds** opérant un transport de marchandises (soit entre 3,5 et 12 tonnes de poids total autorisé en charge - PTAC <sup>(2)</sup>).

Elle a également **redéfini le champ des infrastructures routières couvertes** (Réseau Transeuropéen de Transport - RTE-T), en **ouvrant de surcroît aux États membres la possibilité d'étendre cette taxation à d'autres routes du réseau routier principal**, sous réserve d'un examen préalable par la Commission européenne des mesures concernées.

Cette extension du champ de la directive s'est accompagnée de la mise en place d'un **cadre détaillé de calcul** (une nouvelle annexe, l'annexe III, définit précisément la méthode de calcul des différents éléments des péages) **orienté vers une plus grande vérité des coûts** liés à l'utilisation des infrastructures, en passant de la notion de « coûts de construction » à celle de « coûts liés à la construction » et en incluant la prise en compte des coûts de maintenance, ou ceux liés aux accidents non couverts par les assurances.

En parallèle, cette révision a permis aux États membres **de mieux différencier la tarification** qu'ils souhaitent appliquer. La révision de 2006 leur a en effet ouvert la possibilité de faire varier les péages selon différents facteurs : la distance parcourue, la localisation (zones urbaines ou rurales), le type d'infrastructure et la vitesse, les caractéristiques du véhicule (suivant la charge à l'essieu et leur impact environnemental exprimé par la classification « Euro »), le moment de la journée et le niveau de congestion. Mais elle a aussi **strictement**

---

(1) Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

(2) Si les États membres conservent la possibilité de n'appliquer les péages et/ou droits d'usage qu'aux véhicules de 12 tonnes et plus, ils ne peuvent faire usage de cette possibilité que dans des conditions strictes, définies à l'article 7 paragraphe 5.

**limité ces possibilités de variation** (un plafond par rapport aux niveaux les plus faibles est prévu, et ces variations ne doivent pas générer pas de recettes supplémentaires).

Un **mécanisme incitatif** a également été prévu, avec l'autorisation d'une **compensation à l'introduction d'un système de péages et/ou de droits d'usage**, consistant en une réduction des taux applicables pour les taxes sur les véhicules, en rapport avec le niveau des péages et/ou des droits d'usage payés.

• La révision **opérée en 2011** <sup>(1)</sup> généralise **l'internalisation des coûts externes (pollution atmosphérique due au trafic et/ou de la pollution sonore due au trafic)**, limitée en 2006 **aux cas exceptionnels** d'infrastructures en zone de montagne connaissant de graves problèmes de congestion ou dont l'utilisation par des véhicules provoque d'importants dommages environnementaux.

Mais l'**affectation obligatoire des recettes tirées de ces prélèvements** prévue pour ces cas exceptionnels au bénéfice du secteur des transports et pour optimiser l'ensemble du système de transport **n'a, elle, pas été étendue**, et **reste une simple faculté**. La Commission européenne avait pourtant proposé dès la première révision de 2006 que les recettes provenant des péages ou des droits d'usage soient obligatoirement utilisées au profit de la maintenance de l'infrastructure concernée et du secteur des transports dans son ensemble, en prenant en considération le développement équilibré des réseaux de transport.

---

(1) Directive n° 2011/76/UE du 27 septembre 2011.

L'article 7 *octies* de la directive révisée dispose que les États membres « *font varier* » la redevance d'infrastructure (composante du péage) en fonction de la classe d'émissions Euro du véhicule, « *de telle manière qu'une redevance d'infrastructure ne soit jamais supérieure de plus de 100 % au montant de la redevance d'infrastructure perçu pour des véhicules équivalents qui respectent les normes d'émission les plus strictes* ». Les États membres peuvent néanmoins déroger à cette obligation lorsque leur péage comprend une redevance pour coûts externes.

Le même article 7 *octies* prévoit que la redevance d'infrastructure « *peut également faire l'objet* » de variations afin de réduire la congestion, d'optimiser l'utilisation des infrastructures concernées ou de promouvoir la sécurité routière, dans certaines conditions.

Le dernier paragraphe de l'article 7 est, lui, contraignant : il interdit que ces variations, aussi bien pour les modulations obligatoires en fonction de la classe Euro que pour les modulations facultatives, aient « *pour objet de générer des recettes de péage supplémentaires* ».

L'article 7 *septies* autorise désormais un alourdissement des péages sur des sections routières dans les zones montagneuses, à condition que la recette additionnelle correspondante soit affectée au financement de la construction des projets prioritaires du RTE-T offrant des itinéraires alternatifs pour ces trajets, y compris lorsque ces projets portent sur d'autres modes de transport.

*Source : rapport d'information présenté, au nom de la mission d'information créée par la Conférence des Présidents sur l'Ecotaxe poids lourds, par M. Jean-Paul Chanteguet, président et rapporteur, 14 mai 2014 (n° 1937).*

### ***b. Deux principes socles, « l'utilisateur payeur » et « le pollueur-payeur », mis en œuvre mais de manière partielle***

● À la suite de ces révisions successives, la directive « Eurovignette » affirme bien deux objectifs principaux :

- **l'application du principe « utilisateur-payeur », mais essentiellement sur la mise en œuvre d'une tarification kilométrique** de l'usage des infrastructures, car elle permet la mise en place ou le maintien de droits d'usage « temporels » existants ;
- **l'application du principe « pollueur-payeur », décliné selon deux modalités**, l'une contraignante (en fonction de la classe Euro d'émission de polluants des poids lourds), l'autre facultative, pour les nuisances liées à la pollution atmosphérique et au bruit, **mais sans contribuer spécifiquement à la réduction des émissions de CO2 provenant des transports** : celles relatives aux poids lourds ne sont pas prises en compte puisqu'elles ne sont pas comptabilisées ; les voitures particulières – dont les émissions de CO2 sont, elles, encadrées au niveau européen – n'entrent pas dans le champ de la directive « Eurovignette ».

Or, la part des poids lourds dans la hausse du niveau des émissions de CO<sub>2</sub> dues au transport routier depuis 1990 est en augmentation et la Commission européenne anticipe dans son analyse d'impact une hausse de 10 % des émissions de CO<sub>2</sub> des poids lourds entre 2010 et 2030. Quant aux voitures particulières, elles représentent la part la plus élevée de ces émissions.

• L'un des **principaux objectifs** de la directive « Eurovignette » était **d'éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport** des États membres grâce à une harmonisation des systèmes de tarification des infrastructures, et la mise en place de mécanismes équitables de facturation pour les transporteurs.

Or :

- en 2017, près de la moitié des États membres ne disposaient d'aucun système de tarification de l'infrastructure pour les poids lourds (pour quatre d'entre eux <sup>(1)</sup>) ou avaient un système de vignette basée sur le temps (neuf d'entre eux <sup>(2)</sup>)<sup>(3)</sup> ;
- depuis 2011, très peu de pays ont fait le choix de « faire payer » la pollution, qu'elle soit sonore ou atmosphérique, générée par le transport routier : seules l'Autriche et l'Allemagne ont utilisé cette possibilité.

---

(1) Chypre, Estonie, Finlande, Malte.

(2) Bulgarie, Danemark, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

(3) Étude d'appui à l'analyse d'impact accompagnant la révision de la directive Eurovignette (1999/62/CE), mai 2017.

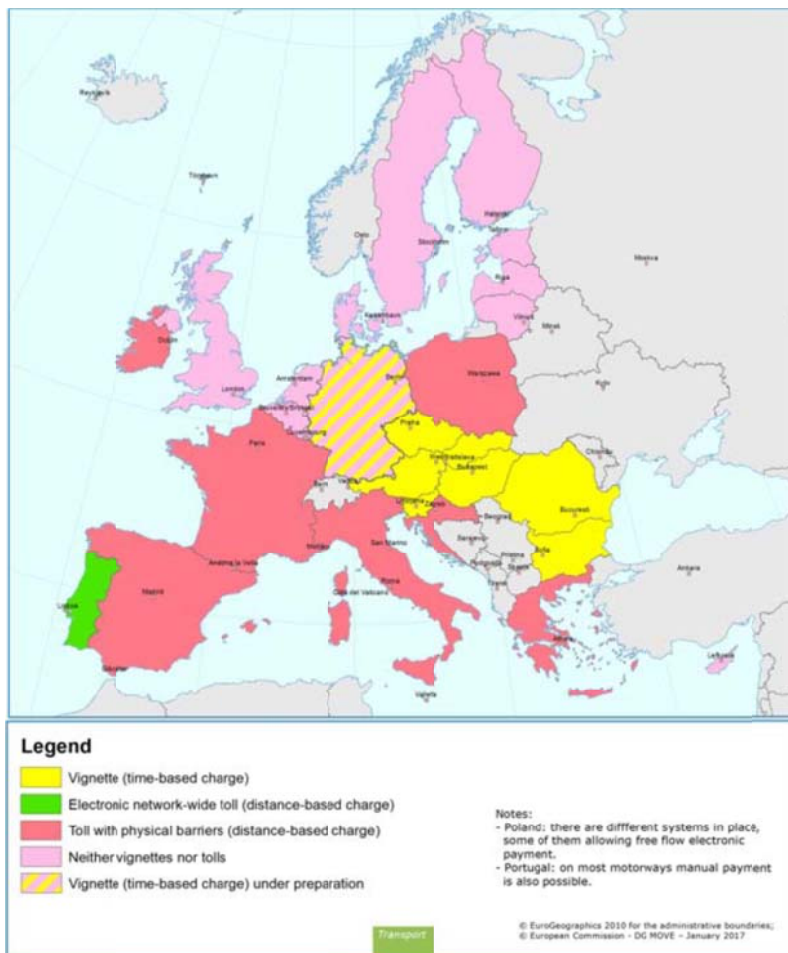
## MODALITÉS DE TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES POUR LES POIDS LOURDS DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2017



Source : Étude d'appui à l'analyse d'impact accompagnant la révision de la directive « Eurovignette » (1999/62/CE), mai 2017 ([https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en)).



## MODALITÉS DE TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES POUR LES VOITURES PARTICULIÈRES DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2017



Source : Étude d'appui à l'analyse d'impact accompagnant la révision de la directive « Eurovignette » (1999/62/CE), mai 2017

### 2. La proposition de la Commission européenne : une harmonisation accrue fondée sur la mise en œuvre renforcée de ces deux principes

#### a. Une application du principe « utilisateur-payeur » étendue dans son champ comme dans ses modalités

● Avec quelques exceptions, très limitées, la Commission européenne propose d'élargir le champ d'application de la directive « Eurovignette » :

- à tous les véhicules lourds à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, donc aux bus et autocars. Elle supprime simultanément, au 31 décembre 2019,

la possibilité jusqu'alors donnée aux États membres **d'exonérer les poids lourds de moins de 12 tonnes** ;

- aux **véhicules légers à quatre roues** (VUL et voitures particulières) **mais avec un traitement différencié**. Les États membres restent libres d'appliquer, ou non, aux véhicules légers des péages et droits d'usage sur les tronçons où de tels droits existent pour les véhicules lourds.

• Sa proposition majeure est **la mise en extinction des droits d'usage pour une durée déterminée (vignette)**. Ne resterait alors autorisée que **l'instauration d'une tarification strictement fondée sur la distance parcourue (péage)**, en deux temps :

- pour les **véhicules lourds**, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les systèmes existants pouvant être maintenus jusqu'au **31 décembre 2023** ;
- pour les **véhicules légers** : à partir de la date d'entrée en vigueur de la directive, les systèmes existants pouvant être maintenus jusqu'au **31 décembre 2027**. Cette tarification devra, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, être plus élevée pour les VUL que pour les voitures particulières.

La Commission européenne maintient toutefois **le libre choix des États membres en ce qui concerne la tarification, ou non, de l'usage des infrastructures** routières couvertes par le champ de la directive.

*b. Une modulation des redevances d'infrastructure fondée sur un critère supplémentaire, les émissions de CO2*

• La Commission européenne organise la suppression à terme des modulations en fonction des classes d'émission EURO pour les véhicules lourds, et son remplacement par une différenciation en fonction de l'émission de CO2.

Aujourd'hui, les États membres doivent moduler les redevances d'infrastructure en fonction de la classe EURO (dans la limite d'un plafond fixé à 100 % de la redevance pour la classe d'émission la plus stricte). Des exemptions à cette obligation sont néanmoins prévues <sup>(1)</sup>.

Si le principe est posé par la révision de la directive « Eurovignette », la **proposition de règlement concernant la surveillance et la communication des données** relatives aux émissions de CO2 et à la consommation de carburant des

---

(1) Pour les contrats de concession existants, jusqu'à leur renouvellement ; en cas d'impossibilité technique ; lorsque le péage comprend une redevance pour coûts externes ; lorsque l'introduction d'une telle différenciation conduirait à détourner les véhicules les plus polluants, ce qui engendrerait des conséquences négatives en termes de sécurité routière et de santé publique, compromettrait gravement la cohérence des systèmes de péage sur le territoire.

véhicules utilitaires lourds neufs <sup>(1)</sup> **organise la collecte et la transmission des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub>, calculées pour chaque véhicule utilitaire lourd neuf produit**, à surveiller et à communiquer par les États membres et par les constructeurs (données listées à l'annexe 1 de la proposition de règlement), en s'appuyant sur l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE). Une consultation publique organisée à ce sujet vient d'ailleurs de s'achever le 29 janvier 2018.

Parallèlement à cette proposition de règlement sur la surveillance et la communication des données, la Commission européenne a proposé, en comité technique « véhicules à moteur », un règlement d'application du règlement n° 595/2009 qui définit la méthode de calcul par simulation des émissions de CO<sub>2</sub> et de la consommation de carburant de chaque véhicule lourd produit. La simulation des données prévue s'appuie sur un logiciel appelé VECTO <sup>(2)</sup> qui sera mis à la disposition des constructeurs par la Commission européenne. Ce texte a été adopté en comité le 11 mai 2017 et entrera progressivement en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2019. À compter de 2020, les constructeurs devront collecter chaque année, au plus tard le 28 février, ces données pour chaque véhicule utilitaire lourd neuf produit au cours de l'année civile précédente

Il s'agit d'une première étape, sans valeur limite d'émission à respecter. **Dans un second temps, la Commission proposera des valeurs limites contraignantes d'émissions de CO<sub>2</sub> pour ces véhicules**, et une procédure de certification desdites émissions des véhicules utilitaires lourds neufs mis sur le marché de l'Union (inscrite dans le cadre de la législation existante sur la réception par type), avec une consultation publique, afin de préparer une proposition législative d'ici à la fin du mandat de la commission Juncker, le 31 octobre 2019. *« D'autres parties du monde, comme les États-Unis, la Chine, le Japon et le Canada, ont déjà introduit des normes, et certains fabricants européens vendent sur ces marchés. L'Europe ne peut rester à la traîne »*, soulignait d'ailleurs la Commission européenne dans sa Stratégie pour une mobilité à faibles émissions.

En conséquence, la proposition de révision de la directive « Eurovignette » prévoit, **à une date qui reste à préciser** <sup>(3)</sup>, **une modulation en fonction des valeurs de référence pour les émissions de CO<sub>2</sub> et de la catégorisation de véhicules concernée.**

---

(1) COM (2017) 279 final.

(2) Outil de calcul de la consommation de carburant et des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules (Vehicle Energy consumption Calculation Tool, VECTO).

(3) « Dans un délai d'un an après la publication par la Commission des données officielles sur les émissions de CO<sub>2</sub>, la Commission adopte un acte délégué, conformément à l'article 9 *sexies*, afin de définir les valeurs de référence pour les émissions de CO<sub>2</sub>, ainsi qu'une catégorisation adéquate des véhicules utilitaires lourds concernés. Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'acte délégué, les États membres font varier la redevance d'infrastructure. »

● **La modulation prévue (à l'article 7 *octies bis*) pour les véhicules légers, prenant en compte tant les émissions de CO<sub>2</sub> que celles de polluants atmosphériques, est applicable de façon échelonnée.**

Jusqu'au 31 décembre 2021, les États membres peuvent faire varier les péages et droits d'usage en fonction des performances environnementales du véhicule. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les États membres font varier les péages et, dans le cas des droits d'usage, au moins les droits annuels, en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants des véhicules.

Dans le paquet Mobilité II, présenté le 8 novembre 2017, la Commission européenne accentue cette ambition de prise en compte des émissions de gaz à effet de serre du transport routier : elle propose en effet de nouveaux objectifs de réduction des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> de l'ensemble de la flotte européenne de véhicules légers, particuliers et utilitaires, qui seront respectivement applicables à compter de 2025 et 2030 <sup>(1)</sup>. Les émissions de ces véhicules neufs immatriculés dans l'Union européenne devront être, en 2025, inférieures de 15 % à celles de 2021 et, en 2030, de 30 %.

***c. Un panel d'outils pour l'application du principe « pollueur-payeur » renouvelé***

● La Commission européenne propose (à l'article 7 *quinquies bis*) un outil complémentaire pour prendre en compte la **congestion du trafic**, en introduisant une **redevance *ad hoc* applicable, sur les axes concernés, à tous les véhicules et dont les recettes doivent être affectées** à la résolution des problèmes liés à la congestion, notamment en soutenant les infrastructures et les services de transport collectif, en supprimant les goulets d'étranglement sur le réseau transeuropéen de transport, en développant des infrastructures alternatives pour les usagers des transports.

En conséquence, elle met en extinction progressive la possibilité d'appliquer des variations aux redevances d'infrastructure afin de réduire la congestion (jusqu'au 31 décembre 2021).

● Elle **étend les possibilités de majoration de redevance d'infrastructure**, en cas de congestion régulière ou dommages importants à l'environnement, **au-delà des seules zones de montagne** avec une affectation des recettes dans un projet RTE-T (article 7 *septies*).

● Elle **facilite l'application d'une redevance pour coûts externe**, rendue par ailleurs **obligatoire pour les véhicules poids lourds à compter du**

---

(1) Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de l'Union visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers (refonte), Com (2017) 676.

**1<sup>er</sup> janvier 2021 sur les tronçons sujets à péage pour lesquelles la pollution atmosphérique et le bruit provoqués par le trafic des poids lourds sont les plus importants** <sup>(1)</sup> (article 7 *quater*).

En effet, les **modalités de calcul** des redevances pour coûts externes et pour congestion apparaissent **simplifiées par la définition de valeurs de références plutôt que de valeurs maximales**, réduisant en conséquence le risque de contentieux relatifs aux modalités de calcul par les autorités compétentes, ainsi que le temps de mise en œuvre (le système actuel requiert un examen préalable par la Commission). Ces valeurs de références permettent toutefois des variations en fonction de paramètres locaux et des types de trafics.

• Enfin, avec sa proposition de révision de la directive du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures <sup>(2)</sup>, **la Commission européenne souhaite permettre aux États membres de diminuer les taxes sur les poids lourds** (énumérées à l'article 3 de la directive « Eurovignette »).

Elle estime en effet qu'elles ne répondent pas aux objectifs fixés (reflet de l'utilisation de l'infrastructure, réduction de la congestion, transports plus propres) et pourrait même être un potentiel obstacle à la mise en place de péages, plus conforme aux principes de « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur ».

Elle abaisse donc les *minima*, progressivement sur une période de cinq ans (20 % de réduction à chaque phase), jusqu'à réduction du taux de taxation à zéro.

***d. Le maintien de l'absence d'affectation des ressources financières issues des péages aux infrastructures routières, mais une obligation de rendre compte de leur usage***

• À l'occasion de la première révision de la directive « Eurovignette », la proposition initiale de la Commission européenne comportait deux changements de taille : d'une part, elle substituait à la simple faculté d'affectation des ressources ouverte aux États une obligation, au profit de la maintenance de l'infrastructure concernée et du secteur des transports dans son ensemble, en prenant en considération le développement équilibré des réseaux de transport ; d'autre part, cette disposition concernait la totalité des recettes et non plus seulement un pourcentage de ces dernières.

---

(1) Plus importants que la moyenne des dommages environnementaux provoqués par les poids lourds ; la taille de la population concernée peut être un facteur. La redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic ne s'applique pas aux véhicules utilitaires lourds qui respectent les normes d'émission EURO les plus strictes pendant les quatre premières années après la date d'entrée en application de la réglementation ayant instauré ces normes.

(2) COM (2017) 276 final.

Pour autant, cette proposition a disparu au fil de l'examen par les deux co-législateurs, nombre d'États membres s'étant montrés hostiles à une telle obligation, au motif que l'instauration des mécanismes d'affectation relève de la compétence des États et non de l'Union.

• La directive « Eurovignette » **recommande donc, aujourd'hui, seulement que les recettes tirées de ces prélèvements soient utilisées au bénéfice du secteur des transports** et pour optimiser l'ensemble du système de transport, mais n'oblige nullement les États à affecter ainsi ces recettes (sauf pour les péages additionnels dans les zones de montagne), ni à les consacrer spécifiquement aux infrastructures de transport routières.

La proposition de la Commission européenne ne revient pas dans le cadre de ce paquet Mobilité I sur cette absence d'obligation générale, mais elle prévoit, à l'article 11, les **modalités par lesquelles les États membres doivent rendre des comptes sur l'utilisation des ressources financières** issues des péages et droits d'usage routiers.

Si les propositions de la Commission européenne laissent les États membres libres de proposer ou de maintenir l'application de redevances pour l'utilisation de certaines infrastructures, et les autorise, lorsqu'ils mettent en place un système de péage, à accorder une compensation « adéquate », elles encadrent très strictement la manière dont ces redevances devraient être appliquées dans l'ensemble de l'Union, aux fins d'harmonisation.

## **B. UN NIVEAU D'AMBITION ENCORE REHAUSSÉ PAR LES RAPPORTEURS DU PARLEMENT EUROPÉEN, AU RISQUE DE RIGIDITÉS CONTREPRODUCTIVES**

### **1. Tarification des infrastructures : harmoniser plus vite et plus fort**

#### *a. L'harmonisation portée par la révision de la directive « Eurovignette » encore accentuée par la rapporteure du Parlement européen*

Dans son projet de rapport<sup>(1)</sup>, **Mme Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy, rapporteure (S&D, France) de la commission des Transports et du tourisme pour la révision de la directive « Eurovignette », accentue très fortement l'évolution proposée par la Commission européenne.** En échange d'une tarification plus large et homogène des différents types de véhicules, elle renforce la transparence et prévoit des ajustements susceptibles d'en favoriser l'acceptabilité par les utilisateurs.

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, TRAN/8/10069, déposé le 8 janvier 2018.*

i. La généralisation de la tarification des coûts liés au transport routier

• Une **tarification obligatoire, élargie et homogène**

- **L'élargissement des véhicules et du réseau concerné** par cette tarification. Elle inclut en effet dans le champ de la directive **les deux-roues** (inclus dans la définition des véhicules légers), elle **supprime les exceptions permises pour certains poids lourds**, elle étend aux **VUL effectuant du transport de marchandises** l'application des péages et droits d'usage existants pour les poids lourds, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, et elle ouvre la possibilité aux États membres de mettre en place une telle redevance d'infrastructure sur le **réseau secondaire**, prenant ainsi en compte « l'effet report » de trafic apparu dans certains États membres lors de la mise en place d'une tarification ;
- **L'extinction plus rapide des systèmes de vignette existants pour les véhicules légers**, de quatre ans pour les VUL destinés au transport de marchandises (**31 décembre 2023** au lieu du 31 décembre 2027) – soit un alignement des règles sur celles prévues pour les poids lourds, afin d'éviter une distorsion de concurrence sur le marché intérieur du transport de marchandises – et de deux ans pour les voitures particulières (**31 décembre 2025**, au lieu du 31 décembre 2027) ;
- **L'obligation parallèle de substituer, sur les axes concernés, aux systèmes de vignettes existants une redevance fondée sur la distance**. Là où la Commission européenne « faisait le pari » d'une substitution d'un système à un autre par les États membres en raison de la persistance du besoin des recettes correspondantes, Mme Revault d'Allonnes fait, elle, le choix de la contrainte. Elle propose cette obligation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les poids lourds et les VUL de transport routier de marchandises, et une obligation d'extension des dispositifs prévus pour les poids lourds à tous les autres véhicules à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 ;
- **L'uniformisation du mode de calcul des redevances** d'infrastructure et pour coûts externes à partir des modalités prévues pour les poids lourds. Une **application différenciée** du dispositif sera toujours **possible**, en fonction de l'impact sur l'infrastructure, l'environnement, la société, ainsi qu'en fonction de la situation économique particulière de certains usagers, de la nature du transport ou même de la nature du carburant (carburant de substitution, par exemple) **mais pas en fonction de la catégorie de véhicules** ;

- **L'obligation d'associer**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, **une redevance pour coûts externe à toute redevance pour infrastructure** existante à cette date ;
- **L'extension aux véhicules légers** du système de **modulation des péages** fondé sur les **émissions de CO<sub>2</sub>**, et une réduction obligatoire des redevances d'infrastructures pour les véhicules les plus propres (75 % par rapport au taux le plus élevé) ;
- **Un principe d'adaptabilité des contrats de concession existants**, afin d'éviter un report des dispositifs ainsi proposés, jugé excessif par la Rapporteuse.

● **Un élargissement des options offertes aux États membres** pour mieux prendre en compte les **coûts externes** liés au transport routier :

- La possibilité de mettre en place des **redevances de congestion ou pour coût externe indépendamment de l'existence de redevance d'infrastructures**, ainsi qu'un assouplissement accru du dispositif des majorations de péage ;
- La prise en compte des **coûts liés à la sécurité routière** dans les coûts externes ;
- La **simplification des modalités de calcul existantes** pour ces dispositifs, tout en proposant un dispositif complexe pour valoriser les coûts liés à la sécurité routière.

ii. Des mesures pour faciliter l'acceptabilité par toutes les parties prenantes du dispositif proposé et sa transparence

● Le « **fléchage** » des **recettes ainsi générées, avec des conditions d'usage** (vers l'entretien des réseaux routiers et l'optimisation des différents systèmes de transports, pour les redevances d'infrastructures, et vers la transition vers une mobilité à faibles émissions, pour les redevances pour coûts externes) et **géographiques** (le territoire du tronçon routier sur lequel les redevances sont appliquées (ce qui atténue donc les possibilités de financement du report modal ouvertes par ailleurs <sup>(1)</sup>).

● La **prise en compte de facteurs socio-économiques**, avec notamment un traitement différencié pour les usagers fréquents et pendulaires et un focus mis sur les parkings sécurisés et équipés, et **géographiques**, avec l'option ouverte d'une « **exonération forfaitaire kilométrique** » sur un tronçon routier spécifique stratégique pour le développement économique des régions périphériques, et l'inclusion de la mention des niveaux infra-étatiques.

---

(1) La Commission européenne n'a, elle, prévu une telle obligation que pour les recettes provenant d'éventuelles redevances liées à la congestion.



- Un **rehaussement substantiel du taux** de modification des coûts ou des recettes du dispositif de péage ou de tarification **déclenchant une notification** à la Commission européenne, afin d'éviter un alourdissement excessif de la charge administrative pour les autorités compétentes.

- Des mesures permettant d'assurer une large **transparence**, avec la mise en place d'une « **autorité indépendante de supervision** » **nationale** chargée de contrôler le bon fonctionnement des systèmes de tarification dans chaque État membre, puis à terme une **Agence européenne du transport terrestre**, et l'ajout d'un **affichage public** sur le tronçon concerné aux modalités de publicité prévues par la Commission européenne.

### iii. Des positions divergentes entre le Conseil et le Parlement européen

- Lors du débat d'orientation tenu le 5 décembre 2017 dans le cadre du Conseil Transports, les États membres se sont dits favorables aux principes « utilisateur-pollueur » et « pollueur-payeur » pour promouvoir la mobilité propre. Ils ont en revanche affiché une divergence avec la Commission européenne sur la manière dont ces principes doivent être mis en œuvre <sup>(1)</sup>.

Ainsi, l'élargissement du champ de la tarification routière à l'ensemble des véhicules, y compris les autres poids lourds et tous les véhicules légers, utilitaires ou particuliers, a rencontré une opposition nette d'une majorité des États membres.

L'obligation de mettre fin au système de vignette est également très discutée, les États membres affichant leur préférence pour conserver la flexibilité nécessaire pour choisir le type de système convenant le mieux à leurs caractéristiques individuelles.

Si, dans l'ensemble, les délégations ont approuvé le principe selon lequel les recettes de péage seraient réinvesties au profit des usagers de la route, elles ont aussi souhaité conserver la souplesse nécessaire pour décider du redéploiement de ces recettes en fonction de leurs propres priorités.

- Lors de la réunion de la commission des Transports et du tourisme le 22 janvier 2018, ses membres ont majoritairement soutenu le projet de rapport de Mme Revault d'Allonnes, et les « shadow rapporteurs » qui se sont exprimés se sont dits confiants quant à la possibilité de trouver des compromis, notamment M. Georges Bach, pour le PPE et M. Dominique Riquet, pour l'ADLE. Les réserves ont principalement émané des groupes parlementaires euro-sceptiques.

La Commission européenne, représentée par M. Eddy Liegeois, chef d'unité à la DG MOVE, a exprimé son soutien aux propositions de Mme Revault d'Allonnes, soulignant qu'elles renforçaient à la fois l'articulation entre tous les

---

(1) *Résultats de la session du Conseil Transports, télécommunications et énergie (15303/17 et Bulletin quotidien Europe (11919) du 6 décembre 2017.*

textes de ce paquet Mobilité I et l'ambition de la Commission, cette dernière ayant été quelque peu prudente compte tenu des échecs qu'elle avait rencontrés lors des précédentes révisions.

***b. Une exigence similaire d'approfondissement pour les trois rapporteurs sur les textes en rapport avec la directive « Eurovignette ».***

i. Surveillance et la communication des données relatives au CO2

• Les rapporteurs au fond (Commission Environnement) et pour avis (Commission Transports) sur la proposition de règlement concernant la surveillance et la communication des données relatives au CO2 <sup>(1)</sup> ont choisi à la fois **d'élargir les données à rapporter** (prise en compte des données relatives aux résultats des essais de conformité de production, ou du système modulaire européen), mais aussi de les communiquer d'une manière qui permette une **comparaison pertinente** des véhicules, en **prenant en compte les différences entre les gammes de produits des constructeurs ainsi que leur différence d'usage**.

MM. Zoffoli et Caputo insistent également sur une **capacité propre de vérification par la Commission** européenne des données ainsi transmises, et de **sanctions** en cas d'irrégularité ou de divergences, M. Caputo souhaitant de plus une protection particulière pour les lanceurs d'alerte.

Afin de couvrir toute la gamme des véhicules utilitaires lourds, ils souhaitent enfin élargir le champ d'application de l'outil de calcul de la consommation énergétique des véhicules (systèmes électriques et à émission zéro, par exemple) et réviser la procédure d'essai, avec notamment la mise au point d'un test d'émission sur route sous la supervision d'entités indépendantes <sup>(2)</sup>.

• Le rapport proposé par M. Zoffoli a été adopté à une large majorité par les membres de la Commission Environnement le 24 janvier 2018.

ii. Révision des minima applicables aux taxes sur les véhicules

• Quant à Mme Deirdre Clune, rapporteure (PPE, Irlande) de la commission des Transports et du tourisme sur la proposition de directive du Conseil relative à la taxation annuelle des véhicules, elle partage la position de la Commission européenne et de Mme Revault d'Allonnes sur le caractère inadéquat d'une taxe sur le véhicule visant à prendre en compte les coûts liés au transport routier, ainsi que sur le fait que ces taxes peuvent constituer un obstacle à l'instauration de péages.

---

(1) Respectivement, M. Damiano Zoffoli (S&D, Italie) et Nicola Cauto (S&D, Italie).

(2) *Projet de rapport et avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO2 et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs, déposés respectivement les 11 octobre et 8 décembre 2017.*

Elle soutient donc l'idée de donner aux États membres une plus grande latitude pour réduire rapidement ces taxes, en abaissant dans les meilleurs délais les minima fixés par cette directive du Conseil. Mais elle préconise de réduire ces minima en une seule étape <sup>(1)</sup>, avec une date butoir fixée à 2024.

- La procédure de consultation s'appliquant à la fiscalité (article 27 du traité sur l'Union européenne, TUE), le Parlement européen donne un simple avis et la décision relève du Conseil.

Lors de la réunion de la Commission Transports le 22 janvier, tant ses membres que le représentant de la Commission ont proposé une réduction du nombre d'étapes ainsi que l'accélération du calendrier proposé.

## 2. La nécessité d'une approche plus souple et mieux proportionnée

### a. *La directive « Eurovignette » et la directive du Conseil : permettre aux États membres de choisir les solutions les plus adaptées à leur contexte*

- Les différentes auditions menées par votre Rapporteur ont mis en évidence la persistance de la fracture révélée au grand jour par la proposition d'écotaxe prélevée sur les poids lourds prévue par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Les organisations du transport routier sont opposées au principe d'une facturation à la distance, considérant qu'un tel système impose la généralisation du déploiement de systèmes de télépéage interopérables et est donc antagoniste avec l'objectif de voir l'ensemble des véhicules contribuer au financement de l'entretien des infrastructures et à la prise en compte des externalités qu'appellent au contraire de leurs vœux les ONG.

- Pour votre Rapporteur, **il est aujourd'hui indispensable que le système de taxation des infrastructures prenne pleinement en considération le défi climatique, et donc évolue avec une application élargie des principes « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur », et de nouveaux outils.**

Il souligne qu'aujourd'hui, les poids lourds, notamment en transit, utilisent le réseau national non concédé sans participer à l'entretien des infrastructures et génèrent des externalités en termes de pollution atmosphérique ou sonore qui ne sont aucunement compensées.

Mais il souhaite aussi ici rappeler que la Commission elle-même reconnaît dans son étude d'impact que si très peu d'États membres ont fait depuis 2011 le

---

(1) *Projet de rapport sur la proposition de révision de la directive du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, TRAN/8/10067, déposé le 20 décembre 2017.*

choix de « faire payer » la pollution, qu'elle soit sonore ou atmosphérique, générée par le transport routier, cela est dû à des conditions trop complexes et trop rigides.

**Pour atteindre les objectifs fixés, le dispositif européen de tarification des transports routiers doit donc être incitatif, proportionné mais suffisamment souple pour les États membres. Instaurer des règles communes est nécessaire, mais les outils proposés aux États membres doivent pouvoir être adaptés par les États membres, les plus à même de juger de leur adéquation avec leur situation propre, et ce afin de garantir, à terme, leur mise en application et leur pleine efficacité.**

i. Une approche différenciée selon les véhicules

L'extension du champ des véhicules visés est en effet nécessaire aux yeux de votre Rapporteur pour prendre en compte tous les véhicules qui ont un impact significatif sur les infrastructures routières et la pollution de l'air, de façon différenciée.

Mais, à l'inverse de Mme Revault d'Allonnes, il préconise une différenciation fondée sur les catégories de véhicules, avec un encadrement moins strict vis-à-vis des véhicules légers par rapport aux poids lourds.

Cela n'est pas antagoniste avec l'idée de proportionnalité, un traitement différencié pour les VUL par rapport aux voitures particulières permettant ainsi au contraire d'assurer un équilibre sur le marché unique du transport de marchandise entre les deux types d'opérateurs. Pour votre Rapporteur, il est en effet essentiel de traiter de la même manière des transporteurs routiers de marchandises quel que soit l'outil utilisé pour ce faire.

Cela facilitera la mise en œuvre du dispositif : ce sont les caractéristiques physiques du véhicule qui sont aisément reconnaissables aux péages, alors que la nature du transport opéré par un véhicule ne peut être connue qu'en identifiant l'utilisateur par un système de type télépéage. De plus, les véhicules légers présentent des caractéristiques socio-économiques propres et différentes de celles des poids lourds.

ii. La nécessité du maintien de la coexistence des deux systèmes de tarification pour des cas limités et dûment motivés

• Votre Rapporteur partage la position du Gouvernement, pour qui, en pratique, certains axes routiers ou véhicules peuvent difficilement faire l'objet d'une tarification basée sur la distance.

En tenant compte des contraintes de faisabilité technique et du rapport coût/bénéfices, une tarification fondée sur le temps peut être un outil intéressant pour permettre, dans certains cas nécessairement limités, l'application du principe « utilisateur-payeur », avec des critères qu'il faudra définir.

iii. Des marges de manœuvre suffisantes pour les États membres pour favoriser l'acceptabilité de la tarification

• Votre Rapporteur juge que les **États membres doivent garder la responsabilité de choisir les solutions les plus efficaces.**

La rapporteure étend le principe posé pour la redevance de congestion, une **marge d'appréciation pour les États membres**, à la redevance pour coûts externes sur les réseaux non couverts par une tarification de l'infrastructure. Les États membres sont en effet les mieux à même d'évaluer, en fonction du dispositif et du contexte socio-économique, son acceptabilité sociale.

Il est donc évident pour votre Rapporteur que ce **principe devrait être également appliqué pour les infrastructures déjà couvertes par une tarification, ou bien pour la définition même du réseau soumis à redevance pour coûts externes.** De même, il revient aux États membres d'évaluer la pertinence et la faisabilité de mettre en place, dans des délais raisonnables, une tarification significativement réduite pour les véhicules les plus propres.

Il est, par ailleurs, **déjà possible d'instaurer une tarification sur le réseau secondaire**, un encadrement étant prévu par la réglementation européenne, notamment avec le principe de non-discrimination.

• Pour votre Rapporteur, il est essentiel que les **États membres puissent disposer d'une plus grande latitude pour réduire voire supprimer les taxes sur les véhicules.** Mais la proposition de Mme Clune aboutit en fait à repousser à 2024 toute réduction.

Aussi, il préconise pour sa part une réduction, éventuellement graduelle, plus rapide, par exemple en réduisant le nombre d'étapes prévues dans la proposition initiale.

À ce titre, il s'interroge tout particulièrement sur la pertinence de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu ».

Initialement mise en place en France afin de compenser les dépenses d'entretien de la voirie, occasionnées par la circulation de certaines catégories de véhicules de fort tonnage, cette taxe est appliquée dans tous les États membres dans le cadre de la directive 1999/62/CE, et ne peut pas être inférieure aux minima communautaires fixés par la directive du Conseil relative à la taxation annuelle des véhicules.

Or cette taxe a été qualifiée d'« *impôt archaïque* » par la Cour des comptes dans son rapport public 2014, qui en a souligné le coût de gestion élevé résultant de la complexité et de la lourdeur de son système déclaratif et de contrôle.

● Si la **transparence** est en effet un facteur crucial d'acceptabilité de ces dispositifs, votre Rapporteur juge **adéquates les propositions de la Commission européenne**.

iv. Une coordination nécessaire avec d'autres règles européennes

Tout en partageant les objectifs liés tant à la modulation des péages basée sur les émissions de CO<sub>2</sub> qu'à l'adaptabilité des contrats de concession, votre Rapporteur souligne que :

- D'une part, les dérogations aux modulations basées sur les classes EURO se justifient à la fois par les règles européennes posées pour les contrats de concession et aussi pour des raisons pratiques, lorsque ces modulations posent des difficultés techniques ou menacent la cohérence des systèmes de péages existants. Il convient donc que ces dérogations soient également applicables dans le futur système basé sur les émissions de CO<sub>2</sub> ;
- D'autre part, il convient de prendre en compte la capacité réelle d'anticiper l'évolution des dispositifs existants sans perturber de manière significative et pénalisante pour les États membres l'équilibre socio-économique des contrats de concession. Votre Rapporteur insiste donc pour le maintien de la « clause du grand-père », qui prévoit que les contrats de concession autoroutière conclus avant 2008 ne sont pas affectés par la directive « Eurovignette ».

Quant à l'affectation des recettes, elle favorise évidemment l'acceptabilité de tout dispositif de tarification par les usagers de la route. Votre Rapporteur souligne que c'est bien vers ce fléchage que nombre d'États ont choisi d'avancer. C'est un sujet dont notre Parlement pourrait même avoir à discuter très prochainement. La ministre chargée des transports, Mme Élisabeth Borne, a en effet annoncé lors du discours de clôture des Assises de la Mobilité, le 13 décembre 2017 que le groupe de travail consacré aux financements des transports avait réfléchi à ce sujet des nouvelles ressources. Les propositions du Conseil d'orientation des infrastructures rendues publiques le 1<sup>er</sup> février permettront d'éclairer les choix du Gouvernement, que traduira la loi annoncée sur les mobilités, qui doit, pour la première fois, aboutir à des choix clairs et cohérents.

Il serait donc fort dommageable que l'effort aujourd'hui conduit par le Gouvernement se heurte à un cadre européen – encore en cours d'élaboration et dont l'échéance d'adoption reste encore floue – qui s'avérerait trop rigide.

***b. Le projet de règlement sur la surveillance et la communication des données : une meilleure articulation avec les règles européennes en matière de certification***

- Après les émissions des véhicules légers, la Commission européenne propose aujourd'hui une première étape en vue de réglementer celles des poids lourds, et votre Rapporteur la juge pertinente.

Le simple fait de collecter et publier des données aura à ses yeux un effet positif, avant même la mise au point de valeurs limites d'émission. Cette transparence permettra aux consommateurs un achat éclairé, aux constructeurs de favoriser le développement de solutions moins émettrices en CO<sub>2</sub> et aux États membres de disposer d'un outil à partir duquel établir leur politique nationale. À cet égard, la prise en compte, dans l'analyse que devra conduire la Commission européenne, des différences entre les gammes de produits des constructeurs et le type de mission, est particulièrement pertinente.

Il s'inquiète toutefois d'un certain flou qui pourrait être entretenu si les propositions des rapporteurs devenaient celle du Parlement européen, entre les règles relatives à la certification et celles relatives à la surveillance. Il appelle donc à la vigilance et à une harmonisation des champs d'application de ces deux règlements, qu'il s'agisse de l'élargissement des données ou bien des catégories de véhicules incluses dans le logiciel VECTO.

- Un point mérite d'être souligné, la conciliation proposée entre, d'une part, la protection des données qui ont un caractère stratégique important et dont la diffusion pose des difficultés d'ordre concurrentiel, et d'autre part, l'exigence d'information fiable du public. La solution proposée (ces données sont accessibles sur demande d'organismes tiers) lui semble adéquate.





## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 8 février 2018, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner la présente proposition de résolution européenne.

**M. Damien Pichereau, rapporteur.** Notre réunion d'aujourd'hui porte sur le paquet Mobilité I, cet ensemble de textes publié le 31 mai 2017 par la Commission européenne. En novembre, la ministre chargée des Transports, Mme Élisabeth Borne, nous a présenté la position de la France à quelques jours du Conseil Transports sous présidence estonienne. Je vous ai également décrit les propositions de la Commission sur chacun des trois volets – le volet « marché et social », le volet « contrôle et numérisation » et le volet « tarification des infrastructures de transport ». Je vous avais alors indiqué que ce paquet Mobilité I appelait le dépôt d'une proposition de résolution européenne.

Pourquoi prendre position ? Parce que le cadre juridique applicable au transport routier est notoirement complexe et dépassé, avec un fractionnement réglementaire encore accentué par les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne. La conséquence, c'est un « transfert géographique » de l'activité de transport routier de marchandises, vers les acteurs établis hors du cœur géographique de l'Union européenne, et qui va en s'accroissant.

Les États membres ne sont pas d'accord sur les politiques européennes qu'il convient de mener dans ce secteur, et ont depuis plusieurs années exprimé leurs préoccupations d'une manière particulièrement clivée. Or le risque *in fine*, clairement identifié par le Président de la République dans son discours sur l'initiative sur l'Europe de la Sorbonne, c'est que la « *compétition sans règle [devienne] la division sans retour* ».

Que notre Commission - puis à sa suite notre Assemblée - prenne position me semble encore plus indispensable aujourd'hui, pour rappeler ce que nous attendons de l'Union européenne : une harmonisation par le haut non seulement des règles applicables aux volets « marché » et « social » du transport routier couverts par ce paquet, mais aussi des pratiques des États membres en matière de contrôle, et notamment une accélération de l'obligation d'installation du tachygraphe intelligent sur l'ensemble de la flotte européenne de véhicules lourds. Le moment est particulièrement opportun. D'abord, lors du Conseil Transports de décembre, si quelques avancées, en particulier sur les sujets liés au contrôle, ont été constatées, les approches des États membres divergeaient encore radicalement sur les questions les plus épineuses, le cabotage, le détachement et les temps de repos. Depuis lors, des nuances sont apparues dans le groupe de Visegrad, la Pologne et la République tchèque semblant privilégier la question du détachement dans le transport international routier, le TIR. La Grèce et les Pays-Bas pourraient

pivoter vers une position plus ferme. Mais la Présidence bulgare semble, elle, privilégier une logique libérale, qui nous éloigne plus qu'elle ne nous rapproche d'un compromis préservant, d'une part, les valeurs de l'Union ainsi que les conditions de travail et de vie des conducteurs, et, d'autre part, garantissant une concurrence loyale entre les entreprises de ce secteur. Ensuite, les Parlements de dix-sept autres États membres ont examiné, à un titre ou à un autre, tout ou partie de ce paquet Mobilité I. Douze d'entre eux sont des États situés à l'est de l'Union et à sa périphérie géographique. Il est donc indispensable que nous ajoutions notre voix à celles des assemblées des pays dits de « l'Alliance du Routier ».

Enfin, les rapporteurs du Parlement européen ont présenté leur position, et les débats organisés en commission Transports et en commission Environnement les 22, 23 et 24 janvier derniers ont donné une première indication du sens vers lequel pourraient pencher les députés européens. Le Conseil Transports sous Présidence bulgare est programmé pour le 7 juin, le vote en Commission Transports pourrait l'être fin mai ou début juin, et le vote en plénière à l'été prochain. C'est donc bien maintenant qu'il nous faut nous exprimer.

Quelle vision devons-nous porter sur chacun de ces trois volets ?

Le volet « marché » et « social » comporte un premier enjeu, crucial dans un secteur où travailleurs et outils de travail sont mobiles, celui relatif au triangle « établissement - détachement – cabotage ». Le secteur routier conjugue les principes de liberté de circulation et d'établissement ainsi que des règles communes posant les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, avec quatre critères : un établissement stable et effectif au sein d'un État membre, des conditions d'honorabilité ainsi qu'une capacité financière et une capacité professionnelle appropriées. Or ce cadre juridique n'est pas sans défaut, et ce secteur a vu l'essor d'un phénomène, bien connu en matière fiscale, de sociétés « boîtes à lettres », établies dans un État membre pour bénéficier de conditions sociales plus favorables. La Commission européenne propose de durcir deux des quatre conditions, celles relatives à l'établissement et à l'honorabilité. Elle a le soutien de la plupart des États membre sur ce principe, et des rapporteurs thématiques « détachement » et « accès au marché » de la Commission Transports du Parlement européen, même si les négociations se poursuivent pour en affiner les aspects techniques. La lutte contre les « entreprises boîtes aux lettres » est pour moi une priorité majeure pour retrouver un équilibre du marché fondé sur une concurrence saine et loyale, il nous faut donc nous féliciter de la convergence de vues manifestée au Conseil comme au Parlement européen.

Nous en sommes par contre loin sur les deux autres sujets du détachement et du cabotage. Une partie des États membres applique aujourd'hui strictement les normes européennes en matière de détachement. La France est l'un de ceux-là, en appliquant ces règles non seulement aux opérations de cabotage mais aussi aux opérations de transport international dès le premier jour passé sur le territoire. La Commission européenne le conteste, et a même ouvert une procédure d'infraction.

L'accord lors du conseil ESPCO du 23 octobre 2017 a réaffirmé que les règles du détachement s'appliquaient pleinement au secteur du transport, mais que compte tenu des spécificités du secteur des transports, les modalités d'application de la directive révisée dans ce secteur seraient précisées dans le cadre de la négociation en cours sur ce paquet mobilité. La Commission européenne a proposé, pour ces règles spécifiques dérogatoires, un seuil de déclenchement pour le transport international routier (TIR) uniquement, fixé à trois jours. Cette question cruciale est évidemment un point dur de la négociation.

Les États de l'Alliance du Routier exigent l'application du régime du détachement au TIR dès le premier jour, à la fois pour des questions de principe (rien ne justifie un traitement différent des salariés) et des raisons pratiques, ce seuil de trois jours ne facilitant ni l'application ni le contrôle du respect des règles. À l'opposé, les pays périphériques rejoignent le groupe de Višegrad pour demander un rehaussement du seuil de déclenchement, voire son extension au cabotage.

La Présidence bulgare semble avoir une vision très libérale, avec un seuil d'application non seulement triplé pour le TIR mais aussi étendu au cabotage ! Et des signaux négatifs ont été donnés au Parlement européen, au moins dans le rapport de Mme Kyllönen. Sans se prononcer sur le seuil numérique de déclenchement du régime du détachement pour le TIR, Mme Kyllönen a semblé d'ores et déjà en valider le principe, et fait des propositions qui, si elles étaient acceptées, aboutiraient à une double inégalité de traitement : d'une part, entre les travailleurs détachés en fonction de leur secteur d'activité, et, d'autre part, entre les conducteurs routiers en fonction de la nature de la cargaison transportée ou de celle de leur employeur. Ouvrir aussi largement les dérogations, c'est détourner le principe accepté de l'application du détachement dans le secteur routier ! Il est donc indispensable que l'Assemblée nationale apporte son soutien à l'opposition ferme exprimée par le Gouvernement.

Quant au cabotage, en contrepartie d'un nombre illimité d'opérations de cabotage, la Commission européenne propose de réduire la période autorisée à cinq jours et de l'étendre aux États limitrophes. Ce qui revient à mes yeux à une libéralisation déguisée ! Le cabotage remplit une fonction environnementale et économique dans l'intérêt de tous, c'est indéniable et il faut donc maintenir cette possibilité. Mais l'ouverture proposée ne ferait que cannibaliser les marchés intérieurs des États membres situés géographiquement au cœur de l'Europe. Le rapporteur du Parlement européen, M. Jens Nilsson, a choisi de limiter significativement les possibilités de cabotage notamment en réduisant la période autorisée à 48 heures, mais en maintenant le déplafonnement du nombre d'opérations. Cette option a reçu un accueil mitigé au Parlement européen. Un tel déplafonnement s'oppose dans son essence même au principe que le cabotage n'est pas et ne doit pas s'apparenter à une opération ordinaire du transport routier.

À mes yeux, la solution consiste à maintenir une limite au nombre d'opérations, à réduire la période autorisée, et, en même temps, à instaurer une

période de carence entre deux périodes de cabotage. Cette période de carence fait partie des discussions au Conseil. La Présidence estonienne en a proposé le principe, et la Présidence bulgare a entamé les discussions sur la durée, en proposant de la fixer à deux jours. C'est clairement insuffisant pour respecter à la fois la lettre et l'esprit du cabotage. Je vous propose, dans la résolution d'appeler à fixer cette carence à trois semaines.

En même temps que ces discussions difficiles sur le cabotage et le détachement, un autre front semble ouvert sur les temps de repos et de conduite. En effet, compte tenu des écarts de coûts salariaux, accroître les temps de conduite permettrait de compenser au moins partiellement la perte de l'avantage lié au détachement. Or l'on se dirige tout droit vers un affaiblissement de la différenciation entre règle et exception en matière de repos : les États membres les plus libéraux cherchent à assouplir encore les propositions de la Commission en faveur d'une plus grande flexibilité opérationnelle pour les entreprises. Et le compromis mis en avant tant par la Présidence bulgare que par le rapporteur du Parlement européen, M. van de Camp – avec une même logique de flexibilisation mais des solutions différentes – sont loin de corriger ce déséquilibre, bien au contraire.

De manière similaire, il est à craindre que l'interdiction claire, proposée par la Commission et réaffirmée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) en décembre 2017, de la prise du repos normal en cabine, laisse la place à un compromis boiteux, avec une autorisation lorsque des installations appropriées et des parkings sécurisés sont disponibles. La discussion aujourd'hui ouverte au Conseil et au Parlement européen sur les critères des « zones appropriées » permettant le repos en cabine n'a pour moi pas lieu d'être, et je m'inquiète donc du signal ainsi donné.

À l'inverse, je me réjouis de la proposition de M. Wim van de Camp d'appliquer les règles en matière de temps de repos et de conduite à tous les véhicules effectuant du transport international, prenant ainsi en compte la part de plus en plus grande des véhicules utilitaires légers (VUL) dans cette activité. Mais, sur ces VUL, il convient de pousser le raisonnement jusqu'au bout de la logique. En effet, la flotte des VUL, bien plus importante numériquement que la flotte poids lourds, est paradoxalement bien moins encadrée, avec de surcroît un phénomène difficilement contrôlable et en croissance, celui des VUL non établis.

La Commission européenne fait des propositions, mais elles sont modestes, puisqu'elle ne propose de les soumettre qu'à deux des quatre critères exigibles pour les poids lourds. Le compromis présenté par la Présidence est lui aussi en deçà de l'ambition nécessaire, puisqu'il prévoit le respect des quatre critères uniquement pour les VUL les plus gros et ayant une activité internationale. Le rapporteur du Parlement européen, M. Nilsson, partage ce point de vue. Pour ma part, j'estime, comme le Gouvernement, que le seul critère pertinent est celui de l'activité : tous les VUL impliqués dans des opérations de transport devraient être concernés dans la mesure où ils sont en concurrence avec

les entreprises de transport utilisant des poids lourds. Il faut par conséquent des moyens de contrôle adéquats pour éviter le contournement des règles.

Le deuxième volet du paquet Mobilité I concerne la simplification des procédures et le renforcement des contrôles, ainsi que leur numérisation. Cela fait consensus sur le principe, au Conseil comme au Parlement européen.

Les propositions de la Commission comportent en ce sens toute une série de propositions, fortement soutenues par la France, nous en avons parlé en novembre, je n’y reviens pas. Mais un point mérite d’être souligné à nouveau, c’est celui de l’exigence réaffirmée de coopération loyale entre les États membres. À ce titre, il faut saluer l’arrêt de la CJUE rendu avant-hier : en cas de fraude avérée, le tribunal d’un État membre peut laisser inapplicables, voire annuler des certificats attestant de l’affiliation de travailleurs détachés à la sécurité sociale de leur pays de provenance si l’autorité émettrice ne procède pas dans un délai raisonnable au réexamen desdits certificats sur la base des éléments soumis par le pays d’accueil attestant la fraude.

La mise en place de l’Autorité européenne du travail – annoncée dans son discours sur l’état de l’Union européenne devant le Parlement européen par le président Juncker en septembre 2017 pour garantir que les règles de l’Union européenne sur la mobilité de la main-d’œuvre soient appliquées de façon juste, simple et efficace - se précise. Cette autorité sera dotée d’un volet mobilité, ne se concentrera pas que sur le détachement, mais concernera toutes les questions de mobilité transfrontalière, y compris la lutte contre le travail non déclaré.

L’enjeu sur lequel je souhaite insister dans ce paquet Mobilité I, c’est celui du tachygraphe intelligent, et donc la réduction du délai de transition laissé à la flotte existante, aujourd’hui fixé au 15 juin 2034. La proposition initiale de la Commission européenne était muette sur ce point, mais tant le Conseil que les trois rapporteurs du premier volet, Mme Kyllönen et MM. Nilsson et van der Camp, l’ont mis sur la table. Ce dernier souhaite que cette date butoir soit portée au 2 janvier 2020, soit un délai de transition passant de quinze ans à six mois. La Présidence bulgare semble d’avis d’avancer la date limite au 31 janvier 2028. Le calendrier de mise en œuvre du tachygraphe intelligent doit être accéléré, suffisamment mais de manière réaliste, c’est ce que je vous propose dans la résolution, en avançant la date limite à 2023.

Enfin, sur le troisième volet, la Commission propose de faire évoluer le dispositif européen de tarification : elle étend l’application du principe « utilisateur-payeur » à l’ensemble des véhicules à quatre roues ; elle supprime à terme la possibilité de choix entre un système de tarification à la distance ou à la durée ; elle accentue le panel d’outils d’intégration des externalités négatives dans le calcul de la tarification et elle remplace à terme la modulation des péages basés sur les classes EURO par un système fondé sur les émissions de CO<sub>2</sub>. En parallèle, elle permet aux États membres de réduire voire de supprimer les taxes sur les véhicules, en plusieurs étapes.

Sur la question principale, la disparition programmée des systèmes de vignettes, une divergence nette existe aussi, mais cette fois entre les États membres et la Commission et la rapporteure du Parlement européen, Mme Revault d'Allonnes-Bonnefoy. Lors du débat d'orientation dans le cadre du Conseil Transports de décembre dernier, l'élargissement à l'ensemble des véhicules a rencontré une opposition nette d'une majorité des États membres. L'obligation de mettre fin au système de vignette est également très discutée, les États membres affichant leur préférence pour conserver la flexibilité nécessaire pour choisir le type de système convenant le mieux à leurs caractéristiques individuelles.

Mme Revault d'Allonnes-Bonnefoy accentue très fortement l'évolution proposée par la Commission européenne, en proposant une tarification à la distance obligatoire, élargie et homogène, dans un délai plus rapide. Elle prévoit en contrepartie des mesures pour faciliter l'acceptabilité par toutes les parties prenantes du dispositif proposé. Le poids du secteur du transport dans les émissions de gaz à effet de serre et les efforts à fournir pour respecter les engagements de l'Union européenne en application de l'Accord de Paris sur le climat nous obligent à l'action. Mais la diversité des situations des États membres exige une approche plus souple et proportionnée, ces derniers devant garder la responsabilité de choisir les solutions les plus efficaces et les plus adaptées à leur contexte. Il convient donc de préserver, dans des conditions strictement définies, l'option de la tarification basée sur la durée. Je partage en revanche l'opinion de notre collègue du Parlement européen sur l'impact positif, en termes d'acceptabilité sociale, de mécanismes d'affectation, au bénéfice des transports, des recettes ainsi générées. Mais il convient là encore de faire preuve de souplesse et de flexibilité, pour ne pas aller à l'encontre de l'objectif recherché.

Voici les principales raisons pour lesquelles je vous propose d'adopter cette proposition de résolution.

*L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.*

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Les divergences entre les États membres, entre ces derniers et la Commission sur ces sujets de détachement, cabotage, etc. montrent la difficulté du chemin qui reste à parcourir pour trouver une solution acceptable par tous pour un secteur essentiel à la croissance économique.

**Mme Carole Grandjean.** Je tiens à souligner la qualité du travail fourni sur un sujet de haute importance pour l'Union européenne, le paquet mobilité. Comme nous l'avons vu lors des discussions générales sur le travail détaché, avec l'accord intervenu en octobre 2017, la France est favorable au renforcement des contrôles pour garantir la mise en œuvre harmonisée des règles sociales européennes.

Mais nous pouvons être inquiets concernant le champ d'application du contrôle en matière sociale, notamment les règles relatives à l'aménagement du temps de travail des transporteurs routiers. Le respect de la législation sociale dans ce domaine, comme sur les temps de conduite et de repos, ne peut pas être vérifié sur la base des contrôles actuels en bord de route. Aujourd'hui, à partir des données enregistrées par le chronotachygraphe, ce contrôle limité à 28 jours ne permet pas de vérifier si les durées hebdomadaires de travail de 48 heures sur quatre mois et de 60 heures sur une semaine, sont respectées. Il est indispensable de mener des contrôles additionnels au sein des entreprises gestionnaires. À cet égard, la Commission a proposé une formule de calcul commune, permettant de déterminer le niveau de risque encouru par les entreprises. Cela permettrait de mesurer la dangerosité des conditions de travail de certains transporteurs routiers.

Comment assurer un encadrement de ces contrôles au sein de l'Union, notamment lorsqu'une saisine est effectuée par un État membre à l'occasion d'enquêtes portant sur les infractions commises par les transporteurs routiers ? À quel stade en est l'élaboration de cette formule commune sur le calcul des risques ?

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Mes fonctions antérieures m'ont montré à quel point le transport et la logistique pesaient de plus en plus dans les coûts de revient des entreprises, et je partage ce souci d'équité pour tous les prestataires et les importateurs. Dans le fret, le nombre de chauffeurs varie d'un pays à l'autre, avec parfois deux ou trois chauffeurs pour un seul camion, ce qui offre un avantage en termes de rapidité. Est-ce un point abordé par ce paquet Mobilité I ?

**M. Benoit Simian.** Ce rapport tombe à point, alors que nous venons de rendre le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et que les services du ministère des transports travaillent sur les orientations de la future loi sur les mobilités. Vous évoquez la réglementation applicable aux véhicules utilitaires légers, par rapport à l'augmentation du e-commerce. C'est un sujet qui a également retenu notre attention au Conseil d'orientation des infrastructures. La franchise de TVA sur les biens de petite valeur, qui représente une part importante du e-commerce, sera supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette évolution pourra-t-elle permettre elle aussi de corriger les anomalies de la situation actuelle ? Il faut être prudent, il ne faudrait pas pénaliser l'accès des personnes vulnérables à l'e-commerce. Je pense au portage à domicile, pour nombre de nos aînés.

Ma deuxième question porte sur la tarification sur certains axes routiers. Vous promouvez une approche souple et pragmatique. Cela permettra d'éviter les écueils du type « Écotaxe ». Le rapport que nous venons de rendre préconise une vignette temporelle pour les poids lourds en transit. Qu'en pensez-vous ? Quid d'une redevance kilométrique à l'échelle régionale, comme dans le pays basque espagnol depuis début janvier ? Cela permettrait d'avancer rapidement, compte tenu du retard de la France sur ce sujet.

**M. Thierry Michels.** Vos constats et vos recommandations en matière de transport durable s'articulent parfaitement avec la résolution européenne que j'ai présentée sur la transition énergétique au sein de l'Union européenne. La mobilisation du secteur des transports est en effet essentielle pour réussir cette transition et atteindre les objectifs de l'Accord de Paris au niveau de l'Union européenne. Vous soulignez que la contribution du secteur des transports aux émissions de gaz à effet de serre (GES) a augmenté de 16 % entre 1990 et 2015. Parmi les différents modes de transport, le transport routier est le premier contributeur. Cette évolution reflète autant l'augmentation de la demande dans ce domaine que l'insuffisance des politiques européennes et nationales en faveur de la mobilité durable.

Le paquet mobilité comporte des dispositions fortes en matière de climat, et je m'en félicite, en particulier l'amélioration du dispositif pollueur/payeur, via l'intégration plus grande des externalités négatives dans le calcul de la tarification de l'usage des infrastructures routières. Nous avons en mémoire les fortes résistances face au projet d'écotaxe en France, alors même qu'en Allemagne, un dispositif similaire est accepté. C'est un problème majeur que nous rencontrons en Alsace, du fait du report vers la France du trafic des camions en transit. Comment surmonter les différences entre États membres pour converger vers des mesures ambitieuses pour le transport durable ? S'agit-il d'un problème de méthode ou de communication ? Comment peut-on utiliser au mieux les outils de la législation européenne pour mettre en place une taxe sur les poids lourds en France, de manière concertée et acceptable par les usagers ?

Afin d'engager la transition indispensable vers des modes de transport propres, l'innovation est essentielle. Nous devons soutenir plus fortement la recherche et le développement des technologies propres pour les transports, que ce soit pour les véhicules à faible ou zéro émission ou encore les infrastructures intelligentes. Les dispositions du paquet mobilité vous paraissent-elles aller dans ce sens ?

**Mme Christine Hennion.** C'est la dimension numérique qui a retenu mon attention dans ce paquet mobilité. Attendre 2034 pour le tachygraphe intelligent, à la vitesse où ces technologies évoluent, cela paraît surréaliste, et je suis convaincue comme vous qu'il faut avancer cette date. Un certain nombre de données vont être ouvertes au public, dont les données sur le CO<sub>2</sub>, pour permettre des comportements vertueux. Mais ces données seront publiées, sauf si elles nuisent à la stratégie des entreprises. Comment la sélection de ces données sera-t-elle faite ? Est-il prévu que d'autres données soient ouvertes, afin de permettre à un certain nombre d'entreprises de développer des applications utiles ?

**Mme Danielle Obono.** Nous souscrivons aux remarques et aux points soulevés par le rapporteur. Nous appuyons vos positions, notamment sur les sujets de l'aménagement du temps de conduite et de repos, la révision des règles de cabotage ou encore la taxation des poids lourds. Un certain nombre de propositions de la Commission européenne vont dans le sens d'une libéralisation.



Je voudrais souligner à mon tour l'enjeu de la part du transport routier dans les émissions de gaz à effet de serre : le paquet mobilité arrive tard et nous semble faible, par rapport aux objectifs de l'Accord de Paris. C'est une critique que fait le Réseau Action Climat.

La question du *Dieselgate*, par exemple, est passée sous silence. Le nouveau protocole d'homologation des véhicules, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre dernier, ne tient pas compte des émissions de CO2 dans des conditions de conduite réelles. Dans notre analyse de la question du transport - élément essentiel de la transition écologique -, il nous semble qu'il ne faut pas faciliter l'attractivité et la compétitivité du transport routier, mais tendre vers une réduction de ce mode de transport, au profit d'autres modes, comme le fret ferroviaire, pour aller vers une véritable transition écologique. Quelle est votre réflexion sur ce report intermodal ?

**M. Damien Pichereau, rapporteur.** Mme Grandjean, je pense comme vous qu'il est nécessaire d'augmenter les contrôles. J'ai eu l'occasion de participer à des contrôles à Paris. Un contrôle sur les poids lourds prend une heure à une heure et demie par véhicule, en raison du nombre de vérifications à faire, notamment sur les documents. Cela explique mon souhait d'une numérisation rapide, avec notamment des lettres de voiture électronique, pour avoir une vision de l'ensemble des opérations effectuées et des contrôles déjà exercés. L'idéal, à terme si possible rapproché, serait une harmonisation complète au niveau européen, avec les mêmes systèmes de contrôle partout, ainsi qu'un accès aux opérations dans les autres États membres. Il existe une volonté partagée, de travailler sur cette lettre de voiture électronique, j'ai pu le constater lors de mes déplacements.

Mme Deprez-Audebert, les coûts relatifs au transport et à la logistique sont en effet importants dans le coût de production des produits, et cela conduit parfois les entreprises à revoir leur stratégie. J'ai ainsi dans ma circonscription une entreprise produisant en Roumanie qui envisage de rapatrier l'activité concernée en France en raison d'une évolution à la hausse des coûts liés aux convois exceptionnels.

M. Simian, la question des véhicules utilitaires légers (VUL) ne m'est pas étrangère. J'y travaille dans le cadre d'une mission gouvernementale. La part du e-commerce influe surtout sur le nombre de VUL dans le transport urbain, nous n'avons pas les données pour le transport interurbain. Un facteur essentiel est bien le flou réglementaire dont j'ai parlé. Par exemple, l'absence de contrôle du temps de conduite sur ce mode de transport le rend plus compétitif que les poids lourds, et plus encore si on y ajoute les surcharges fréquentes. Il faut renforcer le contrôle, et le ministère des Transports travaille sur des contrôles semi-automatisés en matière de surcharge.

Comme je l'ai dit, je crois que les modalités de tarification des infrastructures doivent être suffisamment souples pour être attractives et adaptées

aux contextes nationaux, et donc pour que le choix entre une tarification à la durée ou une tarification kilométrique soit possible, dans des conditions bien définies. Si cette directive ne fonctionne pas très bien aujourd'hui, c'est aussi parce qu'elle est parfois trop rigide. Ces sujets de tarification seront en effet l'un des enjeux de la loi sur les mobilités qui viendra très bientôt devant notre Assemblée.

M. Michels, je vous sais très impliqué sur ces sujets climatiques. Concernant le transport routier de marchandise, il faut aussi rappeler l'effort fait par les constructeurs de poids lourds en seulement dix ans sur les émissions de CO<sub>2</sub> et de particules fines. Certes le transport ferroviaire et le fluvial demeurent plus écologiques, mais un poids lourd de 44 tonnes avec une charge optimale peut être la solution la plus pragmatique sur certains longs trajets.

Pour ce qui est de l'acceptabilité de l'« eurovignette », les organisations patronales ne sont pas opposées à participer au financement des infrastructures, mais c'est aussi une question de capacité financière d'absorption de ce coût supplémentaire. Sur un coût de transport d'une palette fixé à 100 euros, un transporteur français fera une marge de 2 à 3 euros, tandis que celle d'un transporteur d'un autre pays pourra aller jusqu'à 10 euros. Le transport ne coûte pas assez cher aujourd'hui. Le travail sur le détachement, la mise en place d'une concurrence saine et loyale, etc. vont permettre d'augmenter le coût des transports, ce qui donnera de l'air aux transporteurs nationaux et leur permettra non seulement de contribuer au financement des infrastructures mais aussi d'acquérir une flotte plus propre, utilisant des combustibles comme le gaz naturel pour véhicules (GNV) ou le bio GNV.

Mme Hennion, les constructeurs sont réticents à la publication de leurs données, arguant du fait que la spécificité de chaque véhicule biaiserait les comparaisons. De manière très pratique, une liste de données à publication restreinte est en annexe de la proposition de directive, pour des raisons stratégiques. Les autres seront en accès public, une entreprise pourra donc utiliser ces données.

Mme Obono, je vous remercie de votre soutien. C'est un enjeu crucial : nous avons besoin du soutien de tous dans ces négociations européennes ardues. Je salue la fermeté du Gouvernement dans ces négociations.

La Commission européenne a publié sa *Stratégie pour une mobilité à faibles émissions*. Cette stratégie globale est fondée sur trois piliers principaux, dont les propositions législatives correspondantes sont réparties entre plusieurs paquets – dont ce paquet Mobilité I mais aussi le paquet Mobilité II, sur la mobilité propre. Ce rapport d'information n'aborde donc qu'une petite partie des enjeux.

Concernant le *Dieseltgate*, je partage votre opinion, comme sur les mobilités douces, même si elles sont plus adaptées à la livraison au dernier kilomètre et la logistique urbaine plutôt qu'au transport routier marchandises

(TRM) sur longues distances. La logique est plutôt de repousser les ruptures de charge, pour arriver au plus près du dernier client et favoriser l'utilisation de la mobilité douce pour la logistique urbaine.

Je partage enfin votre souhait d'un fléchage des ressources générées par la tarification routière. Pour faciliter l'acceptabilité par les transporteurs routiers, ce fléchage doit être dirigé vers les autres modes de transports, mais aussi vers l'entretien et le développement des infrastructures routières.

À l'issue de ce débat, la Commission *a autorisé* la publication du rapport.

Sous les réserves exprimées par le rapporteur sur les propositions législatives COM (2017) 275 final à COM (2017) 282 final, la Commission *a approuvé* ces huit textes et *a adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution suivante.



## PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 90 et 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil,

Vu le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil,

Vu le règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route,

Vu le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route,

Vu la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,

Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures,

Vu la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier,

Vu la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté,

Vu la directive 2006/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route,

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

Vu la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur,

Vu la directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière,

Vu la résolution du Parlement européen du 18 mai 2017 sur le transport routier dans l'Union européenne (2017/2545[RSP]),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (COM[2017] 277 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs (COM[2017] 279 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur (COM[2017] 281 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM[2016] 128 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM[2017] 275 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier (COM[2017] 278 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte) (COM[2017] 280 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route (COM[2017] 282 final),

Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM[2017] 276 final),

Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale du 6 décembre 2017 sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne (T.A. n° 42),

Considérant que, à l'échelle de l'Union européenne comme à celle des États membres, le secteur du transport routier joue un rôle essentiel en faveur de la croissance économique, de l'innovation technologique et de la création d'emplois, et est un acteur majeur de la transition vers une économie décarbonée, ainsi que de la cohésion de l'espace européen né des élargissements successifs ;

Considérant que le marché européen du transport routier de marchandises demeure fragile, voire dégradé, en raison de l'absence d'harmonisation économique et sociale, ainsi que des fortes disparités dans les pratiques et niveaux de contrôle, entre les États membres ;

Considérant que les évolutions technologiques, en particulier la révolution numérique, modifient en profondeur le secteur du transport routier, mais offrent également des opportunités pour améliorer les pratiques tant des acteurs économiques que des États membres ;

Considérant que, si la recherche de la compétitivité de ce secteur est un objectif légitime, elle ne peut se faire au détriment des conditions de vie et de travail des conducteurs mais également des enjeux liés à la sécurité routière, qui affectent tous les citoyens de l'Union européenne ;

Considérant que les externalités négatives liées aux transports routiers ont un impact qui n'est pas négligeable sur la santé et le bien-être des citoyens de l'Union européenne, sur l'économie et l'environnement des États membres ainsi que sur le climat ;

Considérant que l'attractivité et la compétitivité de ce secteur passent par une réforme en profondeur du cadre réglementaire, avec pour objectifs des transports routiers plus durables, plus sûrs, assurant au sein du marché intérieur une concurrence loyale et des conditions équitables aux opérateurs, en particulier les petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux travailleurs de ce secteur ;

1. Est attentive à l'initiative de la Commission européenne visant, d'une part, à modifier le cadre réglementaire applicable au transport routier et, d'autre part, à réviser les règles en matière de tarification des infrastructures ;
2. Souligne toutefois qu'elle en attend une harmonisation par le haut tant des règles applicables aux volets « social » et « marché » que des pratiques des États membres ;
3. Rappelle qu'à ses yeux, les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union européenne s'opposent à ce que les salariés de ce secteur soient traités comme des citoyens de seconde classe et que l'égalité de traitement entre les travailleurs au sein du marché intérieur est la condition sine qua non d'une concurrence loyale entre les entreprises européennes ;
4. Indique qu'il importe, dans cette perspective, d'établir de nouvelles règles et, en même temps, de mettre en œuvre de façon effective les moyens de les contrôler, et souligne l'absolue nécessité d'instaurer un système de preuves solide, en veillant en particulier au respect du principe de coopération loyale entre les États membres ;
5. Soutient la révision du cadre européen de taxation des véhicules mais souligne que ce dernier doit, en même temps, être incitatif en instaurant des règles communes et permettre son utilisation de la manière la plus adaptée possible aux contextes nationaux ;

*Sur l'aménagement des règles relatives au détachement et aux temps de conduite et de repos*

6. Refuse que des normes sociales spécifiques dans le transport routier aboutissent à y appliquer des règles plus libérales que pour les autres secteurs économiques ;
7. Apporte donc son plein soutien à la position des autorités françaises en matière de détachement et demande que les règles afférentes à celui-ci s'appliquent dans le secteur des transports routiers dès le début de l'opération de transport, quelle que soit sa nature, y compris pendant



les périodes de repos des conducteurs, ces dernières relevant du contrat de travail ;

8. Rappelle la récente décision de la Cour de Justice de l'Union européenne confirmant l'interdiction, au nom de l'amélioration des conditions de travail et de vie des transporteurs routiers ainsi que de la sécurité routière, de prendre à bord du véhicule le repos hebdomadaire normal ; approuve la proposition de la Commission européenne d'interdire clairement la prise du repos hebdomadaire normal en cabine ainsi que l'introduction de l'obligation pour l'employeur d'offrir un hébergement décent et d'un droit au retour du conducteur à son domicile ou à un lieu de son choix a minima toutes les trois semaines ; appelle à une grande vigilance lors des négociations afin que la définition du contenu de ces notions préserve l'effectivité des nouvelles règles ainsi posées ; souhaite que ces dernières soient étendues aux véhicules utilitaires légers (VUL) ;
9. S'inquiète de la flexibilité accrue donnée aux employeurs dans l'organisation du travail de leurs conducteurs grâce à l'assouplissement des règles relatives à la prise de repos réduit, en rappelant la nécessité de placer au premier rang des priorités la sécurité routière et la préservation des conditions de vie et de travail des conducteurs ; juge par conséquent indispensable d'encadrer plus rigoureusement tant le recours au repos hebdomadaire réduit que ses modalités de compensation, en favorisant notamment un repos hors de la cabine et en garantissant le respect des plafonds maximaux de temps de conduite hebdomadaire actuels ;

*Sur la révision des règles d'accès au marché et à la profession de transporteur routier de marchandises et de voyageurs*

10. Considère que le cabotage remplit une fonction environnementale et économique dans l'intérêt de tous mais juge que les propositions de la Commission européenne aboutissent dans les faits à une libéralisation quasi totale de ce dernier, et appelle en conséquence à :
  - a) Maintenir un nombre maximum d'opérations et à réduire la période de cabotage autorisée ;
  - b) Instaurer une période de carence d'au moins vingt-et-un jours entre deux périodes de cabotage, ainsi qu'à supprimer la possibilité de caboter dans les États membres limitrophes ;
  - c) N'autoriser, comme aujourd'hui, cette activité qu'après le dernier déchargement de la cargaison internationale, pour des raisons environnementales ;

11. Approuve l'extension aux VUL du champ de la réglementation applicable aux transporteurs opérant avec des véhicules lourds, mais note son caractère limité au respect de seulement deux des quatre critères d'accès à la profession de transporteur routier, soit ceux relatifs à l'établissement et à la capacité financière de façon adaptée ; demande, d'une part, que les VUL soient également soumis aux conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle et, d'autre part, que leur soit applicable la réglementation relative aux temps de conduite et de repos, sans critère de masse ni de type d'activité, avec les moyens de contrôle adéquats pour éviter les contournements des règles ;
12. Partage la volonté de la Commission européenne de lutter plus efficacement contre les sociétés « boîtes aux lettres » pour rétablir l'équilibre du marché, en renforçant les critères relatifs à la condition d'établissement stable, mais s'interroge sur la proposition, faite simultanément par la Commission européenne, d'assouplir les règles de location de véhicules sans chauffeur hors de l'État d'établissement, compte tenu des biais possibles ; souligne l'intérêt qu'il y aurait à durcir également le critère d'honorabilité ;

*Sur les mesures renforçant les contrôles opérés par les États membres tout en encadrant leurs pratiques*

13. Est d'avis que la faible coopération administrative entre États membres et les différences entre les systèmes d'évaluation des risques amoindrissent grandement l'efficacité des échanges d'information et, partant, des contrôles ;
14. Juge pertinente l'approche fondée sur le risque, l'harmonisation des contrôles et la promotion des outils numériques, et soutient notamment :
  - a) La définition au niveau européen de la méthodologie permettant de définir le niveau de risque d'une entreprise, mais aussi une harmonisation de la numérotation des licences communautaires, laissée aujourd'hui à l'appréciation de chaque État membre ;
  - b) L'inscription dans les registres électroniques nationaux de nouvelles données obligatoires, accessibles en temps réel aux autorités de contrôle des États membres autres que l'État d'établissement ;
  - c) La simplification des procédures grâce à la numérisation et l'uniformisation de la déclaration de détachement ;
  - d) Le renforcement des objectifs de contrôle en matière sociale et de cabotage assignés aux États membres, l'obligation imposée aux autorités de contrôle de coopérer pleinement et la définition de

délais maximaux de réponse en cas de saisine par une autorité de contrôle d'un autre État membre – tout en s'interrogeant sur le caractère trop limité de certains d'entre eux ;

- e) L'amélioration de l'interopérabilité des systèmes de péage, à condition de respecter les systèmes les plus avancés et de garantir une concurrence équitable au sein de l'Union européenne, et la mise en place d'un dispositif transfrontalier de recouvrement des infractions aux péages, particulièrement importante dans la perspective du développement des péages en flux libres ;
15. Juge toutefois que certaines des modalités proposées ne permettront pas d'atteindre les objectifs recherchés et insiste, afin de garantir des vérifications efficaces, pour que :
- a) Les États membres conservent la possibilité d'imposer aux entreprises non établies d'avoir un représentant dans l'État membre d'accueil ;
  - b) Le nombre de jours de données contrôlables et la période de contrôle de la réglementation sur les temps de repos soient augmentés ;
  - c) Soit prévu un mécanisme de résolution d'un éventuel différend entre deux États membres quant à la transmission effective d'une information ;
  - d) Les cas d'immobilisation des poids lourds soient élargis aux infractions liées à la non-présentation des documents obligatoires de transport, que les modalités de mise en œuvre des consignations soient simplifiées et que leur montant soit fortement réévalué ;
16. Relève la fragilité de l'enregistrement manuel prévu pour le passage des frontières des véhicules équipés de tachygraphes analogiques ou digitaux ne réalisant pas de relevés automatiques, regrette le caractère excessif du délai de transition octroyé à la flotte existante pour l'équipement en chronotachygraphes intelligents et suggère donc, d'une part, de durcir les exigences d'arrêt au passage des frontières pour les camions équipés des tachygraphes les plus anciens et par conséquent les moins fiables et, d'autre part, de raccourcir de 2034 à 2023 la période de transition ;
17. Souligne que les corps de contrôle des États membres rencontrent des difficultés pour retracer la réelle activité du véhicule en raison notamment de la fragilité du modèle papier des documents de transport (falsification, sanctions pour non-présentation non dissuasives, etc.) et propose de compléter la palette d'outils numériques par l'utilisation de la lettre de voiture électronique (« e-CMR ») et l'instauration d'une

obligation de déclaration dématérialisée préalablement à l'exécution de toute opération de cabotage ;

*Sur la révision du cadre juridique européen relatif à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certains axes routiers*

18. Partage l'ambition de la Commission européenne de faire évoluer le dispositif européen de tarification de certains axes routiers en étendant l'application du principe « utilisateur-payeur » à l'ensemble des véhicules à quatre roues, en accentuant le panel d'outils d'intégration des externalités négatives (pollution sonore ou atmosphérique, congestion, etc.) dans le calcul de la tarification, avec notamment la prise en compte, dans la modulation des péages, outre la distinction entre les classes EURO, des émissions de CO<sub>2</sub>, compte tenu du poids du secteur du transport dans les émissions de gaz à effet de serre et des efforts à fournir pour respecter les engagements de l'Union européenne ; appelle cependant, sur ce dernier point, à une cohérence accrue entre les différents textes qui encadrent les émissions de CO<sub>2</sub> et à une plus grande transparence de la part des constructeurs ;
19. Est aussi d'avis qu'il convient de permettre aux États membres de réduire, voire de supprimer plus rapidement les taxes sur les véhicules, dont l'inefficacité, par rapport à la tarification des infrastructures, est avérée ;
20. Considère toutefois que la diversité des situations des États membres exige une approche plus souple et proportionnée, ces derniers devant garder la responsabilité de choisir les solutions les plus efficaces et les plus adaptées à leur contexte ;
21. S'oppose en particulier à l'interdiction totale faite aux États membres de continuer à pouvoir choisir entre des systèmes de vignette (basés sur la durée d'utilisation du réseau) et des péages (basés sur la distance parcourue) par la mise en extinction des premiers, et appelle à préserver, dans des conditions strictement définies, l'option de la tarification basée sur la durée ; est également défavorable à ce que la mobilisation de ces nouveaux outils générateurs de financement entraîne la remise en cause des concessions autoroutières existantes ;
22. Considère que l'acceptabilité sociale de ce cadre européen de taxation des véhicules dans les États membres serait grandement facilitée par des mécanismes d'affectation, au bénéfice des transports, des ressources issues de cette tarification rénovée, de façon souple, en particulier pour la promotion du report modal qui doit être possible quel que soit le lieu soumis à tarification ; souhaite à ce titre une plus grande latitude dans l'utilisation de l'outil du surpéage pour développer d'autres modes de transports.

## **MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION**

*On the First Mobility Package presented by the European Commission on May 31, 2017.*

### **Single article**

The French National Assembly,

Having regard to article 88-4 of the French Constitution,

Having regard to articles 90 and 91 of the Treaty on the Functioning of the European Union,

Having regard to Regulation (EC) n° 561/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and amending Council Regulations (EEC) n° 3821/85 and (EC) n° 2135/98 and repealing Council Regulation (EEC) n° 3820/85,

Having regard to Regulation (EC) n° 1071/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC,

Having regard to Regulation (EC) n° 1072/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on common rules for access to the international road haulage market,

Having regard to Regulation (EU) n° 165/2014 of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on tachographs in road transport, repealing Council Regulation (EEC) n° 3821/85 on recording equipment in road transport and amending Regulation (EC) n° 561/2006 of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport,

Having regard to Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services,

Having regard to Directive 1999/62/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures,

Having regard to Directive 2002/15/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities,

Having regard to Directive 2004/52/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the interoperability of electronic road toll systems in the Community,

Having regard to Directive 2006/1/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 on the use of vehicles hired without drivers for the carriage of goods by road,

Having regard to Directive 2006/22/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on minimum conditions for the implementation of Council Regulations (EEC) n° 3820/85 and (EEC) n° 3821/85 concerning social legislation relating to road transport activities and repealing Council Directive 88/599/EEC,

Having regard to Directive 2014/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) n° 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'),

Having regard to Directive (EU) 2015/413 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 facilitating cross-border exchange of information on road-safety-related traffic offences,

Having regard to the European Parliament Resolution of 18 May 2017 on road transport in the European Union (2017/2545[RSP]),

Having regard to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) n°561/2006 as regards on minimum requirements on maximum daily and weekly driving times, minimum breaks and daily and weekly rest periods and Regulation (EU) n° 165/2014 as regards positioning by means of tachographs (COM[2017] 277 final),

Having regard to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the monitoring and reporting of CO2 emissions from and fuel consumption of new heavy-duty vehicles (COM[2017] 279 final),

Having regard to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) n° 1071/2009 and Regulation (EC) n° 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector (COM[2017] 281 final),

Having regard to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (COM[2016] 128 final),

Having regard to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (COM[2017] 275 final),

Having regard to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector (COM[2017] 278 final),

Having regard to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the interoperability of electronic road toll systems and facilitating cross-border exchange of information on the failure to pay road fees in the Union (COM[2017] 280 final),

Having regard to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/1/EC on the use of vehicles hired without drivers for the carriage of goods by road (COM[2017] 282 final),

Having regard to the proposal for a directive of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, as regards certain provisions on vehicle taxation (COM[2017] 276 final),

Having regard to the European Resolution of the French National Assembly of December 6, 2017, on the posting of workers within the European Union (T.A. n° 42),

Given that, on both a European Union level as well as at the member state scale, the road transport sector plays an essential role in economic growth, in technological innovation and in job creation and is a major actor in the move towards a low-carbon economy as well as in the cohesion of a Europe built upon successive enlargements;

Given that the European road haulage market continues to be fragile and has even weakened, on account of the lack of agreement on economic and social standardization, as well as of the huge discrepancies in practices and the monitoring policies between the member states;

Given that technological developments, and, in particular, the digital revolution, have significantly modified the road haulage sector but have also provided opportunities to improve practices both for the economic actors and for the member states;

Given that, even if the goal of competition in this sector is a legitimate aim, it cannot be carried out to the detriment of the living and working conditions of the drivers and cannot infringe issues concerning road safety which are a matter for all the citizens of the European Union;

Given that negative externalities linked to road haulage have a significant impact upon the health and the well-being of citizens of the European Union, on the economy and on the environment of the member states as well as on the climate;

Given that the attraction and the competitiveness of this sector could be improved through a substantial reform of the regulations which would aim at a more sustainable and a more secure haulage policy ensuring, within the internal market, fair competition and equal conditions for all the operators, in particular for small and medium-sized companies, as well as for all the workers in this sector;

1. Is attentive to the initiative of the European Commission aiming, on the one hand, at modifying the regulatory framework concerning road transport and, on the other hand, revising the rules dealing with the charges of infrastructure;
2. Nonetheless underlines that it awaits harmonization from the top down of the rules concerning the “social” and the “market” dimensions, as well as of the practices of member states;
3. Recalls that, in its opinion, the values at the basis of the foundation of the European Union are opposed to the fact that employees in this sector should be treated as second class citizens and that the equality of treatment between workers within the internal market is an absolute precondition for fair competition between European companies;
4. Points out that, in this regard, it is important to set down new rules and, at the same time, to implement in an effective way the means to monitor them, and underlines the absolute necessity to establish a system of solid proof by paying particular attention to the respect of the principle of fair cooperation between member states;
5. Supports the revision of the European framework on the taxation of vehicles but underlines that it must create an incentive at the same time, by setting down common rules and by allowing its use to be as adapted as possible to national contexts;



*On the changes in rules concerning the posting of workers and on driving and rest time*

6. Refuses to accept that the specific social standards applied in the road transport sector should lead to the application of more liberal rules than in other economic sectors;
7. Gives its full support to the position of French authorities concerning the posting of workers and requests that the rules governing it should be applied in the road transport sector from the very beginning of the transport operation, whatever its nature, including during drivers' rest periods as they are part of the work contract;
8. Recalls the recent decision of the Court of Justice of the European Union confirming the prohibition, in the name of the improvement of the working and living conditions of the drivers as well as of road safety, to take one's normal weekly rest period on board the vehicle; approves the proposal of the European Commission to clearly prohibit the taking of the normal weekly rest period in the cab as well as introducing the obligation for the employer to provide decent accommodation and the right for the driver to return home or to a place of his/her choosing at least once every three weeks; calls for great vigilance during the negotiations so that the definition of the content of these notions maintains the effectiveness of the new rules that will be implemented; would like these new rules to be extended to light commercial vehicles (LCVs);
9. Is concerned by the increased flexibility given to employers in the organization of the work of their drivers on account of the relaxation of the rules concerning reduced rest time, and recalls the necessity to put road safety as the first priority as well as the working and living conditions of the drivers; therefore, judges it essential to more strictly regulate the application of a reduced weekly rest period as well as the mechanisms for its compensation by encouraging rest periods outside of the cab and by guaranteeing the respect of the current weekly maximum driving times;

*On the revision of the rules concerning access to the market and to the profession of driver for both goods and people*

10. Considers that cabotage fulfills an environmental and economic function in everyone's interest but judges that the proposals of the European Commission in reality lead to an almost total liberalization of this sector and therefore calls for:
  - a) The maintenance of a maximum number of operations and the reduction of the period of cabotage authorized;

- b) The establishment of a minimum hiatus of twenty-one days between two periods of cabotage, as well as the abolition of the possibility to carry out cabotage operations with bordering states;
  - c) The authorization, as is the case today, for such activity only after the last unloading of the international cargo, on account of environmental reasons;
11. Approves the extension of the scope of the regulations applicable in the case of transporters using heavy goods vehicles to those using LCVs but notes its limited nature concerning only two of the four criteria in the field of access to the profession of haulier - these refer to the company and to the adapted financial capacity; requests that, on the one hand, LCVs be also subject to the requirements of professional worthiness and competence and, on the other hand, that they be subject to regulations concerning driving and rest time, without taking weight nor type of activity into account, and should be accompanied by the necessary means of monitoring to avoid the circumvention of the rules;
12. Shares the desire of the European Commission to fight more efficiently against “letter box companies” in order to reestablish the fairness of the market by strengthening the criteria concerning the setting-up of stable companies but questions the proposal made at the same time by the European Commission to relax the rules concerning the hiring of vehicles without a driver outside of the state where the company is set up, on account of the potential bias; underlines the interest in also toughening the criterion regarding worthiness;

*On the measures strengthening the checks carried out by member states and at the same time overseeing their implementation*

13. Believes that the lack of administrative cooperation between member states and the differences between the various risk assessment systems greatly diminish the effectiveness of information exchange and thus of the system of checks;
14. Considers the approach based on risk, the harmonization of checks and the fostering of digital tools important and particularly supports:
- a) The creation at a European level of a code of methodology which would lead to the definition of the risk level for a company, but also to the harmonization of the numbering of Community license plates which is currently in the hands of each member state
  - b) The recording in national digital registers of the new obligatory data which would be available in real time to monitoring authorities of

the member states outside of the state where the company was set up;

- c) The simplification of procedures thanks to digitization and the standardization of the declaration concerning the posting of workers;
  - d) The strengthening of monitoring objectives concerning social matters and cabotage which have been provided to member states, the obligation imposed on monitoring authorities to fully cooperate and the setting-down of maximum reply time limits if an issue is referred by a monitoring authority of another member state, even if there are still questions regarding the limited scope of certain of these aims;
  - e) The improvement of the interoperability of toll systems, as long as the most advanced systems are respected and that there be equitable competition within the European Union, as well as the implementation of a cross-border mechanism for the collection of unpaid toll charges which is particularly important regarding the development of free-flow toll systems;
15. Nonetheless considers that certain of the proposed mechanisms will not allow us to reach the desired aims and thus underlines that, in order to ensure effective checks;
- a) Member states should continue to have the possibility of imposing on companies not set up in the country to have a representative in the host member state;
  - b) The number of days concerning the monitoring of data and the time period of the monitoring of the regulations of the time of rest be increased;
  - c) A mechanism for the resolution of a potential dispute between member states concerning the effective transmission of information be set up;
  - d) The case of the immobilization of heavy goods vehicles be broadened to offenses linked to the non-presentation of the obligatory transportation documents and that the implementation of such rules be simplified and the amount of the fines be heavily increased;
16. Is aware of the difficulties concerning manual registration which is posed by the cross-border movement of vehicles equipped with analogical or digital tachographs which are not automatically recorded, regrets the excessive delay provided for the implementation

for the current fleet of vehicles concerning “smart” chronotachographs and therefore suggests that, on the one hand, we should tighten up border checks for lorries equipped with the oldest and thus the least reliable tachographs, and, on the other hand, shorten the transition period from 2034 to 2023;

17. Underlines that the inspection bodies of the member states have difficulties in retracing the real activity of the vehicle in particular because of the bad condition of the paper version of the transportation documents (falsification, penalties for non-dissuasive sanctions etc.) and proposes to broaden the range of digital instruments using electronic consignment notes “e-CMR” and the obligation of a dematerialized statement prior to the implementation of each cabotage operation;

*On the European legal framework concerning the taxation of heavy goods vehicles using certain road links*

18. Shares the ambition of the European Commission to develop the European mechanism concerning road charges, extending the principle of “user pays” for all four-wheel vehicles, taking into account the range of the negative externalities (noise, atmosphere or congestion), in the calculation of the price grid, especially considering the different toll rates, in addition to the difference between C from CO<sub>2</sub>, considering the weight of the transport sector in the field of the emission of greenhouse gases and of the efforts to be provided to respect the commitment of the European Union; nonetheless calls, regarding this issue, for greater consistency between the different texts which deal with CO<sub>2</sub> emissions and for greater transparency on the side of companies.
19. Also agrees that we should allow member states to reduce, and even quickly abolish taxes on vehicles whose inefficiency concerning infrastructural taxation has been noted,
20. Considers that nonetheless, the diversity of the national situations of member states requires a more flexible and proportionate approach allowing them to choose the most efficient solutions adapted to their circumstances;
21. Is particularly opposed to the complete abolition for member states to continue to choose between the “vignette” system (based on the length of the usage of the network), and of tolls (based on the use of the distance of the network) given that the former is no longer the norm, and calls for, in very strictly defined conditions, the continuation of the notion of opting for tariffs based on length; also disagrees with the fact that the mobilization of such new funding

generators leads to the calling into question of the current motorway concessions;

22. Considers that the social acceptability of this European framework on the taxing of vehicles in member states would be greatly aided by an allocation mechanism, helping to improve transport, the new resources created by this revised and flexible fare system promoting a modal shift which should be available whatever the pricing system: thus calls for a broader use of the instrument of additional tolls to develop other means of transport.



## **ANNEXES**





## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

### Paris

#### **Cabinet de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports**

- M. Jonathan Gindt, conseiller diplomatique
- M. Grégoire Koenig, conseiller en charge des relations avec le Parlement et les élus

#### **Cabinet de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes.**

- M. Antonin Ferri, conseiller marché intérieur, développement durable et politiques sociales
- M. Thomas Hartog, conseiller parlementaire

#### **Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) \***

- Mme Florence Berthelot, déléguée générale

#### **France Nature Environnement (FNE)**

- M. Jean-Paul Lhuillier, membre du réseau Transports et Mobilité Durables
- M. Raymond Lang, membre du réseau Transports et Mobilité Durables

#### **Organisation des Transporteurs Routiers Européens (OTRE)**

- Mme Aline Mesples, présidente
- M. Jean-Marc Rivera, secrétaire général,
- Mme Laure Dubois, secrétaire générale adjointe

---

*Les organismes marqués par un \* sont enregistrés sur le répertoire numérique national des représentants d'intérêts dont la tenue a été confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).*

### **Régions de France**

- M. Gilles Mergy, directeur général
- M. David Hergott, conseiller transports
- Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire

### **Réseau action climat**

- Mme Lorelei Limousin, responsable des politiques Climat -Transports

### **Transport Développement Intermodalité Environnement \***

- M. Philippe Duron, co-président de TDIE, ancien député
- M. Louis Nègre, co-président de TDIE, sénateur
- M. Michel Savy, président du conseil scientifique
- M. Pierre Van Cornewal, délégué général

### **Transport et Logistique de France**

- M. Yves Fargues, président délégué général
- M. Pascal Vandalle, directeur délégué aux affaires terrestres

### Bruxelles (Belgique)

#### **Cabinet de François Bellot, Ministre de la Mobilité**

- M. Christophe Leurident, chef de cabinet adjoint, cellule Intermodalité
- M. Cédric Carliez, conseiller cellule Intermodalité
- M. Alexandre Cordeiro Moura, conseiller Affaires européennes et relations internationales

#### **Fédération Royale Belge des Transporteurs et des prestataires de services logistiques - Febetra**

- M. Philippe Degraef, directeur

### Bruxelles (Union européenne)

#### **Commission européenne**

- M. Jocelyn Fajardo, chef de cabinet adjoint de la commissaire chargée des transports, Mme Violetta Bulc

Direction générale « mobilité et transports »

- Mme Élisabeth Werner, directrice chargée du transport terrestre, direction générale « mobilité et transports »
- M. Eddy Liégeois, chef d'unité chargé du transport routier, direction générale « mobilité et transports »

**Parlement européen**

- Mme Karima Delli, présidente de la commission des transports et du tourisme
- Mme Merja Kyllönen, rapporteure au nom de la commission des transports et du tourisme sur la proposition législative sur le détachement
- M. Jens Nilsson, rapporteur au nom de la commission transport et tourisme sur la proposition législative sur l'accès à la profession et l'accès au marché
- Mme Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy, rapporteure au nom de la commission transport et tourisme sur la proposition législative relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures

**Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- M. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint
- M. Raphaël Crinier, conseiller Transports terrestres, RTE, intermodalité, sécurité routière

**Transport & Environnement**

- M. Samuel Kenny, chargé de mission

Bucarest

**Ambassade de France en Roumanie**

- S. E. Mme Michèle Ramis, ambassadrice de France
- M. Martial Adam, premier conseiller
- M. Michel Cywinski, chef du service économique,
- M. Pierre Rannou, deuxième conseiller

**Chambre des députés**

**Commission des transports et des infrastructures**

- M. Lucian Nicolae Bode, président

**Commission des affaires européennes**

- M. Angel Tîlvăr, vice-président

**Sénat - Commission économique, industries et services**

- M. Stefan-Radu Oprea, sénateur

**Ministère des transports**

- M. Ionel Minea, secrétaire d'État aux transports
- Mme Adriana Kalapis, directrice des infrastructures routières
- M. Paul Tache, directeur des transports routiers,
- M. Marius Alban, conseiller pour les affaires européennes, direction des transports routiers
- Mme Simona Nastase, conseillère pour les affaires européennes, direction des transports routiers
- Mme Adela Mihut, conseillère, direction affaires européennes et relations internationales

**Union nationale des transporteurs routiers de Roumanie (UNTRR)**

- M. Constantin Isac, vice-président
- M. Radu Dinescu, secrétaire général
- Mme Lorena Sandu, conseillère juridique
- M. George Dobre, responsable relations publiques et marketing

**Chambre de commerce et d'industrie française en Roumaine (CCIFER)**

- M. François Coste, président
- Mme Adriana Record, directrice exécutive

Lisbonne

**Ambassade de France**

- Mme Alix Everard, première conseillère
- Mme Marie Delille, conseillère politique
- Mme Léa Autier, chargée d'études économiques et financière

**Assemblée de la République**

- Mme Regina Bastos, présidente de la commission des Affaires européennes

**Secrétariat d'État aux infrastructures**

- M. Guilherme W. d'Oliveira Martins, secrétaire d'État
- M. Miguel Rebelo de Sousa, chef de cabinet

**Bolloré Logistics Portugal**

- M. Miguel Mesquita, président directeur général
- Mme Céline Carvalho, coordinatrice grands comptes



## **ANNEXE 2 : AUDITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

### **1. Audition, le 23 novembre 2017, de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports, préalable au Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 5 décembre 2017**

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Chers collègues, nous avons le plaisir d'auditionner Mme Élisabeth Borne, ministre des transports, avant le Conseil des ministres des transports de l'Union européenne du 5 décembre 2017, qui devrait adopter des conclusions sur les progrès du réseau transeuropéen de transports (RTE-T) et l'outil de financement qui lui est associé. C'est un sujet que notre commission a abordé il y a quelques semaines, mais seulement sous l'angle ferroviaire.

Le développement des réseaux transeuropéens dans le domaine des transports constitue l'une des actions stratégiques prioritaires de l'Union européenne pour favoriser la compétitivité et la cohésion de ses États membres. À ce titre, des projets majeurs tels que le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord-Europe ont été retenus pour bénéficier de financements européens. Sommes-nous dans les clous à l'échelle européenne pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés concernant l'achèvement du réseau transeuropéen ? Quels investissements l'Union européenne doit-elle faire dans son réseau de transports à partir de 2020 ?

Sur le plan national, Madame la ministre, vous avez la responsabilité de conduire une véritable révolution des mobilités. Comment le cadre européen est-il pris en compte dans cette démarche ? Vous insistez particulièrement sur l'importance du numérique et des véhicules autonomes dans cette révolution. La Commission européenne a-t-elle pris des initiatives en la matière ? Vous semblent-elles suffisantes ? Avons-nous, à l'échelle européenne, une vision globale des enjeux réglementaires et industriels de protection des données et de sécurité routière induits par la numérisation et par cette nouvelle technologie ?

Le secteur des transports est aussi le deuxième émetteur de gaz à effet de serre après l'industrie de l'énergie. La COP23 vient de mettre en évidence les efforts qu'il nous reste à accomplir. Avec le plan Climat, la France s'est fixé le double objectif de faire converger l'ensemble des modes de transport pour réduire les émissions de carbone et de particules, et de supprimer en vingt ans les véhicules contribuant à l'effet de serre. À ce sujet, la Commission européenne vient de publier un deuxième paquet Mobilité, après celui publié le 31 mai, centré

sur la mobilité propre. Toutefois, il a été jugé décevant par les organisations de protection de l'environnement.

L'année dernière, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté le principe d'un mécanisme mondial fondé sur une mesure de marché dont les modalités restent à déterminer. En incluant les émissions du secteur de l'aviation dans son système d'échange de quotas d'émissions, l'Union européenne avait montré la voie.

Un secteur semble toutefois à la traîne : le secteur maritime. De quelle manière l'Union européenne peut-elle agir pour que l'Organisation maritime internationale adopte à son tour une stratégie ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre de ce secteur ? Ce n'est que l'une des nombreuses autres questions à vous poser dans le domaine des transports, Madame la ministre.

**Mme Élisabeth Borne, ministre des transports.** Je vous remercie, Madame la présidente, d'avoir pris cette initiative d'une audition en amont du Conseil des ministres européens des transports qui, si vous en êtes d'accord, pourrait utilement se renouveler avant chaque Conseil. Pour préparer le Conseil du 5 décembre, j'ai eu l'occasion de rencontrer récemment certains de vos collègues du Parlement européen, ainsi que les organisations professionnelles concernées.

Cette audition est l'occasion de vous faire part de ma vision de ce qu'est la politique des transports au niveau européen. Mon souhait est le suivant : celui d'une Europe des transports qui soit à la pointe du progrès économique et technologique, mais aussi à la pointe du progrès environnemental et social. C'est en ce sens que je voudrais m'exprimer aujourd'hui, sans revenir d'emblée sur chacun des textes et en me plaçant dans notre démarche globale.

La première volonté du Gouvernement est que la politique des transports s'inscrive pleinement dans l'agenda d'une Europe qui protège. Dans ce cadre, je commencerai par évoquer le paquet Mobilité I, en précisant que le Conseil de décembre ne sera pas décisionnel sur ce sujet : la présidence estonienne soumettra un rapport de progrès qui fera état des positions exprimées jusqu'alors et pourrait faire émerger certains consensus mais qui, à ce stade des négociations, devraient être assez limités.

S'agissant de la manière dont le Gouvernement conçoit la négociation du paquet Mobilité I, les choses sont claires : les travailleurs du secteur routier doivent bénéficier du même niveau de protection que ceux des autres secteurs. À cet égard, le droit français résultant de la transposition de la directive de 1996, notamment dans la loi de 2015 pour la croissance et l'activité, dite loi Macron, offre des garanties importantes et prévoit déjà – en dépit de contestations – que les règles du détachement s'appliquent pleinement à ce secteur. Nous n'avons aucune intention de dévier de cette ligne. C'est d'ailleurs suite à la reconnaissance par la Commission que les règles s'appliquaient au secteur des transports que nous avons



accepté le compromis trouvé, au Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » le 23 octobre, sur la révision de la directive relative aux travailleurs détachés.

Dans la proposition que la Commission a mise sur la table le 31 mai dernier, soit quelques jours après l'arrivée de la nouvelle majorité en France, certains éléments vont dans le sens d'une meilleure protection et méritent d'être salués. Soulignons notamment les efforts consentis en faveur du renforcement des contrôles de la législation sociale européenne – en particulier le maintien de l'application du détachement au cabotage dès le premier jour – mais aussi de l'amélioration de l'harmonisation et de la coopération entre États membres, de l'équipement des poids lourds en tachygraphes numériques pour faciliter le contrôle des temps de conduite et des règles du cabotage et du détachement, et d'un premier encadrement de l'accès à la profession de conducteur de véhicule utilitaire léger – sujet sur lequel j'ai d'ailleurs demandé une mission parlementaire. L'utilisation des véhicules utilitaires légers pour le transport international de marchandises est en croissance exponentielle, avec des conséquences négatives, notamment sur les émissions de gaz à effet de serre. Leur encadrement étant moindre que d'autres utilitaires, ces véhicules se multiplient sur nos routes et les règles sont détournées.

En revanche, plusieurs éléments de cette proposition contribuent à une dérégulation que nous ne souhaitons pas. Je continuerai donc à faire part de l'opposition de la France aux mesures qui visent à libéraliser davantage le droit au cabotage : la proposition de la Commission prévoit un nombre de jours qui nous semble trop élevé et le déplafonnement du nombre d'opérations. Nous nous opposerons également à tout ce qui vise à détricoter les règles actuelles de détachement qui s'appliquent aux transports routiers.

De même, je resterai très vigilante sur le respect des conditions décentes de travail. Certes, on peut souhaiter accorder davantage de flexibilité aux employeurs pour organiser le travail, mais cela ne doit pas se faire au détriment des droits sociaux des salariés. Ainsi, je suis favorable au maintien de l'interdiction du repos hebdomadaire normal en cabine et au droit au retour à domicile des conducteurs. De plus, le repos hebdomadaire normal doit rester la règle et le repos hebdomadaire réduit l'exception.

Nous avons été surpris par certaines propositions qu'a formulées la Commission dans le paquet Mobilité II, sur lequel je reviendrai, et j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec la commissaire européenne chargée des transports, Mme Violeta Bulc. Nous sommes convenues d'échanger pour lever les éventuels malentendus mais, à ce stade, il apparaît que la Commission propose de libéraliser les marchés nationaux de transport de voyageurs par autobus et autocar, dans l'intention de favoriser le développement de ces services comme alternative au transport individuel. Nous partageons naturellement cet objectif mais la France a libéralisé son marché national de l'autocar interurbain, et nous sommes fermement opposés à toute disposition qui libéraliserait le cabotage et

supprimerait la condition d'établissement pour l'accès à la profession. J'espère que nos échanges avec la Commission seront constructifs d'ici au Conseil, sur ce texte qui est d'autant moins recevable, selon moi, qu'il perturbe la lecture que l'on peut faire du paquet Mobilité I.

Je prends note des avancées positives dans la lutte contre la concurrence déloyale dans le secteur aérien. Cela ne doit naturellement pas exonérer les compagnies aériennes de conduire avec nous un travail sur leur compétitivité et la consolidation du secteur – c'est le sens des assises de l'aérien que je lancerai en début d'année prochaine. Reste que les compagnies européennes ne peuvent pas travailler correctement si elles font face à une concurrence déloyale de la part de leurs concurrentes étrangères, je pense en particulier aux compagnies du Golfe. L'Europe s'inscrit parfaitement dans la concurrence internationale mais elle ne doit pas être naïve. À cet égard, la France et l'Allemagne ont fortement soutenu l'initiative de la Commission consistant à doter l'Union européenne d'un instrument juridique garantissant une concurrence saine et loyale entre les compagnies aériennes à l'échelle internationale. La logique est la même que celle qui prévaut s'agissant d'un instrument de réciprocité dans l'accès aux marchés publics en matière de politique commerciale : nos marchés resteront ouverts, à condition que ceux des autres le soient également. Je note toutefois que de nombreux États membres sont opposés à la logique proposée dans l'initiative de la Commission. Nous continuerons à faire preuve de pédagogie, car il s'agit de l'un des sujets importants dans l'agenda de protection que j'évoquais.

Le deuxième souhait du Gouvernement est que la politique des transports contribue à l'agenda d'une Europe qui se projette en tant que leader mondial, tant pour les mobilités propres que pour les mobilités connectées. Les propositions en faveur de la mobilité propre doivent, de notre point de vue, être revues à la hausse. Un mot tout d'abord du contexte : les constructeurs français et européens sont en train de prendre le virage de la mobilité propre – je pense en particulier aux annonces récentes de Renault et de PSA – mais sont confrontés à une concurrence fort rude de la part des constructeurs chinois, notamment, qui sont très agressifs dans les secteurs du véhicule industriel comme du véhicule individuel. Notre ambition doit bien sûr consister à conserver une industrie européenne à l'avant-garde. En France, plus de 500 000 emplois dépendent de la filière de la construction automobile au sens large. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, avec le plan Climat, a souhaité fixer un horizon clair en matière de décarbonation.

Le paquet Mobilité II, présenté le 8 novembre par la Commission, concerne plusieurs filières du Conseil des ministres de l'Union – l'énergie, l'environnement et les transports. Je gèrerai donc ces dossiers en coordination avec Nicolas Hulot. Cependant, dans la mesure où ce paquet sera présenté lors du Conseil Transports de décembre, je souhaitais l'aborder avec vous dès aujourd'hui. Comme l'a réaffirmé le Président de la République lors de la COP23 à Bonn, la semaine dernière, la France est résolument engagée pour mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le climat, voire aller au-delà. Les transports, qui sont

à l'origine de 22 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale, et 30 % en France, doivent y prendre toute leur part. La France poursuit son engagement dans le cadre du plan Climat et je plaide pour l'adoption d'une feuille de route européenne de moyen et long terme pour donner de la visibilité aux citoyens et aux industriels.

Pour réussir la transition vers des transports « zéro émissions », j'identifie quatre principaux leviers. Le premier consiste à améliorer l'efficacité énergétique des transports routiers. D'une part, dans son paquet Mobilité II, la Commission européenne propose de nouvelles modalités de réduction des émissions des véhicules neufs. Le Gouvernement considère qu'il faut être plus ambitieux et rehausser l'objectif de réduction des émissions à 40 % au lieu de 30 % d'ici à 2030, dans une perspective de fin des ventes de véhicules neufs émettant des gaz à effet de serre d'ici à 2040, comme nous l'avons annoncé aux côtés de plusieurs États européens.

D'autre part, la Commission propose de revoir les règles promouvant les véhicules routiers propres et économes en énergie par le biais de la commande publique. Nous sommes tout à fait en phase avec cette démarche, qui constitue un levier efficace pour l'essor du marché des véhicules propres. Nous notons avec satisfaction que bon nombre de ces propositions s'appuient sur la réglementation française en la matière.

Enfin, la France accueille favorablement la communication de la Commission européenne pour une utilisation plus large des motorisations alternatives – gaz naturel liquéfié et gaz naturel pour véhicules – grâce à un plan d'action dans ce domaine et son initiative sur les batteries électriques en lien étroit avec la politique industrielle en faveur de solutions innovantes en matière de mobilité. D'ailleurs, étant donné le caractère stratégique que représentera la batterie à l'avenir pour la valeur du véhicule, le Président de la République a récemment appelé à faire émerger une offre européenne compétitive pour équiper les neuf millions de véhicules électriques qui seront en circulation en 2020.

Le deuxième levier consiste à s'appuyer sur les nouvelles technologies de la communication et les systèmes de transport intelligents et interopérables au profit de la mobilité durable, basés notamment sur l'information en temps réel et l'obligation de compatibilité des récepteurs vendus sur le marché européen avec le système de radionavigation par satellite Galileo, en particulier pour promouvoir des applications qui permettent d'optimiser l'usage des infrastructures de transport.

Troisième levier : créer les conditions de développement des transports et de la mobilité durable. Dans cette perspective, la France soutient la révision de la directive « Eurovignette », qui fait partie du paquet Mobilité I, sur la taxation des poids lourds basée sur les principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur. Lors du débat qui aura lieu au Conseil Transports du 5 décembre à ce propos, je défendrai une taxation incitative innovante mais offrant des marges de flexibilité suffisantes

pour permettre aux États de choisir les solutions les plus appropriées. Je pense notamment à la nécessité de préserver nos concessions autoroutières historiques, signées avant 2008.

S'agissant de la nouvelle proposition de la Commission révisant les règles du transport combiné de marchandises, je considère que ce mode de transport doit être soutenu comme une alternative au tout-routier. Je serai attentive à ce que les mesures de soutien économique englobant les investissements dans les terminaux intermodaux, qui sont rendues obligatoires par la Commission et qui constituent un signal positif, tiennent aussi compte des contraintes budgétaires nationales.

Enfin, je rappelle le souhait du Président de la République d'aller dans le sens d'un espace européen de la recherche et de l'innovation en créant une agence européenne de l'innovation. Le programme européen Horizon 2020 sur la recherche et l'innovation mérite d'être renforcé dans le futur cadre financier pluriannuel post-2020.

Le quatrième levier consiste à renforcer la coopération à l'échelle mondiale pour décarboner les transports. La France s'implique fortement au sein des instances internationales de transport comme l'OACI et l'Organisation maritime internationale. Nous souhaitons que le sommet pour le climat qui se tiendra le 12 décembre à Paris soit l'occasion de faire valoir la nécessité d'accélérer les négociations, notamment au plan maritime. À ce stade, peu d'États membres sont mobilisés sur ce sujet, mais j'espère que nous pourrons le 12 décembre en rallier plusieurs à notre volonté d'un plafonnement dans le secteur maritime, à l'instar de ce qui a été négocié dans le secteur de l'aviation civile.

L'Union européenne doit être leader mondial sur les technologies de rupture, dont fait partie la mobilité connectée et autonome. La numérisation des transports est absolument essentielle pour répondre aux enjeux auxquels nous faisons face en matière de mobilité. Le futur cadre financier pluriannuel post-2020 devra aussi soutenir le déploiement de Galileo et la modernisation d'EGNOS - *European geostationary navigation overlay service*, soit Service complémentaire européen de navigation par satellites, système d'aide à la navigation aérienne – pour améliorer la sécurité dans les transports. Au regard de son engagement pour un développement maîtrisé et responsable du véhicule automatisé et connecté comme solution de transport, la France s'implique et continuera de s'impliquer dans toutes les initiatives européennes et mondiales dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité, avec mes collègues concernés, faire en sorte qu'Anne-Marie Idrac soit désignée haute responsable pour les véhicules autonomes afin de piloter la stratégie française aux niveaux national et européen.

Enfin, aucun projet de transport, aussi innovant soit son montage, ne peut se faire sans financement. Le troisième enjeu dans le domaine des transports est celui du financement des infrastructures, qui reste une priorité européenne et nationale. La France réfléchit à sa stratégie pluriannuelle d'investissement qui

débouchera l'an prochain sur le dépôt d'un projet de loi de programmation des infrastructures, actuellement élaboré dans le cadre du conseil d'orientation des infrastructures que j'ai installé. À cet égard, nous pourrions aussi nous inspirer des démarches entreprises en Italie et en Allemagne, par exemple : jusqu'à présent, nous n'avions pas la vision pluriannuelle d'une loi de programmation dans le domaine des infrastructures, pourtant indispensable pour donner de la visibilité. Les bonnes pratiques de nos voisins peuvent être source d'inspiration dans ce domaine.

En attendant la conclusion des assises de la mobilité sur le financement d'une mobilité du quotidien, équitable, sûre, propre et innovante, la France, vous l'avez souligné, Mme la présidente, bénéficie de financements européens qui prennent principalement la forme de subventions. Elle a mobilisé efficacement le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Nous plaiderons pour son maintien tout en demandant la modernisation de son champ d'application afin de mieux prendre en compte le défi climatique et le recours aux solutions innovantes. À cet égard, les négociations à venir sur le cadre financier pluriannuel post-2020 seront déterminantes.

De nombreux autres sujets sont à l'ordre du jour des discussions européennes, comme la sécurité aérienne, mais je souhaitais d'emblée vous présenter de manière aussi synthétique que possible les lignes directrices de mon action, qui se refléteront dans les positions que je prendrai concernant le paquet Mobilité I, notamment, en ayant à l'esprit que si nous partageons largement les mêmes points de vue que plusieurs autres États membres regroupés au sein de l'Alliance du routier, le Conseil est fortement divisé sur ces questions, non pas selon l'axe est-ouest souvent décrit mais, à mon sens, selon la conception de la place à accorder aux transports dans notre économie. En cohérence avec les principes sociaux et environnementaux, les choses sont claires pour nous : le transport a un coût et doit donc avoir un juste prix. C'est le fil directeur de la politique que je mènerai au niveau national et des positions que je défendrai au niveau européen.

**M. Damien Pichereau.** Au nom du groupe La République en marche, je souhaite avant tout vous remercier, Madame la ministre, d'avoir accepté cette audition par notre commission malgré l'actualité chargée qui vous concerne, notamment les assises de la mobilité. Je partage tout à fait votre vision du paquet Mobilité I – sur lequel je travaille beaucoup en ce moment – en particulier au sujet de la nécessaire flexibilité de l'écoredevance, qui sera un point important des négociations à venir.

Notre commission s'est penchée en juillet sur la proposition de règlement visant à préserver la concurrence dans le domaine du transport aérien, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie européenne pour l'aviation, que la Commission européenne a présentée le 7 décembre 2015. Où en sont les discussions sur l'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne ? Quelle est la position de la France sur la question des drones, domaine dans lequel

nous avons été pionniers en matière d'encadrement réglementaire, et sur les propositions en matière de sûreté ?

Le transport aérien n'échappe pas plus que le transport routier de marchandises au débat sur la nécessité de l'harmonisation sociale. Le Parlement européen a d'ailleurs formulé des propositions en ce sens lors de l'examen de la proposition de révision du règlement relatif à l'Agence européenne de sécurité aérienne. La Commission promeut certes le dialogue social et les conditions d'emploi dans le secteur de l'aviation, mais sans outil efficace pour les piloter. Quelles sont vos attentes pour mieux lutter contre les lacunes et les artifices juridiques en matière d'établissement et de recrutement ?

Trois compagnies aériennes ont fait ou quasi fait faillite depuis le début de l'année avec, dans certains cas, des répercussions majeures pour les clients, qui ont également subi les effets liés aux limites du modèle économique de la compagnie Ryanair. Faut-il aller plus loin en matière de protection des voyageurs dans le transport aérien ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Pouvez-vous préciser l'articulation qui existe entre le compromis passé sur les travailleurs détachés et le secteur des transports ? La question de l'éventuelle inclusion de ce secteur dans ces dispositions a été une pomme de discorde d'un bout à l'autre de la négociation. Le compromis est apparu au groupe du Mouvement démocrate et apparentés tout à la fois très habile et ciselé sur le plan politique, mais aussi incertain dans ses dimensions ultimes. Pouvez-vous nous éclairer ?

**M. Éric Straumann.** Le groupe Les Républicains s'inquiète de l'instauration de la vignette sur autoroutes allemandes et du risque de report de trafic qu'elle entraîne en Alsace, on l'a déjà constaté lors de l'adoption en 2005 de la *LKW Maut*, la taxe poids lourds allemande. Nous subissons un transfert important du trafic de poids lourds, de l'ordre d'au moins 500 véhicules par jour qui, pour échapper à la taxe allemande, passent par l'Alsace. Nous pensons trouver une solution avec l'écotaxe en France : je ne reviens pas sur ce feuilleton... Les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont candidats pour expérimenter une écotaxe, dont le principe est accepté par tous les acteurs locaux, y compris les transporteurs.

D'autre part, la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim fait partie du programme du Président de la République ; elle est aussi très demandée par les Allemands. Or, il n'existe plus de pont – depuis sa destruction pendant la dernière guerre mondiale – entre Colmar et Fribourg, distantes de cinquante kilomètres seulement, l'une ayant 120 000 et l'autre 230 000 habitants. Nous souhaitons donc, dans le cadre des mesures de compensation de la fermeture de la centrale et pour réactiver cette zone économique riveraine du Rhin, le rétablissement du pont entre Colmar et Fribourg. Le Président de la République a été très sensible à cette demande ; en la relayant au niveau européen, vous permettriez de préparer la

reconversion de ce site puisque la fermeture de la centrale s'accompagnera rapidement de la perte de 2 200 emplois.

**M. Christophe Naegelen.** Le groupe Les Constructifs considère qu'il appartient aussi à notre commission de parler de l'ouverture des territoires sur l'Europe. Le projet de loi d'orientation sur la mobilité que le Gouvernement entend présenter au premier semestre 2018 et la mission sur la refonte du modèle ferroviaire confiée à M. Jean-Cyril Spinetta ouvrent la possibilité de dresser l'inventaire des lignes existantes, mais aussi de la suppression d'un certain nombre d'arrêts sur les lignes à grande vitesse, destinée à favoriser la desserte des seules grandes métropoles, au détriment parfois de celle des territoires.

Dans les Vosges, la remise en cause des dessertes TGV et des services liés à la grande vitesse, notamment à Remiremont mais aussi à Épinal et Saint-Dié, porterait un coup sans précédent à l'aménagement du territoire ainsi qu'au pacte de confiance conclu entre l'État, les collectivités territoriales et les citoyens. À l'heure où nous parlons d'Europe et d'ouverture, quelle est votre vision, Madame la ministre, de l'égalité des chances que les habitants de ces territoires sont en droit d'attendre ?

**Mme la ministre.** Monsieur Bourlanges, nous sommes parvenus à trouver un compromis sur la révision de la directive relative au travail détaché, mais il n'en reste pas moins qu'il existe parmi les États membres des visions très différentes – que l'on ne peut pas résumer à une opposition entre est et ouest, la géographie est plus compliquée et inclut la péninsule ibérique. Certains États ont voulu bâcler la discussion sur le transport routier en l'incluant dans la révision de la directive sur le travail détaché. Diverses propositions ont ainsi circulé, qui incluaient des changements de règles pour le cabotage, par exemple, ou de longues périodes de non application de la directive sur les travailleurs détachés au transport routier.

Notre priorité a été de réaffirmer que les règles de la directive de 1996 s'appliquent au transport routier, et cela a été accepté. Les modalités et les règles particulières – car on peut entendre qu'il peut y en avoir – seront débattues dans le cadre du paquet mobilité, en prenant le temps nécessaire ; les changements ne peuvent pas être imposés brutalement, comme certains ont essayé de le faire.

Au cours de ces discussions, nous défendrons le principe « à travail égal en un même lieu, salaire égal », donc l'application au secteur du transport routier de la directive sur le travail détaché. Il ne fait pas l'unanimité ; les débats seront nourris.

Le Parlement européen va également travailler sur ce sujet, et le choix des rapporteurs peut laisser penser que notre tâche ne sera pas facile.

Pour notre pays, la loi Macron de 2015 s'applique, et elle est très protectrice pour les salariés du transport routier.

Monsieur Pichereau, des discussions ont lieu depuis décembre 2015, en vue d'un toilettage des règles de l'AESA, auquel nous sommes favorables.

En matière de drones, nous sommes favorables à une réglementation européenne, à condition qu'elle soit proportionnée : la proposition du rapporteur d'immatriculer tous les appareils pesant plus de 250 grammes – c'est-à-dire de jouets ! – nous paraît excessive. Cela ferait courir un risque d'embolie administrative.

La répartition proposée des compétences entre les États et l'AESA nous paraît adéquate, à condition d'éviter les mouvements brutaux, en matière de certification notamment. Un minimum de régulation par les États est nécessaire.

Le règlement comporte des avancées sociales. En revanche, les dernières initiatives du rapporteur, qui visent à encadrer le droit de grève, nous semblent inappropriées.

Monsieur Straumann, vous avez raison, les reports de trafic routier vers le réseau français sont importants dans votre région. La directive Eurovignette vise à assurer une certaine harmonisation de la tarification, ou en tout cas de ses principes, à l'échelle européenne. Dans le cadre des réflexions menées en vue de la loi de programmation sur les infrastructures, nous devons réfléchir à une stratégie, et à des ressources. Pour les raisons que vous évoquez, mais aussi par simple logique, les poids lourds, notamment ceux qui sont en transit, doivent participer au financement des infrastructures. Cela permettra, je l'espère, d'améliorer la situation dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin.

Vous évoquez également la liaison entre Colmar et Fribourg. Le Président de la République en a parlé avec les élus lorsqu'il s'est rendu dans la région Grand Est, où je suis moi-même allée récemment. Les transports transfrontaliers sont un enjeu majeur pour ces régions. Nous regrettons parfois que l'Allemagne n'ait pas réalisé des travaux destinés à donner au TGV Est toute sa pertinence ; inversement, les Allemands regrettent que nous n'ayons pas réalisé certains travaux sur les lignes TER. Nous devons renforcer la coordination entre régions et entre États, afin que les frontières cessent de constituer des obstacles pour les transports de la vie quotidienne.

Nous sommes aujourd'hui loin du compte, et nous devons prêter une attention particulière à ce point dans l'établissement de notre stratégie d'infrastructures. Nous devons réfléchir à des outils qui permettent un meilleur ajustement avec nos voisins, notamment le Luxembourg, la Belgique, l'Allemagne... Avec la Suisse, de façon un peu paradoxale, c'est plus facile : je pense en particulier au nouveau RER transfrontalier, le CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse), en cours de construction.

Monsieur Naegelen, je veux vous rassurer, le Gouvernement n'a nullement l'intention de remettre en cause les arrêts du TGV dans les villes moyennes. J'ai pu m'en entretenir avec les associations d'élus concernées. En revanche, il faut



être conscient qu'un modèle dans lequel le TGV non seulement circule sur des lignes à grande vitesse, mais irrigue les territoires au-delà, a un coût. Il suffit de regarder les offres Ouigo de la SNCF, qui portent uniquement sur les lignes à grande vitesse, pour constater que les écarts de coût par voyageur sont importants.

Il faut être conséquent : on ne peut pas demander au TGV de verser des péages comme s'il ne remplissait pas aussi une mission de desserte des territoires. On ne peut pas avoir à la fois des TGV qui aillent partout, des péages élevés et des billets moins chers. Le Gouvernement souhaite établir une stratégie ferroviaire cohérente ; en particulier, il faut cesser de renvoyer la dette entre SNCF-Mobilités et SNCF-Réseau. N'attendons pas que les péages TGV s'envolent, comme on a eu trop tendance à le croire ces dernières années.

La loi de programmation des infrastructures, que je présenterai au Parlement au début de l'année prochaine, permettra de débattre des équilibres que nous souhaitons pour nos investissements : quelle part pour les très grands projets, pour les lignes à grande vitesse notamment ? Quelle part pour « désasphyxier » les métropoles qui ne bénéficient pas d'un système de RER similaire à celui de l'Île-de-France ? Nous aurons inauguré quatre TGV au cours des dix-huit derniers mois, et dans le même temps nous avons 5 300 kilomètres de ralentissements sur nos lignes ferrées classiques. Enfin, peut-on terminer l'aménagement de notre réseau routier national, pour lutter contre l'enclavement de certains territoires ? C'est un débat important qui se tiendra au Parlement l'an prochain.

*Mme Liliana Tanguy, vice-présidente, remplace la Présidente Mme Sabine Thillaye.*

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Madame la ministre, le paquet relatif au ciel unique européen a été adopté en 2009 ; depuis, le dossier n'avance guère. Où en sont les négociations et quelles sont les positions françaises ?

Hier, au Parlement européen, les entreprises de transport routier et ferroviaire ont fait part de leurs craintes que le Brexit n'entraîne de fortes hausses des charges administratives et douanières. Suivez-vous cette situation de près ?

Enfin, élu des Français installés au Benelux, je porte une attention particulière à la mobilité transfrontalière, extrêmement forte par exemple entre le département du Nord et la Belgique ou entre la Moselle et le Luxembourg. Or ces travailleurs rencontrent des difficultés importantes. Des réflexions sont-elles menées à ce sujet ? Peut-on espérer des avancées ?

**Mme Typhanie Degois.** Merci, Madame la ministre de ce que vous avez fait en matière de travail détaché. Vous avez toute notre confiance, en particulier dans la lutte contre le cabotage irrégulier.

Élue savoyarde, je voudrais vous interroger ce matin sur la liaison à grande vitesse Lyon-Turin. Aujourd'hui, le projet est arrêté, pour réfléchir à des sources de financement nouvelles. Le budget pour 2018 de l'Agence de

financement des infrastructures de transport en France (AFITF) s'élèvera à 2,4 milliards d'euros, en retrait de 800 millions par rapport aux engagements antérieurs. En particulier, le projet Lyon-Turin perd 130 millions d'euros. Où en sont les arbitrages sur le financement des différentes étapes du projet Lyon-Turin ? Quelles mesures fiscales envisagez-vous pour financer ces infrastructures ? Vous avez évoqué la directive Eurovignette : pourrait-elle constituer une piste intéressante ?

**M. Thierry Michels.** La transition énergétique oblige à des avancées significatives dans le secteur des transports. Au-delà de tout ce que l'on peut imaginer, par la régulation ou par la promotion de transports innovants, quel est à votre sens le juste coût du carbone, seule façon d'inciter économiquement à l'usage de modes de transport plus respectueux de l'environnement ?

Je rejoins Éric Straumann : une meilleure coordination des transports transfrontaliers est nécessaire pour éviter les reports de trafic. Il faut avancer, car c'est une façon concrète de montrer ce que permet l'Europe.

Je voulais également vous remercier du soutien que vous apportez au maintien du Parlement européen à Strasbourg, notamment en incitant à travailler en faveur des infrastructures, notamment ferroviaires, afin de renforcer l'attractivité de cette ville.

**Mme Yolaine de Courson.** Je pose ici la question de ma collègue Christine Hennion.

Paris va accueillir le nouveau siège de l'Agence bancaire européenne : c'est le résultat d'un travail d'équipe, visant à donner un nouveau souffle à la place de Paris et à attirer des sièges de banques et d'entreprises aujourd'hui installés à Londres. Pour conforter notre offre, nos services, donc nos transports, doivent être à la hauteur de ce que l'on attend d'une capitale mondiale. Pouvez-vous nous confirmer l'agenda d'engagement du Grand Paris Express pour les lignes 15, 16, 17 et 18, alors que la feuille de route n'est toujours pas confirmée ?

**M. Bruno Fuchs.** Je voudrais vous interroger sur la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, à laquelle ne font plus défaut aujourd'hui que deux tronçons de quinze et de trente-cinq kilomètres, notamment entre Belfort et Mulhouse. Or, si Strasbourg veut être une capitale européenne, elle doit être reliée à d'autres villes ; il est indispensable de désenclaver le sud de l'Alsace, ce qui permettrait de renforcer les liaisons entre le nord et le sud de l'Alsace, donc au-delà vers le reste de l'Europe, notamment de l'est. Aujourd'hui, une partie du trafic se reporte vers Gênes, plus facile à atteindre. Dans cette partie sud de l'Alsace, Peugeot utilise pour moitié le transport routier : des investissements dans le transport ferroviaire pourraient changer cet équilibre.

La stratégie du Gouvernement n'est pas de promettre des infrastructures nouvelles, je le sais, mais plutôt d'améliorer les relations intermodales. Mais, avec

ces deux petits tronçons, nous sommes dans ce cadre. Il est également question d'une deuxième ligne.

Alors que la centrale de Fessenheim doit fermer dans les années à venir, et que le Président de la République dit vouloir déployer un modèle français de filières industrielles nouvelles dans cette région, il me semble indispensable de réfléchir à ces deux petits tronçons de ligne à grande vitesse dans une région encore très enclavée.

**M. Jérôme Lambert.** Ma question porte aussi sur la désertification de nos territoires et l'accès du plus grand nombre à des transports efficaces. Madame la ministre, vous connaissez bien la région Poitou-Charentes dont vous avez été une bonne préfète ; nous sommes moins satisfaits, je dois vous le dire, de la ministre.

Ruffec est une petite ville, certes, mais sa gare dessert le nord de la Charente, le sud de la Vienne, le sud des Deux-Sèvres, c'est-à-dire un territoire où vivent 100 000 habitants. Or la liaison directe quotidienne par TGV avec Paris a été supprimée – il ne s'agit pas ici de nouvelle ligne, mais de faire circuler des TGV sur l'ancienne ligne. Tout le monde était pourtant satisfait de cette liaison, chacun préférant utiliser cette ancienne ligne pour aller directement vers Paris plutôt que de gagner un quart d'heure, mais en prenant une correspondance. La situation est donc moins satisfaisante qu'elle ne l'était : le service public a reculé.

Une manifestation sera organisée le samedi 2 décembre à Angoulême, où les usagers ne sont pas satisfaits non plus.

Je voulais appeler votre attention sur ce point. Vous avez déjà été alertée, y compris par moi-même, et une petite délégation a été reçue récemment au ministère. Mais ce dossier n'avance pas ; nous avons mis quatre ans pour obtenir la desserte de Ruffec, qui n'était pas prévue à l'origine, et elle a duré quinze ans : cela devait donc être efficace. Nous sommes mécontents de la perte de cette desserte, et je vous le dis publiquement aujourd'hui.

**Mme la ministre.** Monsieur Anglade, il existe en effet une proposition de toilettage des textes relatifs au Ciel unique européen. Elle est bloquée par une difficulté diplomatique : la question de son application à l'aéroport de Gibraltar.

Au-delà des aspects réglementaires, c'est grâce à la technologie que le ciel unique progresse. Je pense notamment au programme SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*), bel exemple de coopération européenne. L'entreprise unique associe en effet les instances européennes, Eurocontrol notamment, les États et des entreprises ; elle a permis de progresser sensiblement dans la gestion efficace du trafic aérien. Ce modèle d'entreprise commune qui permet d'investir ensemble dans la recherche et l'innovation doit inspirer nos actions dans d'autres domaines, par exemple celui des véhicules autonomes.

S'agissant du Brexit, vous n'ignorez pas que nous ne sommes pas encore vraiment entrés dans le vif des discussions. Le sujet que vous évoquez sera évidemment abordé. Pour les voyageurs, il y a de toute façon des contrôles, le Royaume-Uni n'appartenant pas à l'espace Schengen. En revanche, en ce qui concerne le transport de marchandises, les entrepreneurs craignent de voir les temps d'attente s'allonger. Nous serons très vigilants.

Madame Degois, en ce qui concerne la liaison à grande vitesse Lyon-Turin, le Président de la République a annoncé lors du sommet franco-italien du mois de septembre que la France respectera ses engagements. Nous allons donc réaliser ce tunnel de base.

Il s'agit au demeurant d'un enjeu géostratégique pour nous : les liaisons entre l'Italie et la Suisse, mais aussi entre l'Italie et l'Autriche, se sont développées. Les flux européens se déplacent aujourd'hui vers l'est, contournant notre territoire, ce qui peut constituer un sujet de préoccupation.

En revanche, il faut raison garder et nous serons sans doute amenés à reconsidérer les accès tels qu'ils étaient prévus, ou en tout cas à réfléchir au moment où ils doivent être réalisés. En dix ans, le trafic dans le tunnel a été divisé par trois... Nous devons donc d'abord retrouver le niveau de trafic qu'ont connu les actuelles infrastructures.

Les gouvernements précédents ont beaucoup promis, mais ils n'ont pas prévu les financements correspondants... Les 800 millions d'euros que vous évoquez n'ont jamais existé ! Les promesses à financer excédaient les ressources de 10 milliards. Nous ne voulons pas mettre moins d'argent ; mais pour tenir les promesses faites par nos prédécesseurs, il faudrait – c'est le Parlement qui en décidera – multiplier par deux les dépenses d'investissement.

Le budget de l'AFITF augmente, puisqu'il passe à 2,4 milliards pour 2018. Mais il faut aussi arrêter de promettre tout à tout le monde, sans se préoccuper de financement. Il est nécessaire de restaurer la confiance dans la parole de l'État, et la vision pluriannuelle que je propose va dans ce sens, en fixant un niveau de dépenses pour plusieurs années. Nous devons nous astreindre à ne promettre que ce que nous pouvons financer, et à financer ce que nous avons promis. Pour cela, il faudra opérer des choix. J'entends les attentes, notamment en matière de lignes à grande vitesse, ou de corridors européens, comme j'entends les questions soulevées à propos des transports de la vie quotidienne.

Monsieur Fuchs, j'entends les citoyens, les élus qui demandent l'achèvement de la liaison Rhin-Rhône. Je rencontrais aussi, hier, des maires de la région Grand Est, qui m'ont expliqué comment l'aménagement de la RN 4 avait été remis, de contrat de plan en contrat de plan, depuis des décennies.

Nous aurons donc à faire des choix, dans une enveloppe que le Parlement aura à décider. Elle ne devrait pas être quintuplée, compte tenu des contraintes que nous partageons tous s'agissant du nécessaire redressement des finances

publiques. Nous pourrions avoir l’an prochain un débat passionnant sur la manière de répartir les crédits entre ce qu’on consacre aux TGV dans leur rôle de soutien aux métropoles, au désenclavement des territoires, mais aussi aux grands corridors européens, pour y assurer la place de la France.

Le schéma d’ensemble du Grand Paris Express n’est pas remis en cause. C’est, évidemment, un élément structurant pour l’avenir de la région capitale, qui a besoin de se hisser à la taille des autres grandes métropoles européennes et mondiales : Paris au sein du périphérique, est dix fois plus petit que Londres, que Berlin, que Rome. On a donc besoin de penser à une échelle plus large : le réseau de transport du Grand Paris a cette fonction. Ici, aussi, nous nous attachons au financement. Cela peut paraître tatillon ou mesquin, mais il faut bien s’occuper de ces contingences pour honorer les engagements qui ont été pris.

Nous sommes donc en train de chercher une trajectoire qui, évidemment, soutient la dynamique du Grand Paris Express. Mais il faut être conscient que l’endettement de la société du Grand Paris compte dans la dette maastrichtienne de notre pays.

Par ailleurs, il faudra que nous réfléchissions à des engagements qui respectent les annonces faites dans le cadre de la candidature aux Jeux olympiques de 2024, mais qui tiennent aussi compte des contingences techniques. Faire des travaux souterrains en milieu dense, ce n’est pas une promenade de santé. Dans les travaux de la ligne 14, il y a eu un incident à la porte de Clichy, ce qui entraîne un an de retard et des risques importants pour la réalisation de cette station. Voilà peu, il y a aussi eu un incident important Porte Maillot, où le RER A été bloqué.

Sans remettre en cause le schéma d’ensemble, il faut donc réfléchir à un calendrier soutenable aux plans financier et technique. Il est important qu’on dise des choses crédibles aux plans technique et financier : on a trop baladé les gens en leur promettant des infrastructures pour demain matin, alors que cela n’est pas crédible, ni techniquement, ni financièrement. Nous souhaitons avoir une parole sincère : c’est ce que nos concitoyens attendent de nous.

Je mesure la frustration que provoque l’arrêt de la desserte de Ruffec. Cette situation doit nous rendre conscients des conséquences des choix que nous faisons. La ligne Tours-Bordeaux représente un investissement très important mais aussi un déficit d’exploitation très important pour la SNCF. Si on veut réaliser des lignes à grande vitesse tout en demandant que les trains restent en plus sur les lignes classiques, ce n’est pas simple et cela pose la question du financement de l’ensemble.

Tout ceci, qui n’est pas simple, fait l’objet de la réflexion qui est engagée et que nous avons confiée à Jean-Cyril Spinetta, qui se penche sur une stratégie d’ensemble dans le domaine ferroviaire. On ne peut pas réfléchir un jour aux dessertes, un jour aux projets, un jour à l’endettement... Il faut considérer tout

cela dans une approche globale et essayer de faire des choix cohérents. C'est l'ambition que nous avons eue en confiant cette mission à Jean-Cyril Spinetta.

Monsieur Michels, en ce qui concerne la valorisation du prix du carbone, nous sommes effectivement favorables à une approche commune en Europe, notamment à une taxe carbone aux frontières de l'Union, puisqu'il s'agit d'une compétence européenne. Au-delà de cet effort, nous agissons sur tous les leviers, en travaillant à la décarbonation de notre économie en général, de nos transports en particulier. Cela renvoie aux différents axes que je mentionnais.

Mais, sur la taxation du carbone aussi, il est vrai que le besoin d'une approche européenne se fait sentir.

S'agissant des transports aériens et maritimes, l'approche est forcément mondiale. Nous devons être attentifs à ne pas imaginer des systèmes à la mauvaise échelle, qui n'ont, de ce fait, pas d'impact au regard de l'objectif recherché et peuvent pénaliser nos compagnies.

**Mme Liliana Tanguy, présidente.** Merci, Madame la ministre, pour ces réponses précises qui nous éclairent sur les enjeux du transport européen, ainsi que sur les orientations du Gouvernement.

**2. Communication, le 30 novembre 2017, de M. Damien Pichereau, référent de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le paquet « Mobilité I »**

**M. Damien Pichereau, référent de la commission du développement durable.** Lors de notre réunion du 20 juillet dernier, vous avez bien voulu me confier le soin d'examiner l'ensemble de textes déposé le 31 mai dernier sous le nom de « paquet Mobilité ». Cette initiative pour le transport routier est la première des trois annoncées au printemps dernier par la Commissaire aux Transports, Mme Violeta Bulc : outre celui-ci, un paquet « mobilité propre » a été publié le 8 novembre dernier, et les textes restants le seront vraisemblablement au printemps 2018.

Ce paquet Mobilité I comporte trois volets – et j'organiserai mon propos autour de ces trois thèmes – : un volet économique et social attendu mais très discuté ; un volet simplification et numérisation, notamment des contrôles, absolument indispensable ; et, enfin, un volet tarification des infrastructures dont je partage les principes, mais dont les modalités proposées me semblent être excessivement rigides.

Avant d'en venir au fond des propositions de la Commission, il me semble utile de revenir sur le contexte dans lequel s'inscrit ce paquet. Le secteur des transports routiers, en particulier le transport routier de marchandises - le TRM, est emblématique de l'Europe dont nos concitoyens ne veulent plus. On retrouve dans ce secteur toutes les problématiques vues lors de nos discussions il y a quelques semaines sur la question du détachement, avec l'impact de niveaux de salaire et de cotisations sociales trop disparates, l'absence d'efficacité des contrôles, etc. Le secteur du TRM en est une illustration d'autant plus forte que le salarié comme son lieu de travail sont mobiles !

Dans l'espace européen né des élargissements successifs, le TRM est devenu un « champ de bataille ». La complexité, l'inadéquation des règles européennes et le contrôle défaillant du respect de ces dernières nourrissent une concurrence économique et sociale qui n'est pas loyale et qui se traduit par le repli forcé sur leur marché intérieur des transporteurs situés au cœur de l'Europe, les transporteurs situés en périphérie géographique étant en situation dominante sur le transport international de marchandises, le TIR, et en situation menaçante pour le cabotage.

En réaction, ces États du cœur de l'Europe se sont dotés d'une législation nationale visant à rétablir un équilibre – la France au premier chef, avec les dispositions portées par les lois Savary, Macron et El Khomri en matière de détachement – mais aussi la Belgique ou encore l'Allemagne. Or ces États ont fait l'objet d'une procédure d'infraction, la Commission estimant que leurs pratiques limitaient le marché intérieur de l'Union « *de manière disproportionnée* ».

Avec la procédure de carton jaune lancée en 2016 contre la révision de la directive détachement par onze États membres, la création de l'Alliance du routier en janvier 2017 réclamant au contraire un corpus de règles, deux « blocs » apparaissent finalement dressés l'un contre l'autre, nous faisant courir le risque – clairement identifié par le Président de la République dans son discours sur l'initiative sur l'Europe de la Sorbonne – que la « *compétition sans règles [devienne] la division sans retour* ».

Mais ce secteur est aussi emblématique de l'Europe que nous voulons, c'est-à-dire une Europe où la Commission européenne reconnaît l'existence de déséquilibres dans le marché unique que le marché à lui seul ne suffit pas à régler, et c'est bien l'origine du dépôt de ses initiatives sur le détachement « général » et sur le volet économique et social de ce paquet. Il faut saluer ici le rôle du Président Juncker qui, poussé et soutenu par des États membres pugnaces, a su insuffler ce changement de cap ! Une Europe, également, où par l'écoute et l'échange, et non par l'invective et l'anathème, on obtient des résultats concrets pour nos concitoyens. C'est avec cette méthode que le Président de la République a réussi là où beaucoup pensaient qu'il allait échouer, en obtenant d'abord au printemps une renégociation du projet de révision de la directive détachement, puis un accord en octobre dernier, qui non seulement réaffirme le principe que les travailleurs du secteur routier ne sont pas des travailleurs de seconde classe et sont donc couverts par la règle générale, mais aussi préserve les outils dont disposent aujourd'hui les États membres pour faire respecter dans leur espace national les règles européennes organisant le TIR : en effet, jusqu'à l'adoption de la *lex specialis*, le secteur routier restera régi par la directive de 1996 dans sa version avant révision. Les co-législateurs européens sont entrés dans la phase de trilogie sur la directive détachement général, il ne faut pas relâcher notre vigilance et nos efforts, alors que la discussion du volet économique et social du paquet mobilité s'annonce elle aussi ardue !

J'en viens donc aux trois volets thématiques, et au premier d'entre eux par ordre d'importance politique, les aspects sociaux et d'accès au marché. Ce volet comporte en effet la plupart des points durs de la négociation. J'ai pu le constater lors de mes deux déplacements dans deux pays représentatifs du « bloc » avec lequel nous devons discuter, la Roumanie et le Portugal. Pour ne pas être trop long, je me limiterai aux quatre enjeux principaux.

Premier point, les règles liées au détachement. Dans la proposition de la Commission, le TIR serait l'objet de règles spécifiques, avec un seuil de déclenchement – trois jours, apprécié mensuellement – en deçà duquel les règles relatives à la rémunération et aux congés payés du pays d'accueil ne s'appliqueraient pas. Le régime du détachement s'appliquera en revanche dès le début, pour le cabotage. Une déclaration de la Commission a levé l'ambiguïté sur le cas du transit : il n'y a pas d'application des règles du détachement, mais l'Allemagne y reste encore attachée.



Le traitement proposé pour le TIR n'est pas acceptable. Non seulement aucun seuil de déclenchement ne doit s'appliquer, mais les périodes de repos des conducteurs doivent être couvertes, ces dernières relevant du contrat de travail. À défaut, il me semble que nous enverrions un signal contradictoire et négatif alors que voilà à peine 15 jours, lors du sommet de Göteborg le 17 novembre, l'Union s'est engagée en faveur d'un socle européen des droits. Le Président de la République l'a rappelé, « *aujourd'hui, on a une trop grande divergence sur le plan social entre les États membres. Et donc ce qu'on a su faire sur le plan monétaire, sur le plan économique [...], on doit faire pareil sur le plan social, on doit définir quel est notre standard commun* ».

Deuxième point, le cabotage. En contrepartie d'un nombre illimité d'opérations de cabotage – que la Commission justifie par l'impossibilité de contrôler le respect du nombre d'opérations –, elle propose de réduire la période de cabotage autorisée à 5 jours, au lieu de 3 opérations sur une période de 7 jours dans le règlement actuellement en vigueur, et de l'étendre aux États limitrophes. Ce qui revient à mes yeux à une libéralisation déguisée ! Le cabotage remplit une fonction environnementale et économique dans l'intérêt de tous, c'est indéniable et il faut donc maintenir cette possibilité. Mais l'ouverture proposée ne ferait que cannibaliser les marchés intérieurs des États membres situés géographiquement au cœur de l'Europe : l'application des règles du détachement dès le début de la première opération ne règle en effet pas la question de la différence massive des niveaux de cotisations sociales. Il faut au contraire maintenir un nombre maximum d'opérations et réduire la période autorisée, et, en même temps, instaurer une période de carence entre deux périodes de cabotage. Quant à la possibilité de caboter dans les États membres limitrophes, elle doit être supprimée.

Troisième point, la question du repos hebdomadaire. Le droit existant n'autorise pas le repos hebdomadaire normal en cabine, mais la pratique diverge : interdiction en France, Allemagne, Belgique, autorisation aux Pays-Bas, par exemple, ce qui crée des tensions entre États membres. La Commission propose une interdiction claire de la prise du repos hebdomadaire normal en cabine mais demande la mise en place d'un « *hébergement adéquat* », notion floue qui doit être précisée pour devenir opérationnelle et ne pas permettre des applications nationales divergentes. Quant à la proposition d'assouplir les règles relatives à la prise de repos réduit, je comprends la logique de flexibilité pour les plannings et pour favoriser un retour mensuel au retour à domicile, mais il faut quand même, me semble-t-il, placer au premier rang des priorités la sécurité routière. Cette proposition devrait donc être complétée par un encadrement plus poussé tant du recours au repos hebdomadaire réduit que de ses modalités de compensation, en favorisant notamment un repos hors de la cabine.

Quatrième point, l'extension du champ de la réglementation aux véhicules utilitaires légers, les VUL. C'est un sujet très important. La Commission européenne prend enfin acte d'un phénomène aujourd'hui largement répandu, le transport de marchandises par ces camionnettes et minivans, qui ne sont soumis ni aux contraintes « statutaires » des transports poids lourds (établissement,

honorabilité, capacité professionnelle et financière) ni même aux règles sur les temps de conduite et de repos. Outre la concurrence déloyale que cela implique, il faut souligner le risque en termes de sécurité routière, l'atteinte à la dignité des conducteurs – qui vivent et dorment dans des conditions qui ne sont pas acceptables –, et l'impact négatif en termes de pollution. Or l'essor du e-commerce et de l'économie numérique conduit inéluctablement à un renforcement de la présence de ce type de transporteur sur nos routes.

Les propositions de la Commission européenne vont donc dans le bon sens. Mais elle s'est, à mes yeux, arrêtée à mi-chemin, en se limitant au respect de seuls deux des quatre critères d'accès à la profession de transporteur routier, soit ceux relatifs à l'établissement et à la capacité financière de façon adaptée. Il faut y ajouter les conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle, d'une part, et la réglementation générale relative aux temps de conduite et de repos, d'autre part, avec des moyens de contrôle adaptés.

Le deuxième volet concerne la simplification des procédures et le renforcement des contrôles, ainsi que leur numérisation. Voilà une application concrète de l'un des fils rouges que vous avez souhaité donner à nos travaux, Madame la Présidente : le numérique.

Pour être efficaces, nous devons renforcer les règles et, en même temps, nous donner les moyens de les mettre en œuvre et de les contrôler de façon effective. C'est là un sujet dont m'ont beaucoup parlé mes interlocuteurs belges et français, mais aussi, avec un focus plus poussé sur la simplification et la numérisation, mes interlocuteurs roumains et portugais. Une convergence est donc possible ! Les propositions de la Commission comportent en ce sens toute une série de propositions, fortement soutenues par la France : nouvelles données obligatoires pour lutter contre les sociétés boîtes-aux-lettres, modèle unique et dématérialisé pour les déclarations, relèvement des objectifs de contrôle en matière sociale et de cabotage assignés aux États membres, renforcement de la coopération en cas de saisine d'un État membre par une autorité de contrôle d'un autre État, enregistrement des passages de frontières, voilà les principaux points.

Je soutiens pleinement cette simplification et la numérisation, il faut utiliser les outils d'ores et déjà à notre disposition ! Ce qui rouvre un débat, clos difficilement il y a trois ans, celui du tachygraphe intelligent... Mais c'est indispensable ! Comment aujourd'hui justifier une période d'adaptation des flottes existantes jusqu'à 2034, alors que la fragilité de l'enregistrement manuel prévu pour le passage des frontières des véhicules équipés de tachygraphes analogiques ou numériques ne réalisant pas de relevés automatiques est évidente, alors que le coût du rétrofitage est limité aujourd'hui à 400 euros environ et est appelé à se réduire rapidement avec l'entrée en vigueur en 2020 de l'obligation d'équiper les nouvelles flottes ? Simplification, numérisation, objectif partagé, nous l'avons vu. Donc en cohérence, il faut réduire la période de transition, d'au moins dix ans. C'est un point d'opposition avec les pays dits Visegrad+ et ceux éloignés

géographiquement du cœur de l'Europe, mais il faut souligner que c'est un effort que nous imposerions aussi aux flottes des opérateurs de l'Alliance du Routier.

Autre outil, la lettre de voiture électronique, l'e-CMR. Les corps de contrôle de tous les États membres expérimentent des difficultés pour retracer la réelle activité du véhicule en raison notamment de la « fragilité » du modèle papier des documents de transport, parfois falsifiés, parfois non présentés car la sanction pour non-présentation, non dissuasive, est une meilleure option... Là encore, utilisons ce qui existe, j'appelle donc à une ratification par ceux des États membres qui ne l'ont pas encore fait du protocole additionnel à la convention relative au contrat de transport international de marchandises par route. La France l'a fait - en octobre 2016 - ainsi que treize autres États membres, et il faut souligner que ce sont majoritairement des pays du nord et de l'est de l'Europe. Mes interlocuteurs roumains se sont d'ailleurs montrés très intéressés par un échange approfondi avec les autorités françaises à ce sujet, en raison de notre expérimentation conduite avec l'Espagne.

Tout en militant donc pour une utilisation accrue des nouveaux outils numériques, je n'en oublie pas moins le facteur humain. Et je constate que l'exigence, en France, d'un représentant dans le pays d'accueil de l'entreprise non établie facilite grandement les échanges d'informations et les contrôles, qui ne pourront pas, pour être efficaces, se limiter aux contrôles de bord de route. La Commission, dans sa proposition, ôte cette possibilité aux États membres, cela va, à mes yeux, en l'encontre de son objectif de simplification – l'interlocuteur est identifié –, et de renforcement des contrôles – il lui appartient de présenter les informations demandées.

J'en termine avec le troisième volet, la tarification des infrastructures. Depuis quelques années, la Commission articule son action autour de la promotion de deux principes, celui de « l'utilisateur-payeur » et du « pollueur-payeur ». Ainsi, la révision en 2011 de la directive Eurovignette a donné aux États membres la possibilité d'inclure les coûts externes, la pollution, la congestion, etc. dans la tarification de l'usage des infrastructures routières pour les poids lourds, dans certaines conditions.

La Commission propose aujourd'hui de faire évoluer le dispositif européen de tarification de certains axes routiers : elle étend l'application du principe « utilisateur-payeur » à l'ensemble des véhicules à quatre roues ; elle supprime à terme la possibilité de choix, par les États membres entre un système de tarification à la distance ou à la durée ; elle accentue le panel d'outils d'intégration des externalités négatives dans le calcul de la tarification et elle remplace à terme la modulation des péages basés sur les classes EURO par un système fondé sur les émissions de CO<sub>2</sub>.

Le poids du secteur du transport dans les émissions de gaz à effet de serre et les efforts à fournir pour respecter les engagements de l'Union européenne en application de l'Accord de Paris sur le climat nous obligent à l'action. Le sommet

Climat du 12 décembre prochain, organisé par la France deux ans jour pour jour après la signature dudit Accord, est d'ailleurs une excellente méthode pour maintenir l'engagement à tous les niveaux, étatique bien sûr mais aussi non étatique, avec tous les acteurs de la société civile, de l'industrie, des collectivités. On ne peut donc que partager l'ambition de la Commission. Mais je suis plus sceptique quant aux modalités retenues, notamment sur la question des systèmes de tarification, ou du report vers d'autres modes.

Par exemple, je constate que depuis 2011, très peu de pays ont fait le choix de « faire payer » la pollution, qu'elle soit sonore ou atmosphérique, générée par le transport routier : seules l'Autriche et l'Allemagne ont utilisé la possibilité offerte par la directive Eurovignette. Or la Commission reconnaît elle-même dans son étude d'impact que ce « faible succès » est dû à des conditions trop complexes et trop rigides ! Il ne faudrait donc pas qu'une approche trop rigide aboutisse une fois encore à l'opposé du résultat escompté. À mes yeux, la diversité des situations des États membres exige une approche plus souple et proportionnée, ces derniers devant garder la responsabilité de choisir les solutions les plus efficaces et les plus adaptées à leur contexte.

C'est d'autant plus important que c'est un des sujets majeurs des Assises de la mobilité, qui, pour la première fois, doivent aboutir à des choix clairs et cohérents. Il serait donc fort dommageable que l'effort aujourd'hui conduit par le Gouvernement se heurte à un cadre européen – encore en cours d'élaboration et dont l'échéance d'adoption reste encore floue – qui s'avérerait trop rigide.

Pour conclure, Madame la Présidente, lors du prochain Conseil Transport, la Présidence estonienne devrait simplement faire un rapport de progrès, soit l'état des positions des uns et des autres. La Bulgarie, qui semble faire de ce dossier une de ses priorités – en nombre resserré, il faut le souligner –, ne prévoit qu'un seul Conseil Transport, en fin de présidence. Je crois que l'Assemblée nationale doit rappeler qu'elle attend de l'Union européenne une harmonisation par le haut tant des règles applicables aux différents aspects du transport routier couverts par ce « paquet » que des pratiques des États membres et que les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union européenne s'opposent à ce que les salariés de ce secteur soient traités comme des citoyens de seconde classe, l'égalité de traitement entre les travailleurs au sein du marché intérieur étant la condition *sine qua non* d'une concurrence loyale entre les entreprises européennes.

Aussi ce paquet Mobilité I me semble justifier le dépôt une proposition de résolution européenne avant que la commission Transport & Tourisme du Parlement européen – dont j'ai rencontré la présidente et la moitié des rapporteurs – ne finalise ses travaux, soit en janvier-février de l'année prochaine.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Madame la Présidente, nous avons entendu ce matin quatre communications très complètes et très intéressantes, dont la lecture à tête reposée serait je pense très enrichissante pour les membres de notre commission. Seront-elles publiées ?

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Oui, dans le compte rendu de notre réunion de ce jour et sur notre page internet.

**M. Ludovic Mendes.** Quel peut être l'avenir de la directive Eurovignette si seuls deux pays l'ont mis en œuvre à ce jour ? Quelles démarches la France peut-elle accomplir pour favoriser cette mise en œuvre ?

**M. Damien Pichereau, référent.** J'ai indiqué tout à l'heure que seuls deux pays ont mis en œuvre la possibilité d'intégrer les externalités négatives, les dispositions relatives à la tarification de l'usage des infrastructures sont, elles, largement mises en œuvre. En plus de faire mieux en matière d'intégration du coût généré par la pollution ou la congestion, l'aspect le plus important à mes yeux en matière de tarification, c'est que les États membres puissent avoir une marge d'autonomie, car nos systèmes sont très différents. Nous avons en France par exemple le plus large réseau d'autoroutes concédées, par exemple.

**M. Ludovic Mendes.** Une partie de nos autoroutes n'est pas concédée, en Bretagne par exemple, dans le Nord, ou bien encore l'A31 dans ma circonscription. Or la France a renoncé à l'écotaxe. Comment réguler alors l'impact de flux de poids lourds très importants ?

**M. Damien Pichereau, référent.** Le sujet de l'écotaxe a déjà été largement débattu, je n'y reviens pas, je vous rappelle simplement la forte opposition, notamment en Bretagne, et les coûts fixes très élevés engendrés par le système proposé. Il y a, dans le cadre des Assises nationales de la mobilité, un Comité de tarification des infrastructures. Nous devons trouver une solution au problème du report du trafic sur ces autoroutes non concédées et aussi sur le réseau routier secondaire, car ce trafic accru détériore ce réseau ! Il nous faut trouver les moyens d'entretenir notre réseau, et la révision de la directive Eurovignette nous donne des outils pour ce faire.



### ANNEXE 3 : DES TRANSPORTS ROUTIERS DE MARCHANDISES DE PLUS EN PLUS CONNECTÉS

Le numérique fournit de nouvelles possibilités à tous les acteurs du transport par un accès démultiplié et interactif aux données. Voici quelques exemples des apports du numérique dans le secteur des transports routiers:

- des **véhicules communicants**, notamment grâce à la nouvelle génération de tachygraphe numérique (« *tachygraphe intelligent* »). Ces appareils, appelés à enregistrer les temps de conduite et de repos des chauffeurs professionnels ainsi que la vitesse et la distance parcourue sont connectés au service de positionnement par satellite, ce qui permettra de faciliter la géolocalisation du véhicule et la traçabilité et la gestion en temps réel des véhicules et donc des cargaisons et des chauffeurs, ainsi que la réduction des formalités administratives pour les entreprises.

- des **véhicules plus propres**, l'ouverture des données relatives aux émissions de CO2 permettant à la fois de mettre en œuvre des limites d'émissions et d'influer dès à présent sur les comportements d'achat.

- des **contrôles optimisés**, avec l'interconnexion de tous les registres nationaux, avec le registre européen des entreprises de transport routier (« *European Register of Road Transport Undertakings* », ERRU) enrichi de nouvelles données; la nouvelle génération de tachygraphes numériques, permettant la transmission des données par voie électronique et donc la dématérialisation des contrôles; la dématérialisation d'outils existants (lettre de voiture électronique – e-CMR, déclaration de détachement sous format électronique); la mise en place d'un dispositif transfrontière de recouvrement des infractions aux péages.

- l'**usage des infrastructures facilité**, avec des solutions de mobilité ininterrompue permettant aux citoyens de se déplacer et aux acteurs économiques de travailler aisément dans toute l'Union européenne.

Le paquet Mobilité I a pour objectif d'accroître l'interopérabilité entre les systèmes de péage, qui permettra aux usagers de la route de se déplacer dans l'ensemble de l'Union européenne sans avoir à se préoccuper des différentes formalités administratives.

La circulation en peloton des véhicules routiers, ou « *platooning* », consiste à coupler électroniquement les véhicules avec une liaison Wi-Fi (V2V) et ainsi à diminuer les distances entre deux poids lourds, le poids lourd « suiveur » calquant son allure et sa trajectoire sur le camion précédent, grâce à différentes technologies (assistance à la conduite, au freinage, détection de lignes...). C'est une forme de conduite automatisée avec véhicules interconnectés permettant des gains de productivité des infrastructures et des véhicules, d'énergie et de CO2 (meilleure aérodynamique), ainsi que de sécurité. Une initiative européenne (European Truck Platooning Challenge) s'est déroulée en 2016 et des tests sont actuellement conduits notamment au Japon et aux Etst-Unis. Ces convois apparaissent comme le prélude au futur camion autonome et ces expériences vont servir à « éduquer » les intelligences artificielles qui seront plus tard aux commandes.