



Galerie Agora,
Rue du Marché aux Herbes 105, Bte 11
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 2 285 46 60
Fax : +32 2 280 08 17
Email : etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

European Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte

Transport routier ETF

Le Paquet Mobilité de la Commission européenne

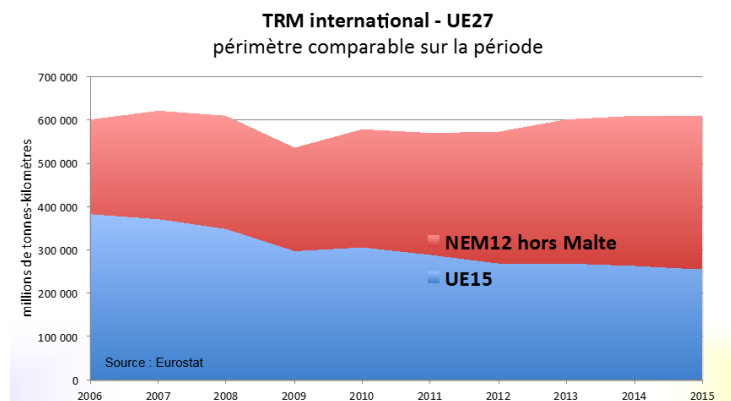
Note d'information ETF

Cabotage

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

En 2014, la Commission européenne a abandonné son intention de libéraliser le cabotage, reconnaissant que le secteur n'est pas prêt pour une telle évolution. En cause : le degré d'harmonisation des conditions sociales dans le secteur qui est insuffisant dans l'ensemble des 28 États membres de l'UE pour prétendre à une ouverture totale du marché. Autrement dit, la Commission européenne reconnaît qu'un scénario d'ouverture totale de marché qui permettrait aux opérateurs établis n'importe où en Europe d'effectuer, de façon permanente plutôt que temporaire, des opérations de transport sur les marchés nationaux d'États membres disposant de normes (plus) élevées, donnerait lieu à des distorsions de marché. En cela, le coût de la main-d'œuvre a joué un rôle capital.

Dans son « Comparatif des conditions d'emploi et de rémunération des conducteurs routiers internationaux en Europe » de novembre 2016, le Comité National Routier (CNR) illustre de manière chiffrée une situation déjà bien connue : tandis que les nouveaux États membres dominent les marchés du transport international (y compris le transport transfrontalier et le transport bilatéral), les entreprises de transport routier des États membres de l'Europe des 15, quant à elles, doivent leur existence à leur seule activité de transport routier national. Le CNR appelle cela le problème du cabotage, qui se traduit un peu comme suit :



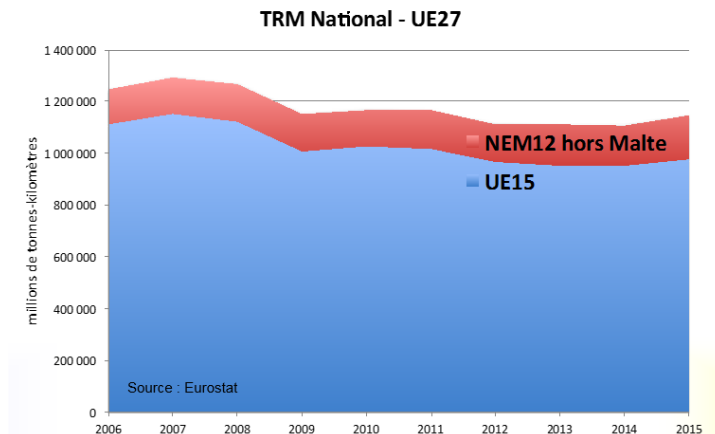
Président Frank Moreels

1

Vice Présidents Alexander Kirchner
Ekaterina Yordanova

Secrétaire général Eduardo Chagas





Avec le lancement du paquet sur la mobilité, la Commission européenne a insisté sur le fait qu'il n'y aurait pas de libéralisation du cabotage. Cependant, ce n'est pas tout à fait vrai, pour plusieurs raisons :

- 1) La nouvelle proposition en matière de cabotage omet d'aborder comme il se doit le problème du cabotage en chaîne, ce qui signifie que les opérateurs seront toujours en mesure de traverser les frontières à maintes reprises afin de bénéficier du plus grand nombre possible de « créneaux » de cabotage.
- 2) La nouvelle proposition en matière de cabotage définit les « opérations de cabotage » comme étant des chargements et des déchargements multiples.
- 3) Les méthodes de mise en application proposées dans le paquet sur la mobilité sont inefficaces et irréalistes.
- 4) Dans ce contexte, supprimer les restrictions portant sur le nombre d'opérations de cabotage tout en réduisant la période de cabotage à 5 jours ne peut être interprété que comme une étape décisive vers la libéralisation complète des marchés nationaux du transport routier.
- 5) La question des transports combinés (transport multimodal) n'est même pas abordée.

Au vu de ces éléments, le législateur européen n'est pas en mesure de garantir qu'avec la future réglementation, le cabotage restera une activité TEMPORAIRE sur le territoire d'un État membre autre que celui où l'opérateur de transport routier est établi.

En outre, la Commission européenne omet d'inclure le cabotage illégal dans la liste des infractions qui aboutissent à la perte de la respectabilité. Cela signifie fondamentalement qu'un entrepreneur de transport routier peut continuer à pratiquer le cabotage illégal tout en jouissant d'une bonne réputation et en conservant sa licence communautaire.

COUP D'ŒIL DÉTAILLÉ SUR LES NOUVELLES PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE CABOTAGE – À QUOI BON CHANGER LES RÈGLES SI ELLES NE COMBLER PAS LES RÉELLES LACUNES ET NE PROPOSENT PAS DE MESURES EXÉCUTOIRES EFFICACES

Cabotage « en chaîne »

Le problème engendré par les règles de cabotage actuelles est ce qu'on appelle le cabotage « en chaîne », une pratique qui consiste pour les transporteurs à réaliser des trajets internationaux répétitifs (avec des chargements tels que des palettes...) pour ensuite bénéficier du plus grand nombre possible de « créneaux » de cabotage (c'est-à-dire de trajets sur le territoire d'un État membre particulier). Dans ses propositions, la Commission européenne tente de définir les circonstances dans lesquelles le transport de containers ou de palettes vides peut être considéré comme du transport de marchandises. Toutefois, quelle est la probabilité qu'un transporteur soit pris en faux ? À moins que le transporteur n'ait vraiment pas de chance et qu'il soit arrêté pour un contrôle routier, et à en juger par la faible capacité des États membres à faire appliquer les règlements, les risques d'être pris en infraction à ces futures dispositions sont assez minces.

La nouvelle proposition en matière de cabotage offre une définition des « opérations de cabotage »

L'ETF considère que la définition de « opération de cabotage » comme chargements et déchargements multiples a des conséquences négatives sur la force exécutoire de ces règles, entraîne des pratiques abusives à l'encontre du caractère temporaire du cabotage et crée des distorsions sur les marchés nationaux du transport de marchandises par route. En effet, tant qu'une opération de transport est interprétée comme chargements et déchargements multiples, la limite de 5 jours devient vaine, les restrictions deviennent artificielles et l'ouverture totale des marchés nationaux du transport de marchandises devient un fait, contre l'intention affichée par le législateur.

Les méthodes de mise en application proposées dans le paquet « Mobilité » sont inefficaces et irréalistes.

Un document de travail des services de la Commission daté de novembre 2014 indiquait qu'au sein des États membres de l'UE, sur la période 2011-2012, le nombre de contrôleurs a chuté de 75 % pour passer de près de 383 500 agents à 96 700 agents.

L'intention de la Commission européenne de fixer des plafonds annuels obligatoires en matière de contrôles du cabotage, ainsi qu'un nombre obligatoire de contrôles concertés (transfrontaliers) est saluée, mais certains se demandent comment cela sera géré dans un contexte où les capacités de contrôle disponibles parviennent à peine s'occuper du contrôle des temps de conduite et de repos, des limites de poids et de la sécurité des véhicules.

En outre, la Commission européenne propose que le cabotage soit contrôlé à l'aide des données du tachygraphe – qui consisteront en la saisie manuelle par les conducteurs, à chaque arrêt, du code du pays dans lequel ils se trouvent. Cependant, comme l'a mentionné l'ETF dans sa note d'information sur le détachement de travailleurs, les saisies manuelles sont délicates et peu fiables. Dans une enquête menée par l'ETF entre 2008 et 2011, sur environ un millier de conducteurs interrogés, 60 % ont admis subir des pressions afin d'enregistrer du temps de travail en tant que « pause » ou « repos » plutôt que sous « autres activités ». Cette enquête montre à quel point les enregistrements manuels sont à prendre avec des pincettes.



Comme l'a déjà signalé l'ETF dans son ensemble de propositions concrètes visant à s'attaquer au cabotage illégal et aux sociétés « boîtes aux lettres », le contrôle du respect des règles de cabotage est, même avec les règles actuelles, extrêmement problématique.

L'art. 8.4 du règlement actuel interdit d'exiger des documents supplémentaires lors de contrôle. Les contrôleurs routiers devront dès lors déterminer si le transporteur faisant l'objet du contrôle exerce une activité de cabotage légale ou illégale en comparant et en recoupant différents documents et données tels que les enregistrements du tachygraphe, la licence communautaire du transporteur, les CMR (lettres de voiture sur papier, vu qu'à ce jour 9 États membres seulement utilisent des lettres de voiture électroniques (e-CMR). Une étude d'évaluation menée par la Commission européenne sur l'efficacité du règlement (CE) N° 1071/2009 et le règlement (CE) N° 1072/2009¹ révèle que les services répressifs considèrent que les CMR ne suffisent pas pour contrôler l'application des règles de cabotage en ce qui concerne « la vérification du début des transports de cabotage, ses liens avec les transports internationaux, le calcul du délai de 7 jours et la détermination du nombre de voyages effectués au cours de cette période. » D'autres problèmes liés à la lettre de voiture - indique l'étude - sont sa falsification aisée et la possibilité de refuser de la présenter lors du contrôle routier. Ces problèmes rendent les contrôles fastidieux et peu concluants.

L'art. 8.3 du règlement actuel oblige le transporteur à produire des preuves attestant clairement le transport de cabotage et le transport international à destination de l'État membre d'accueil. Il omet toutefois de préciser que ces preuves doivent être conservées à bord du véhicule.

Malheureusement, ces carences dans la réglementation actuelle en matière de cabotage n'ont été que partiellement abordées dans le paquet sur la mobilité. Les seuls changements qu'apporte la nouvelle proposition sont que a) en cas de demande, l'entreprise qui pratique le cabotage devra fournir, **lors du contrôle routier**, des preuves attestant du transport international à destination de l'État membre d'accueil ; b) lors du contrôle routier, le conducteur sera autorisé à contacter l'entreprise afin d'obtenir ces preuves.

Du point de vue de l'ETF, ces changements sont trop insignifiants pour prétendre s'attaquer au problème substantiel du cabotage illégal.

Et pour couronner le tout, le cabotage illégal n'est toujours pas inclus dans la liste des infractions qui aboutissent à la perte de la respectabilité. En d'autres termes, les entreprises de transport peuvent continuer à agir de la sorte sans être inquiétées. En 2014, la commissaire Bulc s'était portée garante du fait qu'avec le paquet sur la mobilité, le cabotage serait repris dans la liste, mais ça n'est pas le cas.

Nouvelle définition du cabotage : 5 journées d'opérations illimitées

Dans un contexte où la nouvelle proposition de la Commission européenne...

- ...définit les opérations de cabotage comme des chargements et déchargements multiples ;
- ...omet de proposer une solution pour éliminer le « cabotage en chaîne » ;
- ...omet d'introduire des solutions viables pour la mise en application,

définir le cabotage comme étant une période de 5 jours d'opérations illimitées ne peut être perçu que comme une tentative de libéralisation complète du marché européen du transport.

¹ Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, rapport final, Ricardo, décembre 2015.



La question des transports combinés (transport multimodal) n'est même pas abordée.

Les transports combinés couvrent le transport de biens en unités de chargement par voie ferroviaire, transport maritime ou fluvial, dont le transport routier représente le premier et/ou le dernier tronçon du trajet, sur une distance qui ne peut être supérieure à 150 km entre le point de chargement et de déchargement. Les transports combinés sont régis par une directive européenne adoptée en 1992 (directive 92/106/CE) à une époque où l'UE ne comptait que onze États membres, un groupe présentant un certain degré d'harmonisation du marché et des conditions économiques et sociales. L'un des objectifs de la directive sur les transports combinés était de développer les transports via la libéralisation du cabotage routier. En effet, les transports combinés étaient considérés comme le précurseur de la libéralisation du cabotage routier. Le tronçon routier du transport combiné n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation actuelle du cabotage parce que ce tronçon routier est considéré comme faisant partie d'un trajet international plutôt qu'intérieur. Comme mentionné dans l'introduction du présent document, la dernière tentative de la Commission européenne d'éliminer les restrictions au cabotage sur le marché européen du transport de marchandises par route date de 2013. Depuis lors, un certain nombre d'études ont montré que les différences entre États membres - en termes de niveau de rémunération, de coût social, de régime fiscal, de législation du travail, etc. - sont si importantes et durables que l'UE n'est pas encore prête pour l'élimination des restrictions au cabotage. Dans ce contexte, il est difficile de comprendre comment une directive adoptée en 1992 peut encore encourager des « zones de libre cabotage », ayant des répercussions négatives sur les emplois et les conditions de travail dans le secteur et causant du tort aux transporteurs nationaux, dont certains perçoivent cette exclusion comme étant contraire à leurs intérêts², repoussant la concurrence loyale et le respect de la réglementation sociale et du travail dans des zones floues et entraînant des distorsions agressives sur les marchés nationaux.

LE PROBLÈME QUE POSENT LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Elles influent principalement sur les États membres exposés au cabotage, avec le risque d'entraîner davantage de distorsion sur les marchés nationaux du transport routier et du travail.

Elles ne simplifient, ni ne clarifient les règles, ni ne les rendent plus applicables.

PROPOSITIONS DE L'ETF

Les propositions de l'ETF soumises en septembre 2016 poursuivent deux objectifs principaux : a) préserver le caractère temporaire du cabotage ; b) améliorer de manière substantielle la mise en application.

- **Cabotage en chaîne** / introduire un délai d'attente pour les véhicules qui réalisent une activité de cabotage. Cela signifierait en pratique qu'un véhicule ne serait autorisé à entrer dans l'État membre après y avoir exercé une activité de cabotage qu'après un délai d'au moins une semaine suivant le dernier transport de cabotage effectué dans l'État en question ;
- **Définition de « opération de cabotage »** / une définition claire de « opération de cabotage » comme un trajet avec chargement-déchargement unique, comme seule définition compatible avec l'esprit de la nature « temporaire » du cabotage, conformément au règlement susmentionné ;

² Rapport final de l'évaluation ex-post de la Commission européenne sur la directive sur les transports combinés SWD(2016) 140 final.



- **Définition de cabotage** / le nombre de transports de cabotage devrait être réduit à 1 dans une période maximale de 7 jours, et le transport de cabotage devrait être étroitement lié au transport international à destination de l'État membre d'accueil ;
- **en incluant les transports combinés dans le champ d'application de la réglementation sur le cabotage ;**
- en renforçant la **mise en application**, notamment :
 - **en avançant la date limite pour l'installation obligatoire de tachygraphes « intelligents » sur tous les véhicules utilisés dans le transport international** (y compris, bien sûr, le transport transfrontalier et le cabotage). Ceci peut se faire par une dérogation au règlement (UE) N° 165/2014 sur les tachygraphes intelligents. En quoi cette mesure améliorerait-elle, en pratique, la mise en œuvre de la réglementation ? L'une des fonctions de la prochaine génération de tachygraphes « intelligents » sera l'enregistrement automatique obligatoire de la position exacte du véhicule et du conducteur au début et à la fin de la journée de travail du conducteur ainsi que toutes les trois heures de conduite cumulées. Cette fonction spécifique du tachygraphe sera essentielle pour déterminer le temps passé par le conducteur et le véhicule dans un État membre donné, et, par conséquent, pour établir la nature du cabotage - légale / illégale. Cette mesure présente également les avantages suivants :
 - a) Les données du tachygraphe sont sécurisées ;
 - b) Les données du tachygraphe permettront la détection du cabotage illégal en temps réel lors des contrôles routiers ;
 - c) Les données du tachygraphe permettront le contrôle de la conformité passée du transporteur aux règles de cabotage lors des contrôles dans les entreprises car, conformément à la nouvelle réglementation européenne relative au tachygraphe, les transporteurs sont tenus de conserver les données du tachygraphe sur la géolocalisation exacte du véhicule sur le site de l'entreprise pendant un an ;
- **Introduction d'une obligation de notification préalable des opérations de cabotage prévues (note à conserver dans le véhicule)** - cette notification consisterait en une simple déclaration aux autorités nationales compétentes, au plus tard au début du trajet international auquel le cabotage est lié, qui comprendrait les informations nécessaires pour permettre un contrôle adéquat du cabotage. Cette notification préalable du cabotage doit être conservée à bord du véhicule comme preuve manifeste du transport de cabotage ainsi que du transport international à destination de l'État membre d'accueil ;
- **Inclusion du cabotage dans la liste des infractions qui aboutissent à la perte de la respectabilité.** Cela permettrait de garantir qu'une compagnie pratiquant le cabotage illégal fasse l'objet d'une procédure qui la conduirait soit au respect total des règles, soit à la perte de sa respectabilité et par conséquent, à la perte du droit d'opérer au sein de l'UE.

Pour plus d'informations sur la proposition de l'ETF relative aux solutions pour la mise en application, vous pouvez télécharger les documents présentés ici : <http://www.etf-europe.org/RespectDrivers.cfm>

Bruxelles, le 12 juin 2017



Président Frank Moreels

6

Vice Présidents Alexander Kirchner
Ekaterina Yordanova

Secrétaire général Eduardo Chagas

