

n° 2004-0290-01

décembre 2004

TRANSPORT DE CABOTAGE ROUTIER DE MARCHANDISES ET LOCATION TRANSFRONTALIÈRE DE VÉHICULES AVEC CONDUCTEUR

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2004 - 0290 - 01

transport de cabotage routier de marchandises et location transfrontalière de véhicules avec conducteur

établi par :

Gérard SYLVESTRE,
inspecteur général de l'équipement

et

Gilles ROUQUES
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le directeur des transports terrestres
La sous-directrice des transports routiers
Le sous-directeur du travail et des affaires sociales



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-Présidence

note à l'attention de

M. le ministre de l'équipement, des transports, de
l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

A l'attention de
M. le directeur des transports terrestres

20 770 004

Affaire n° 2004-0290-01

**objet : transport de cabotage routier de marchandises et location transfrontalière
de véhicules avec conducteur**

Par lettre du 4 novembre 2004, vous avez demandé à M. Gérard SYLVESTRE, IGF :

- d'une part, d'analyser la cohérence juridique entre l'encadrement de la durée du cabotage résultant notamment du décret n°2004-1080 du 11 octobre 2004 relatif aux transports de cabotage routier de marchandises et la libéralisation de la location transfrontalière de véhicules utilitaires avec ou sans conducteur résultant de l'arrêté du 5 mai 2003 relatif à la location de véhicules destinés au transport routier de marchandises ;
- et, d'autre part, d'évaluer les effets de la libéralisation de la location transfrontalière sur le marché du transport, notamment sur les prix et l'emploi.

Celui-ci s'est assuré le concours de M. Gilles ROUQUÉS, IGPC.

Les conclusions du rapport sont les suivantes.

- 1- Les règles du cabotage et de la location transfrontalière s'appliquent à des entreprises placées dans des situations différentes. Il ne peut donc y avoir d'incohérence juridique entre ces deux régimes de réglementation.
- 2- Les difficultés qui s'attachent au contrôle du détachement des conducteurs salariés étrangers, notamment en matière de parité de rémunération avec les conducteurs Français, facilitent la délocalisation d'emplois car la location avec conducteur permet de faire appel à des conducteurs provenant d'Etats où le coût du travail est significativement inférieur à ce qu'il est en France.

Ces difficultés de contrôle ont pour conséquence que les entreprises des sept nouveaux membres de l'Union européenne qui ne sont pas autorisées à caboter en France, peuvent, via la location avec conducteur, exécuter des prestations matériellement similaires au cabotage.

C'est pourquoi les rapporteurs proposent, en ce qui concerne la location transfrontalière de véhicules utilitaires avec conducteur, de revenir à la situation antérieure à l'arrêté du 5 mai 2003 tant que le contrôle des conditions de détachement des conducteurs étrangers, notamment de rémunération, ne pourra pas être opéré plus aisément auprès des employeurs étrangers.

Les rapporteurs ont rencontré les responsables des principales fédérations de transporteurs routiers. Ceux-ci leur ont indiqué ne pas avoir d'objection à cette proposition.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0290-01

- | | |
|---|------|
| - le directeur des transports terrestres | 2 ex |
| - la sous-directrice des transports routiers | 1 ex |
| - le sous-directeur du travail et des affaires sociales | 1 ex |
| - le président de la 4ème section du CGPC | 1 ex |
| - le secrétaire de la 4ème section du CGPC | 1 ex |
| - MM. SYLVESTRE et ROUQUES | 2 ex |
| - archives | 1 ex |

**transport de cabotage routier de marchandises
et
location transfrontalière de véhicules avec conducteur**

- 1- Par lettre du 4 novembre 2004, le Directeur des transports terrestres a demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées de réaliser, en ce qui concerne les transports routiers de marchandises, une analyse comparée du cabotage et de la location de véhicules utilitaires avec ou sans conducteur.

Quelques jours auparavant, le Ministre avait annoncé à l'assemblée générale de la Fédération Nationale des Transports Routiers qu'il diligenterait sur ce sujet une mission confiée à Gérard Sylvestre auquel a été ensuite associé Gilles Rouquès.

Ainsi que l'indique la lettre de mission du Directeur des transports terrestres (voir annexe 1), il est demandé au CGPC de fournir des éléments de réponse aux deux questions suivantes :

question 1 : y a-t-il cohérence juridique entre l'encadrement de la durée du cabotage résultant notamment du décret n°2004-1080 du 11 octobre 2004 *relatif aux transports de cabotage routier de marchandises* et la libéralisation de la location transfrontalière de véhicules utilitaires avec ou sans conducteur résultant de l'arrêté du 5 mai 2003 *relatif à la location de véhicules destinés au transport routier de marchandises* ?

question 2 : évaluer les effets de la libéralisation de la location transfrontalière sur le marché du transport, notamment sur les prix et l'emploi.

- 2- Pour répondre à ces questions, il convient tout d'abord de rappeler les règles s'appliquant au cabotage et à la location de véhicules.
- 3- Par cabotage en France on entend un transport public routier de marchandises effectué sur le seul territoire national par une entreprise qui n'y dispose pas de son siège ou d'un autre établissement.

Le règlement CEE n°3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 *fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre* édicte que le cabotage est ouvert en France sans contingentement depuis le 1^{er} juillet 1998 aux transporteurs titulaires d'une licence communautaire et établis dans les quinze Etats faisant partie de l'Union européenne avant le 1^{er} mai 2004.

S'agissant des Etats entrés au 1^{er} mai dans l'Union Européenne, le cabotage en France est :

- ouvert aux transporteurs établis à Malte, Chypre et en Slovénie dans les mêmes conditions que pour les quinze anciens membres de l'Union européenne ;
- interdit aux transporteurs des autres nouveaux membres (Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République Slovaque et République Tchèque) pendant une période transitoire d'une durée pouvant varier de deux à cinq ans selon les pays.

Le caboteur doit respecter les règles relatives aux temps de conduite et de repos des conducteurs. Il n'est pas tenu de respecter les autres dispositions du droit national du travail, notamment celles relatives à la rémunération des conducteurs salariés.

Comme le prévoit l'article 1^{er} du règlement n°3118/93 du 25 octobre 1993, le cabotage ne peut être réalisé qu'à « titre temporaire ».

A l'instar d'autres pays membres¹, la France a souhaité donner une définition précise de cette notion.

Selon le décret n°2004-1080 du 11 octobre 2004 *relatif aux transports de cabotage routier de marchandises*, sont considérés comme effectués à titre temporaire en France « les transports de marchandises qui ne donnent pas lieu à la présence sur le territoire national d'un même véhicule durant plus de dix jours consécutifs, ni plus de quinze jours sur une période de soixante jours ». Saisi d'un recours du Syndicat de l'industrie sucrière, le Conseil d'État a décidé le 18 novembre de suspendre à titre conservatoire les dispositions de ce décret.

Enfin la Commission européenne a adopté le 12 novembre une communication interprétative *sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises*.

¹ Le Royaume-Uni a adopté, le 1er décembre 2002, une interprétation de la notion de «temporaire» selon laquelle le caboteur doit pouvoir prouver que le véhicule a quitté le pays au moins une fois par mois.

La Grèce a introduit, par circulaire du 19-04-2000, une interprétation de la notion de «temporaire» pour les camions immatriculés dans un autre Etat membre de l'UE et circulant sur le territoire grec :

- les activités d'une entreprise de transport doivent être exclusivement temporaires et en aucun cas revêtir un caractère permanent, fréquent, régulier, ou continu ;
- le fait pour les véhicules d'une entreprise qui pratique le cabotage de ne jamais quitter le territoire de l'Etat membre d'accueil constitue une infraction au règlement n°3118/93 ;
- les activités doivent être effectuées exclusivement à titre occasionnel, à intervalles significatifs et non fréquents ;
- le caboteur doit être en mesure de prouver que le véhicule a quitté le territoire de la Grèce à un moment déterminé, et au moins une fois par mois.

L'Italie a, par décret du 29 avril 2004, limité les transports de cabotage effectués par des entreprises communautaires en Italie à une durée de 15 jours par mois et à cinq jours consécutifs au maximum. De plus, le décret oblige les transporteurs à avoir à bord du véhicule un livret de comptes rendus de transports nationaux de cabotage qui doit être délivré par le Ministère des Transports italien.

Pour la Commission, les critères d'appréciation du caractère temporaire d'une opération de cabotage doivent répondre aux caractéristiques définies par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : durée, fréquence, périodicité et continuité de la prestation de service.

Faisant référence à la période antérieure au 1^{er} juillet 1998 où les Etats membres disposaient chacun d'un contingent d'autorisations de cabotage d'une durée de deux mois (une telle autorisation pouvant être transformée en deux autorisations d'une durée d'un mois), la Commission estime :

« qu'une durée de un à deux mois au-delà de laquelle les opérations de cabotage sur un même territoire ne sont plus permises pourrait être acceptable dans la mesure où elle serait appliquée au cas par cas par les Etats membres »

et

« qu'à défaut de pouvoir être appliquée de manière stricte, automatique et isolée, cette limite constituera à tout le moins une référence utile. Au delà de cette période, le véhicule devrait normalement rentrer dans son pays d'immatriculation. »

Enfin la commission conclut :

« qu'en tout état de cause, est considérée comme non autorisée par le règlement n°3118/93 une activité de cabotage qui est :

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

- 4- La location d'un véhicule avec conducteur est l'opération qui consiste pour un loueur à mettre un véhicule avec son personnel de conduite à disposition d'un locataire.

Le contrat de location porte sur la seule mise à disposition de moyens et non sur l'acheminement de marchandises. Le locataire assume ainsi la maîtrise et la responsabilité des opérations de transport. Pour ces opérations, le conducteur agit en qualité de préposé du locataire pour le compte et sous la responsabilité exclusive de celui-ci.

La location est « exclusive » en ce qu'il ne peut y avoir qu'un seul locataire à tout moment de la durée de la location.

Avant l'intervention de l'arrêté du 5 mai 2003 *relatif à la location de véhicules destinés au transport routier de marchandises*, la réalisation d'opérations de transport de marchandises à l'aide de véhicules utilitaires pris en location avec conducteur n'était autorisée sur le territoire national qu'à condition :

- que le loueur fut établi en France ;

- qu'il fut inscrit au registre des transporteurs et des loueurs ;

- et qu'il fut titulaire d'une licence communautaire ou de transport intérieur concernant le véhicule donné en location.

Le loueur demeurait l'employeur du conducteur salarié. S'agissant d'un loueur établi en France, le conducteur salarié se voyait appliquer les règles sociales (législatives, réglementaires et conventionnelles) nationales.

Enfin, aucune limitation ne s'appliquait à la durée cette location, de quelques heures à quelques années, ni pour le locataire, ni pour le loueur.

L'arrêté du 5 mai 2003 a libéralisé en France la location transfrontalière avec ou sans conducteur.

Selon cet arrêté, une entreprise établie sur le territoire d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen² qui effectue tout transport de marchandises par route au moyen d'un véhicule ou ensemble de véhicules circulant sur le territoire français peut utiliser un véhicule moteur, camion ou tracteur, une remorque ou semi-remorque pris en location, avec ou sans conducteur, auprès d'une entreprise établie dans tout Etat partie à l'accord précité, aux conditions suivantes :

a) le véhicule pris en location est immatriculé ou mis en circulation en conformité avec la législation en vigueur dans l'Etat de l'entreprise qui l'a donné en location ;

b) le véhicule est mis à la disposition exclusive de l'entreprise locataire pendant la durée du contrat de location, dans ses déplacements en charge ou à vide ;

c) lorsque l'entreprise locataire est établie en France, le véhicule pris en location doit être mis en circulation en conformité avec la législation française.

En outre, la remorque ou la semi-remorque peut être donnée ou prise en location dans tout Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou membre de la Conférence européenne des ministres des transports.

Comme la location intérieure, la location transfrontalière n'est pas limitée dans le temps.

Enfin, les conducteurs salariés du locataire non établi en France sont placés sous le régime social du détachement prévu par l'article L. 341-5 du code national du travail. Ils bénéficient des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche établies en France, en matière de sécurité sociale, de régimes complémentaires interprofessionnels ou professionnels, de rémunération, de durée du travail et de conditions de travail.³

² L'arrêté du 5 mai 2003 s'applique ainsi aux transporteurs des sept nouveaux Etats membres qui ne sont pas aujourd'hui autorisés à caboter en France.

³ Edictées « sous réserve des traités et accords internationaux », ces dispositions ne sont pas applicables au cabotage. En effet, l'article 6 du règlement n°3118/93 du 25 octobre 1993, qui fixe limitativement les

5- Ceci étant exposé, il est maintenant possible de répondre aux questions posées.

6- En ce qui concerne la cohérence juridique entre l'encadrement de la durée du cabotage et la libéralisation de la location transfrontalière de véhicules utilitaires avec conducteur :

Le cabotage est le fait pour un transporteur non résident d'exécuter un transport public routier de marchandises en France.

La location transfrontalière est le fait pour un transporteur établi en France de transporter des marchandises en utilisant les moyens (véhicule et conducteur) d'une entreprise étrangère.

Les règles du cabotage et de la location transfrontalière s'appliquent ainsi à des entreprises placées dans des situations différentes. Il ne peut donc y avoir d'incohérence juridique entre ces deux régimes de réglementation.

7- En ce qui concerne les effets de la libéralisation de la location transfrontalière avec conducteur sur l'emploi :

Sur le plan de l'emploi, ce qui caractérise la location transfrontalière avec conducteur est pour l'essentiel que :

- d'une part, sa durée n'est pas limitée,

- et que, d'autre part, le conducteur salarié détaché en France bénéficie, en application des dispositions de l'article L. 341-5 du code du travail précité, des conditions de rémunération appliquées aux salariés employés par les entreprises de la même branche et établies en France, ce qui ne crée pas de distorsion économique.⁴

Mais on ne peut exclure qu'il y ait un écart chronique entre la théorie juridique et la réalité.

En effet, dans l'étude « les fraudes transnationales »⁵ de la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) portant sur l'ensemble des secteurs économiques, on trouve les commentaires suivants :

« L'enquête publiée par la DILTI en juin 2002 relative à l'intervention en France des entreprises étrangères prestataires de services, a démontré d'une part le développement de la prestation de services transnationale, d'autre part le très faible taux de déclaration

règles nationales dont le respect peut être exigé des caboteurs, ne prévoit, en matière sociale, pas d'autres règles que celles qui limitent les temps de conduite et de repos.

⁴ A contrario, c'est parce que le cabotage ne peut être exercé qu'à titre temporaire que le conducteur salarié d'un caboteur se voit appliquer les conditions de rémunération du pays du caboteur.

⁵ L'étude est datée du 19 février 2004.

des salariés détachés par les prestataires étrangers. La tâche incombant aux services de contrôle compétents est de ce fait rendue très difficile, également en raison du caractère temporaire des prestations et des mécanismes de plus en plus complexes dans lesquels elles s'inscrivent. Par conséquent, si la prestation de services transnationale est parfaitement légale, elle s'avère néanmoins propice à des dévoiements et des abus, devenant un mode d'intervention à risque. Le faible niveau de contrôle corrélé au défaut de déclaration de l'emploi détaché entraîne mécaniquement une verbalisation peu conséquente. »

La même étude mentionne aussi :

« Même en l'absence de verbalisation, les Commissions départementales et les COLTI signalent une augmentation sensible et constante des situations frauduleuses »

et enfin :

« Les pays partenaires de la France comme la Belgique font état d'un taux de non-déclaration des salariés détachés similaire à celui constaté en France, de l'ordre de 60 à 80 %, ce qui montre que les problématiques étayées par le rapport d'enquête de la DILTI ne sont pas propres à la France mais s'inscrivent dans une tendance de fond commune à l'espace économique européen. »

Pour être complet, il convient d'ajouter que les conditions de rémunérations d'un conducteur détaché en France dans le cadre d'une location de véhicule ne paraissent pouvoir être contrôlées qu'en intervenant via les chancelleries auprès de son employeur établi à l'étranger.

Le risque qu'encourt une entreprise établie à l'étranger de donner un véhicule avec conducteur en location à un transporteur établi en France tout en rémunérant ce conducteur aux conditions de son pays est donc relatif.

Les difficultés qui s'attachent au contrôle du détachement des conducteurs salariés étrangers facilitent la délocalisation d'emplois, la location avec conducteur permettant de faire appel à des conducteurs provenant d'Etats où le coût du travail est significativement inférieur à ce qu'il est en France.

Ces difficultés de contrôle ont pour conséquence que les entreprises des sept nouveaux membres de l'Union européenne qui ne sont pas autorisées à caboter en France peuvent, via la location avec conducteur, venir y exécuter des prestations matériellement similaires au cabotage.

- 8- Les entretiens qu'ont eu les missionnaires n'ont pas fait apparaître que la libéralisation de la location transfrontalière sans conducteur aurait un effet sur l'emploi.
- 9- Le bref délai imparti aux missionnaires pour remettre cette étude ne leur a pas permis d'évaluer l'incidence de la libéralisation de la location transfrontalière sur les prix.

10- En conclusion, il est recommandé :

- en ce qui concerne la location transfrontalière de véhicules utilitaires avec conducteur, de revenir à la situation antérieure à l'arrêté du 5 mai 2003⁶ tant que le contrôle des conditions de détachement des conducteurs étrangers, notamment de rémunération, ne pourra pas être opéré plus aisément auprès des employeurs étrangers ;

- en ce qui concerne la location transfrontalière sans conducteur, de rester à la situation d'aujourd'hui.

oOo

⁶ L'arrêté du 5 mai 2003 est une mesure interne à la France qui, à cet égard, n'est pas liée à d'autres Etats par des accords de réciprocité.

La question qui se pose concerne celle de la cohérence juridique entre deux situations différentes, l'une de libéralisation de la location transfrontalière, l'autre d'encadrement de la durée du cabotage.

Je vous confie la mission de procéder à cette analyse de cohérence.

Vous noterez que le cabotage concerne les entreprises soumises à la loi de leur lieu d'établissement alors que dans le cas de la location transfrontalière, la loi française s'applique au transporteur locataire français.

Il vous appartient donc d'analyser les deux réglementations et d'évaluer les effets de la libéralisation de la location transfrontalière des véhicules avec ou sans conducteur sur le marché du transport, notamment les prix et l'emploi.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction des transports terrestres et de l'inspection générale du travail des transports. Je souhaite recevoir les conclusions de votre mission pour le 30 novembre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur l'inspecteur général, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur des transports terrestres


Patrice RALLIN

annexe 2
personnes rencontrées

DTT : Mme BUCH et LHOMME, MM. PERRET et SIFFERLEN

FNTR : M. DENEUVILLE et Mme BERTHELOT

IGTT : M. GOUTERAUX

TLF : MM. CORNEDE, FLAMENT et RIGAL

UNOSTRA : M. ROSE

oOo

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45