

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR MINISTÈRE DES AFFAIRES MINISTÈRE DE ET DES FINANCES SOCIALES ET DE LA SANTÉ L' ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER -----INSPECTION GÉNÉRALE INSPECTION GÉNÉRALE INSPECTION GÉNÉRALE DES CONSEIL GÉNÉRAL DES FINANCES DE L'ADMINISTRATION AFFAIRES SOCIALES DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVEL OPPEMENT DURABLE N° 2015-M066 $N^{\circ} 16070 - 15069 - 02$ N° 2015-102 R

EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU CONTRÔLE DES TRANSPORTS ROUTIERS

- RAPPORT RELATIF AUX PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION -

Poetiment de travail



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE

L'ÉNERGIE ET DE LA MER

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT

ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 2015-M066

 $N^{\circ} 16070 - 15069 - 02$

N° 2015-102 R

° 010277– 01

EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU CONTRÔLE DES TRANSPORTS ROUTIERS

- RAPPORT RELATIF AUX PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION -

Etabli par:

Alain BODON, Inspecteur général des finances Marc d'AUBREBY, Ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts

Michel RAYMOND, Inspecteur général des affaires sociales Jean-Pierre DALLE, Inspecteur général de l'administration Pocitive travail

SYNTHÈSE

Le présent document fait suite au rapport de diagnostic établi en septembre 2016 par la mission d'évaluation, après présentation et débat en comité d'évaluation (CodEv) le 14 avril. Il présente des hypothèses d'évolution et des propositions de scénarios.

Il comprend deux parties essentielles. La première formule une série de propositions pour améliorer le dispositif de contrôle des transports routiers ; chacune d'entre elles peut être mise en œuvre isolément ou concomitamment avec d'autres et à des degrés d'intensité divers. Le développement transversal de l'utilisation de moyens électroniques peut ainsi se greffer sur les trois scénarios. L'hypothèse de collectes et de traitements massifs de données de transport routier serait susceptible de faire évoluer en partie la nature même des contrôles et, en tout cas, les modalités d'un ciblage alors très amélioré.

La deuxième partie propose trois scénarios d'évolution volontairement différenciés, ayant chacun ses avantages et inconvénients, pour permettre le débat collectif. Chaque scénario présente une orientation d'ensemble contenant diverses propositions formant une démarche cohérente d'évolution, certaines combinaisons entre les trois étant possibles. Les trois scénarios retenus s'articulent :

- pour le premier, autour de la mise en place d'un dispositif de régulation et de contrôle fondé sur une agence européenne ;
- pour le second, autour de la création d'une agence nationale du contrôle des transports routiers ;
- pour le troisième, autour d'une amélioration continue de certains dispositifs.

Est enfin évoqué le paysage, qui se dessine, des contrôles dans le monde futur du transport avec le nouveau chronotachygraphe, des convois de camions sous asservissement électronique et des véhicules de transport partiellement ou totalement autonomes, tous aspects de l'activité qui pourraient bouleverser de nombreuses règles et modalités d'action des contrôleurs et pourraient impacter fortement le dispositif dans les années à venir.

Le sujet pour l'immédiat est bien de savoir comment, sans relâcher les contrôles de base (temps de conduite, de repos,...), et au vu de l'enjeu avéré de sécurité routière, s'attaquer aux nouvelles fraudes dans leur complexité organisationnelle - notamment les fraudes concernant le cabotage, les faux-détachements, les véhicules utilitaires légers (VUL) - et à certaines conditions de travail et de vie indignes.

Pocilinent de travail

SOMMAIRE

Synthèse		5
Introduction		10
1-	ES PISTES D'ÉVOLUTION POSSIBLES	12
1.1.	Mieux assurer le pilotage et la coordination de la politique de contrôle routier au	<i>x</i>
	niveaux national et régional	12
	Mettre en place une cellule technique interministérielle pour la coordination et l'exploration données	on des
-	1.3. Mieux organiser au niveau national le suivi des entreprises infractionnistes dans plusieurs	régions
	ou pays	14
1.2.	Améliorer la formation initiale et continue sous l'égide de la DGITM et développe formations interministérielles	?r les 14
1.3.	Organiser le ciblage plus systématique des contrôles	
	3.1. Intensifier les contrôles sur les plateformes de chargement et de déchargement	
	3.2. Sur la base de l'exploitation de GRECO, mettre en place un dispositif de ciblage des contr	
	3.3. Mettre en place une politique volontariste de contrôle ciblée sur les VUL, particulièrement dotés d'un bulbe	t ceux 17
-	3.4. Cibler les flottes de véhicules étrangers de transport de voyageurs et de marchandises utilis	
	façon résidentielle en France	17
1.4.	Concentrer les efforts sur une meilleure exploitation des informations, l'accès aux fichiers et leurs croisements	
1.5.	Mettre en place une politique d'investissements pluriannuelle	10
	5.1. Prendre des mesures d'urgence dans le domaine informatique	19 19
	5.2. Prévoir un plan d'investissements pluriannuel	
	1.5.2.1. Les outils matériels et logiciels	
	1.5.2.2. Le financement du plan d'investissement	21
1.6.	Mieux réguler et responsabiliser certains acteurs : commissionnaires et auxiliaire	es de
1.0.	transport, organisateurs de bourses des transports, entreprises de l'e-économie	
1.7.	Repenser la répartition des missions des corps de contrôle	23
-	71. Revoir les conditions d'emploi des CTT, pour présence de nuit ou de week-end	23
	7.3. Se poser la question de l'accès des CTT aux qualifications d'OPJ et d'APJ	
	74. Renforcer le rôle des URSSAF, avec une spécialisation de certains agents dans le domaine	
10	transport	
	7.5. Redéfinir les habilitations de chaque corps, pour les élargir et assurer la cohérence et l'effi des contrôles ainsi que la solidité des procédures juridiques	25
	7.6. Dans l'hypothèse d'une agence, réfléchir à une spécialisation prioritaire des CTT sur les co	ontrôles
	routiers et, le cas échéant, repenser leur statut, les contrôles en entreprise étant confiés principalement à l'Inspection du travail	25
1.8.	Renforcer la lutte spécifique contre le travail illégal dans le domaine des transpor	rts 26
1.9.	Réaménager et renforcer les sanctions administratives et pénales	27
-	9.1. Développer et mieux appliquer les sanctions administratives	27
	1.9.1.1. Demander aux préfets de région d'utiliser plus fréquemment les sanctions administra	atives,
	et en simplifier la procédure	27
	transport routier	28
	1.9.1.3. Etendre les possibilités de sanctions administratives aux véhicules, conducteurs et	20

	2. Actualiser la fiste des safictions penales	
	1.9.2.1. Elaborer une circulaire de politique pénale en matière de contrôle des transports	
		49
1.10.	Développer la collecte et l'exploitation de données sur les transports routiers pour	26
1 10	garantir l'effectivité des contrôles	
1.10	des grands axes de circulation	
	0.2. Préparer la collecte des données des chronotachygraphes intelligents	
1.10	0.3. Mettre en place un système d'exploitation de l'ensemble des données, permettant les sanction	
	administratives, le ciblage de contrôles et l'ouverture d'enquêtes judiciaires	
1.11.	Proposer des évolutions de la réglementation européenne et des modalités de contrô	
1.11	.1. Organiser un contrôle européen sur les fraudes au chronotachygraphe et sanctionner les entreprises frauduleuses	3/1
1.11	.2. Organiser un contrôle par les « pairs » pour harmoniser progressivement la pratique des contr	oles
	sur le territoire de l'Union européenne	34
1.11	.3. Clarifier les notions d'établissement et d'activité substantielle, et en garantir le contrôle dans	tous
1.11	les pays	33
1.11	européenne	
1.11	.5. Mettre en place des modalités de régulation et de contrôle des VUL, notamment avec le	
	chronotachygraphe pour les véhicules de plus de deux tonnes dans le cadre du transport pour	
1.11	compte d'autrui routier	36
1.11	.7. Mieux organiser la coordination opérationnelle entre les pays de l'Union européenne	37
1.11	.8. Soutenir l'hypothèse d'une agence européenne de contrôle du transport routier complémentai	
	des dispositifs nationaux	37
2 - LES	S SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION PROPOSÉS	20
Z- LES	S SCENARIOS D'EVOLUTION PROPOSES	37
2.1.	Scénario 1 : un dispositif de régulation et de contrôle européen	39
2.1.1	1. Description	39
	2. Création d'une agence européenne dotée de moyens de contrôle adaptés	
2	2.1.2.1. Aller résolument vers la création d'une agence européenne dédiée au transport routier 2.1.2.2. Les limites d'Euro Contrôle Route	39
	2.1.2.2. Les missions d'une agence européenne	
2.2.		
	Description	
2.2.2	2. L'agence pationale de contrôle des transports terrestres	44
	2.2.2.1. Les missions de l'agence	
	2.2.2.2. Les moyens de l'agence	
	3. Une clarification des règles et un renforcement des sanctions administratives	
	4. Une action intensive à Bruxelles	
2.3.	Seénario 3 : une amélioration continue du dispositif actuel	47
2.3.1		
2.3.2	2. Améliorer la productivité du dispositif de contrôle ainsi que la coopération opérationnelle des	
	services et le traitement de l'information	
	2.3.2.1. Organiser une véritable coopération opérationnelle interministérielle	
2	2.3.2.3. Poursuivre l'optimisation des moyens humains et des matériels de contrôle	48
2.3.3	3. Accentuer les évolutions de réglementation et intensifier l'action au niveau européen	49
3 - LE	CONTRÔLE DES TRANSPORTS DANS LE FUTUR	50
3.1.	Se préparer à la mise en œuvre des chronotachygraphes « intelligents »	50
3.2.	Se préparer à contrôler des convois sous asservissement électronique	51
3.3.	Contrôler des transports par véhicule autonome	53
Comply		<i></i>
CONCIUSION		აა

Annexe1: Lettre de mission	. 59
Annexe 2 : Liste des acronymes	. 61



Introduction

L'évaluation de la politique publique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs s'effectue dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et selon la procédure définie par le secrétariat général (SGMAP). Elle a été décidée par le Premier ministre et confiée par lettre du 16 juin 2015 à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)¹. Le ministère pilote de l'évaluation (maîtrise d'ouvrage) est le secrétariat d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche (SETMP). Le coordinateur de l'évaluation (maîtrise d'ouvrage déléguée) est Thierry Guimbaud, directeur des services de transport (DST) à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la maîtrise d'œuvre étant assurée par les rédacteurs de ce rapport.

Cette évaluation a été confiée à MM. Alain Bodon, inspecteur général des finances, Jean-Pierre Dalle, inspecteur général de l'administration, Michel Raymond, inspecteur général des affaires sociales et Marc d'Aubreby, ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts.

Le cahier des charges de la mission, accompagné de son référentiel, a fait l'objet d'une présentation et d'un débat au cours d'un premier comité d'évaluation (CodEv) réuni le 26 novembre 2015, la version finale du document prenant en compte les observations recueillies alors auprès de ses membres. La mission devait aborder la politique en cause sous trois angles principaux :

- l'impact et l'efficacité de cette politique au regard des différents objectifs affichés par le gouvernement ;
- la cohérence de l'organisation actuelle, notamment interministérielle ;
- l'efficience globale des contrôles, les coûts complets devant être déterminés.

Présenté le 14 avril 2016 aux membres du CodEv, le rapport de diagnostic a été finalisé après analyse de leurs observations suite à la transmission du document écrit. En parallèle, la mission a abordé la troisième phase de ses travaux, en élaborant des propositions de scénarios d'évolution de la politique concernée.

Les différentes propositions de la mission doivent, bien évidemment, être comprises comme des éléments de réflexion soumis à l'ensemble des partenaires du domaine du contrôle des transports routiers et n'engagent naturellement en rien le gouvernement, ni en termes de contenu, ni en termes de calendrier ou d'affectation de crédits.

La mission a soumis ses propositions à débat lors d'une troisième réunion du CodEv, le 20 septembre 2016.

¹ Depuis devenu ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM), appellation qui sera employée dans la suite du rapport.

Le présent rapport comprend deux parties principales. La première formule une série de recommandations devant permettre potentiellement d'améliorer le dispositif de contrôle des transports routiers, la deuxième propose trois scénarios d'évolution volontairement différenciés pour permettre le débat collectif.

Est enfin évoquée la question des contrôles dans le monde futur du transport avec le nouveau chronotachygraphe, les convois de camions sous asservissement électronique et les véhicules de transport partiellement ou totalement autonomes, tous aspects de l'activité qui pourraient bouleverser de nombreuses règles et modalités de contrôle et pourraient impacter fortement les dispositifs.

Le sujet, pour l'immédiat, reste bien de savoir comment, sans relâcher les contrôles de base (temps de conduite, de repos,...), au vu de l'enjeu avéré de sécurité routière, s'attaquer aux nouvelles fraudes dans leur complexité organisationnelle - notamment celles concernant le cabotage, les faux-détachements et les véhicules utilitaires légers - et à certaines conditions de travail et de vie indignes.

1 - LES PISTES D'ÉVOLUTION POSSIBLES

La mission a examiné de multiples pistes d'évolution, suggérées souvent par des acteurs du transport routier rencontrés, ou inspirées d'exemples étrangers. Ces pistes, qui concernent prioritairement le niveau national, mais aussi le niveau européen, peuvent être mises en œuvre à différents degrés d'intensité et combinées diversement entre elles dans le cadre des scénarios.

La mission a également effectué un travail prospectif pour aboutir à ses propositions et hypothèses, qui ne sont toutefois pas toutes analysées dans leur globalité faute de données ou de temps. Certaines mériteront des études plus précises de la part des administrations concernées, en partenariat avec les acteurs du transport routier.

Les propositions retenues sont regroupées autour des axes suivants

1.1. MIEUX ASSURER LE PILOTAGE ET LA COORDINATION DE LA POLITIQUE DE CONTRÔLE ROUTIER AUX NIVEAUX NATIONAL ET RÉGIONAL

1.1.1. Affirmer le rôle de chef de file du ministère chargé des transports

Le diagnostic a souligné l'insuffisance du pilotage et de la coordination interministérielle en matière de politique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs, face à la multiplicité des intervenants et des priorités de chacun des ministères et corps de contrôle. Cette diversité des objectifs et des acteurs nécessite une affirmation claire par le premier ministre du rôle de chef de file et de coordonnateur du ministère en charge des transports, pour gagner en efficacité et efficience collectives, surtout en période de moyens contraints.

La DGITM, qui pourrait éventuellement être dotée d'une « délégation du contrôle routier », devrait être le bras armé de ce pilotage et de cette coordination, qui mériteraient d'être portés au niveau politique. Le pilotage concernerait, bien sûr, les services déconcentrés, et en premier lieu les Préfets et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Mais le pilotage global de la politique de contrôle des transports routiers, et donc la coordination interministérielle, sont l'enjeu décisif.

A cette fin, outre d'autres évolutions possibles (cf. ci-dessous), le ministère en charge des transports devrait assumer pleinement son rôle de chef de file. C'est ainsi, en particulier, que la politique de formation au contrôle routier pour l'ensemble des corps de contrôle, le financement du développement d'outils et logiciels et de leurs interfaces (cf. par exemple, l'outil de contrôle des transports équipés de tachygraphes - OCTET), l'organisation des accès des différents corps aux fichiers de données, ou le croisement de ces fichiers et leur exploitation, ainsi que la gestion budgétaire de cet ensemble devraient être pris en compte.

1.1.2. Mettre en place une cellule technique interministérielle pour la coordination et l'exploitation des données

L'efficacité collective des corps de contrôle repose sur un travail commun où chacun d'entre eux est impliqué. La levée des blocages, la mise en place d'une politique de contrôle plus ambitieuse intégrant, naturellement, les obligations de réalisation de contrôles qui font l'objet de rapports statistiques à la Commission européenne), l'exploitation des données et le ciblage des contrôles, le suivi de systèmes de fraudes complexes, les questions d'accès et de croisements de fichiers, notamment, rendent indispensable ce travail collectif sous l'égide du ministère en charge des transports.

A cette fin, il apparaitrait utile de constituer une cellule technique interministérielle, relevant du ministère en charge des transports. Composée de représentant(s) de chaque corps de contrôle (au premier rang desquels : contrôleurs des transports terrestres - CTT, inspection du travail - IT, police nationale - PN, gendarmerie nationale - GN, Douanes, direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes - DGCCRF, Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSSAF), elle permettrait une réelle coordination interministérielle au niveau national, mais aussi le pilotage de celle-ci au niveau régional.

Cette cellule aurait notamment vocation à analyser les remontées de terrain relatives à des fraudes complexes et/ou transnationales constatées dans plusieurs départements et impliquant les mêmes acteurs. Elle pourrait par ailleurs se saisir pour investigations de telles fraudes et/ou accompagner les services locaux dans leurs enquêtes. En concertation avec les services de police et de gendarmerie (et notamment l'Office central de lutte contre le travail illégal - OCLTI), elle aurait également vocation à déterminer des stratégies d'enquête susceptibles de permettre un traitement plus efficace des fraudes complexes commises en plusieurs points du territoire. Elle pourrait enfin mettre en avant l'intérêt d'utiliser des moyens d'enquête judiciaires et des textes répressifs appropriés aux fraudes les plus graves et élaborées.

1.1.3. Mieux organiser au niveau national le suivi des entreprises infractionnistes dans plusieurs régions ou pays

La recherche de l'efficience passe par une politique de ciblage fortement renforcée et la lutte contre les nouveaux systèmes de fraude. A cette fin, tous les outils devront être mobilisés (Gestion régionalisée des entreprises de transport routier et des contrôles - GRECO...) pour collecter l'ensemble de l'information et l'exploiter : ciblage des plateformes suspectes et des entreprises récidivistes, à l'échelle des régions françaises et au niveau européen, détection de systèmes complexes de fraudes (détachement, cabotage, chronotachygraphes, véhicules utilitaires légers - VUL...) sont autant d'enjeux d'actions qui pourraient relever de la compétence de la cellule proposée. Cette stratégie gagnerait en efficacité avec, en particulier, le renforcement des sanctions administratives.

1.1.4. Assurer une coordination des contrôles plus efficace

Cette coordination devrait s'exercer sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région et s'imposer aux préfets de département et aux forces de contrôle sous la forme d'un plan régional ciblé et associant de façon plus productive qu'aujourd'hui les opérations des domaines social (IT-URSSAF) et financier.

Ni trop proche, ni trop loin des réalités du tissu économique, le niveau régional est le bon niveau de coordination opérationnelle pour concevoir la politique de contrôle et de ciblage, alors que le niveau départemental est davantage un niveau d'exécution. Les préfets de région devraient avoir mandat d'élaborer un plan régional ciblé annuel en s'appuyant sur les DREAL, service déconcentré du ministère chef de file, pour mobiliser et organiser l'action de l'ensemble des services locaux concernés.

Le ciblage doit avoir pour ambition de traquer à la source les dérives (plateformes de chargement/déchargement...) et les systèmes frauduleux complexes, et d'exploiter les informations issues de la cellule nationale, en intégrant pleinement le ciblage, quel que soit le pays d'établissement des entreprises. Une coordination efficace devra être assurée avec le plan de lutte contre le travail illégal au niveau régional, en mobilisant les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - DIRECCTE (IT) et les URSSAF. L'organisation de contrôles et d'enquêtes coordonnés, et des liens avec les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) sont à développer. A cet égard, l'intégration à titre officiel des DREAL dans les CODAF parait également judicieuse. Ceci nécessiterait une simple modification de l'arrêté interministériel du 25 mars 2010 fixant leur composition.

Le niveau régional apparaît par ailleurs le plus adapté pour l'utilisation effective des sanctions administratives.

1.2. AMÉLIORER LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE SOUS L'ÉGIDE DE LA DGITM ET DÉVELOPPER LES FORMATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Des formations initiales (sur un an en alternance - voir annexe n°8 du rapport de diagnostic) et continues, spécifiques aux CTT, sont organisées par les centres de formation du ministère en charge des transports (école nationale des techniciens de l'équipement de Valenciennes et Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) de Clermont-Ferrand, pour la formation initiale, ainsi que les CVRH d'Aix, Arras, Mâcon, Nancy, Nantes, Paris, Rouen, Toulouse, pour les formations continues). Elles sont considérées par les autres corps de contrôle (PN, GN, IT et douanes) comme de très bonne qualité, mais sont insuffisamment ouvertes aux fonctionnaires spécialisés des autres administrations.

Chaque ministère tend à gérer les formations essentiellement comme une composante de la gestion dynamique du personnel, les coûts correspondants étant rattachés à la gestion de la masse salariale et relevant peu des politiques dont les directions sectorielles ont la charge. Les formations, soit interministérielles, soit ouvertes aux personnels d'autres ministères sont donc rares et relèvent plus d'échanges de bons procédés que d'une politique volontariste de

développement et de partage des savoir-faire individuels et collectifs des agents des différents corps de contrôle des ministères impliqués.

Il paraît donc indispensable de développer la capacité d'accueil des fonctionnaires des autres ministères dans les centres de formation existants et ce, dans des conditions égales d'accès à l'hébergement et aux systèmes de restauration collective : cette ouverture doit avoir lieu en priorité dans les centres de formation mentionnés ci-dessus, mais également avoir lieu au titre des formations organisées par les autres ministères : « interventions en entreprises » et « droit social », développées par le ministère en charge de l'inspection du travail ; « formations à la sécurité routière » développées par le ministère de l'intérieur ; « contrôle des matériels d'enregistrement » développées par le ministère en charge de l'économie. Face à la multitude des priorités assignées aux forces de l'ordre (PN et GN), il convient de veiller tout particulièrement au maintien, dans tous les corps de contrôle, de certaines compétences très spécialisées (détection de fraudes complexes), voire d'en développer de nouvelles correspondant à l'apparition et à l'extension de certaines fraudes (cabotage irrégulier, fraude au détachement, travailleurs employés dans des conditions indignes ou négligeant les règles de sécurité élémentaires) et à l'accidentologie spécifique des VUL. Il en est de même en ce qui concerne l'Inspection du travail et les services de contrôle des URSSAF qui doivent a minima, maintenir, et plutôt, augmenter, leurs effectifs spécialistes de ces questions pour faire face au développement de fraudes utilisant des filières internationales. La direction générale du travail (DGT) a déjà désigné, à cet égard, des référents spécialisés « transports » dans les DIRECCTE, et créé des sections spécialisés en Ille-et-Vilaine.

Pour accroître l'efficience de la politique de contrôle dont elle a la charge, la DGITM devrait donc se voir conforter dans son rôle de veille des différentes formations initiales et continues spécifiques développées par les différents ministères dans son champ, et le cas échéant disposer de crédits dédiés pour permettre le développement de modules de formation correspondants aux nouvelles pratiques déviantes constatées. L'ensemble des crédits de formation devrait être calculé en se basant sur une fréquentation accrue des centres de formation permettant d'atteindre un objectif - à définir - de personnels formés, qui suppose un travail amont de détermination des cibles à atteindre par niveau de compétence requis (programmation pluriannuelle) avec les différentes directions dont des personnels interviennent lors de contrôles. Cette programmation viserait la mise en place d'une véritable politique de formation continue sur tous les aspects des contrôles routiers, intégrant les modules existant dans d'autres ministères, sous l'égide du ministère en charge des transports. Elle permettrait de conforter la filière transport et, a minima, de maintenir les effectifs spécialisés existant dans les autres services, voire de les accroître, notamment à l'Inspection du travail.

Elle s'accompagnerait enfin d'obligations de formation au contrôle et de la vérification de leur respect.

1.3. ORGANISER LE CIBLAGE PLUS SYSTÉMATIQUE DES CONTRÔLES

La France remplit ses obligations européennes en matière de contrôle, en bord de route comme en entreprise, mais ce sont des résultats purement quantitatifs et l'analyse montre la faiblesse relative de l'efficacité de l'ensemble du dispositif. Dans le même temps, la nature des besoins a fortement évolué avec le développement des détachements, du cabotage et des VUL par exemple. C'est pourquoi, l'un des moyens d'accroître nettement les résultats à moyens sensiblement constants est de cibler de façon systématique les contrôles. Plusieurs solutions possibles peuvent être combinées :

1.3.1. Intensifier les contrôles sur les plateformes de chargement et de déchargement

Les plates-formes traditionnelles de chargement et de déchargement, mais aussi celles qui se développent rapidement dans le cadre du e-commerce, sont des lieux privîlégiès pour vérifier l'absence de dérives des transporteurs et, le cas échéant, des donneurs d'ordre. Elles doivent donc être dûment répertoriées et analysées par les services des DREAL, notamment pour intégration de ce ciblage dans le plan régional de contrôle. Si ces ciblages concernent en premier lieu les CTT, des opérations de contrôle interservices sont recommandées, avec notamment la participation des DREAL, de l'Inspection du travail, des URSSAF, et d'autres corps de contrôle, y compris des forces de police ou gendarmerie, le cas échéant, afin de mener les investigations qui permettront in fine de démanteler les systèmes organisés de fraude.

Les plates-formes sont aussi, pour partie, des aires de stationnement de poids lourds ou de VUL le week-end, souvent sans respect des règles relatives au repos et au logement, avec des conditions de vie parfois indignes. Des actions de contrôle ciblées sont donc à organiser le week-end.

Les préfets de région doivent coordonner et impulser ces actions dans le cadre du plan régional.

Sur la base des constats opérés par les services locaux, la DGITM doit organiser le suivi et le contrôle de l'ensemble des entreprises récidivistes y compris celles implantées à l'étranger.

1.3.2. Sur la base de l'exploitation de GRECO, mettre en place un dispositif de ciblage des contrôles

Le fichier GRECO doit être alimenté par tous les corps de contrôle le plus rapidement possible, afin que toutes les infractions concernant un conducteur, un véhicule et, surtout, une entreprise ou un groupe d'entreprises, et jusqu'aux donneurs d'ordre, soient systématiquement recensées.

Son exploitation au niveau national² doit être renforcée pour trier les entreprises régulièrement en infraction ou soupçonnées de systèmes frauduleux. Cette exploitation des données, couplées si possible avec d'autres recueillies au niveau européen, doit alimenter une

² Si nécessaire avec le développement d'une version nouvelle du logiciel d'exploitation, car GRECO peut déjà être utilisé en l'état et ne l'est pas autant que souhaité, simplement par défaut de moyens humains à la direction des services de transport (DST).

politique de ciblages : ciblages des contrôles en bord de route, suivi des entreprises ou groupes d'entreprises récidivistes, suivi de certains donneurs d'ordre repérés et de leurs dérives, le tout devant déboucher sur des sanctions administratives rapides et, si nécessaires, des sanctions judiciaires. Le démantèlement des systèmes de fraudes passe par l'exploitation de la globalité des données.

Les entreprises étrangères ou filiales étrangères d'entreprises françaises sont naturellement à suivre tout particulièrement dans ce cadre, surtout si elles sont recensées pour des infractions dans plusieurs régions françaises ou dans d'autres pays européens. Le repérage des fraudes au détachement ou au cabotage nécessite cette action d'ensemble de ciblage.

1.3.3. Mettre en place une politique volontariste de contrôle ciblée sur les VUL, particulièrement ceux dotés d'un bulbe

Comme l'a montré le rapport de diagnostic, le développement de l'utilisation des VUL pour le transport routier pour le compte d'autrui – seul concerné ici – est particulièrement rapide, et l'accidentologie correspondante très préoccupante. Les perspectives liées à la croissance à deux chiffres du e-commerce et à la pression qu'il exerce sur les transporteurs en termes de coût et de raccourcissement des délais de livraison soulignent la montée des risques et dérives associées à l'usage des VUL. Aussi, à l'échelon national et au niveau régional, des opérations fréquentes et ciblées de contrôle de ces véhicules doivent être mises en œuvre, en bord de route comme en plates-formes de chargement déchargement. Les lieux et horaires, y compris de nuit ou de week-end, doivent faire l'objet d'analyses régionales et départementales pour assurer un ciblage efficace de ces actions. En bord de route, les forces de contrôle, CTT, police et gendarmerie notamment, cibleront systématiquement les VUL dotés d'un bulbe permettant le couchage. Les données relatives à ces contrôles : chauffeur, trajet, horaires de début et de fin d'activité, devraient faire l'objet d'une centralisation permettant la détection des fraudes au cabotage ou aux amplitudes de travail.

Il est clair que l'affirmation de la volonté de réguler, les sanctions rigoureuses, administratives et judiciaires, sont nécessaires à la moralisation des pratiques comme à la maîtrise des risques de concurrence déloyale et, avant tout, de sécurité routière.

1.3.4. Cibler les flottes de véhicules étrangers de transport de voyageurs et de marchandises utilisées de façon résidentielle en France

Dans le cadre de la lutte contre les stratégies frauduleuses mises en œuvre par des entreprises au préjudice des conducteurs et des finances publiques (la criminalité organisée), menée sous direction judiciaire et avec l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), il convient d'accentuer l'action opérationnelle relative à l'identification de l'emploi quasi résidentiel de véhicules et de conducteurs étrangers de transport de voyageurs et de marchandises, en utilisant toutes les ressources technologiques autorisées par la loi.

Dans ce cadre, après pré-détection au niveau régional de véhicules ou de flottes semblant entrer dans cette catégorie de fraude, puis information de la cellule de coordination technique nationale - en lien avec le groupe de coordination opérationnelle institué par le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2016-2018 - une première recherche de

confirmation serait menée auprès d'autres régions. A l'issue, la cellule alerterait l'OCLTI, chargé d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans le domaine du travail illégal sous toutes ses formes et à la fraude en matière sociale, en vue d'entrer dans la phase judiciaire (coordination d'éléments d'enquête en France et à l'étranger).

Dans l'objectif d'établir la permanence, ou quasi permanence, de l'utilisation en France de flottes de véhicules de transport de voyageurs (VTV) et de véhicules de transport de marchandises (VTM), cette phase judiciaire permettrait de recourir à l'emploi de toute la variété des dispositifs de géo-localisation, notamment aux technologies de marquage discret des véhicules. L'utilisation de ces systèmes serait autorisée par l'article 230-32 du code de procédure pénale (pluralité des victimes - les conducteurs- pour des peines encourues d'au moins cinq ans d'emprisonnement) et justifiée par l'imposition de conditions de vie dégradées aux conducteurs et l'importance économique de la fraude, au regard des obligations URSSAF, en particulier avec les délits associés relatifs à la réglementation sociale européenne.

1.4. CONCENTRER LES EFFORTS SUR UNE MEILLEURE EXPLOITATION DES INFORMATIONS, L'ACCÈS AUX FICHIERS ET LEURS CROISEMENTS

Une quantité considérable d'informations relatives aux entreprises et à leurs dérives se perd faute d'identification, de recueil, de transmission, rendant l'exploitation impossible. La masse des données collectées sur l'ensemble du territoire devrait pourtant permettre d'identifier des failles systématiques dans les comportements de conducteurs d'une même société et celle-ci faire alors l'objet d'une action ciblée et concertée avec l'ensemble des services de l'Etat ayant un intérêt sectoriel ou transversal aux contrôles. Il convient donc d'entamer une démarche visant à mettre en œuvre une collecte réellement systématique de toutes les infractions en France et si possible à l'étranger.

Les informations proviendraient notamment d'OCTET et d'autres logiciels (SOLID³) et seraient collectées dans GRECO ou dans un « GRECO 2 augmenté », dont la capacité de mémorisation et de traitement des données devrait être adaptée au besoin. Cela passerait :

- par la création d'une interface permettant l'alimentation simultanée d'OCTET et des logiciels de rédaction de procédures de la police et de la gendarmerie, accompagnée d'une sensibilisation des personnels de ces services à l'intérêt de la complétude du recueil des informations (donc avec une version d'OCTET adaptée à leurs besoins);
 par un rapprochement entre informaticiens du MEEM et du ministère du travail (DGT) afin d'identifier les informations portées par chacun des systèmes dédiés qui pourraient être utiles à tous les intervenants;
- par une démarche identique vers les services centraux de la douane ;
- par l'élargissement de l'accès des différents corps de contrôle, notamment CTT, mais aussi inspecteurs du travail (IT) à des fichiers existants : immatriculation, attestation de détachement, fichier des attestations de sécurité sociale étrangères (A1 / E101) du centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS), ...;

³ Logiciel utilisé par les inspecteurs du travail lors des opérations de contrôle des transports routiers.

- ainsi que par l'étude et le choix d'un système de partage et d'exploitation. Celui-ci pourrait alors être :
 - un dispositif d'accès restreint aux différents systèmes (tenant compte des exigences de confidentialité pouvant être attachées à certaines opérations, notamment de la douane);
 - ou un système simplifié de transmission périodique d'une extraction d'informations prédéterminées lors des échanges précédents ;
 - ou un dispositif humain au niveau central composé de <u>spécialistes du contrôle routier</u> des différents services de contrôle, affectés par mise à disposition à raison d'un par service (un policier, un gendarme, un douanier, un inspecteur du travail, un contrôleur des URSSAF, un contrôleur des transports terrestres...) à une cellule d'exploitation et de coordination des contrôles routiers qui serait placée à la DST. Ils auraient tous accès aux systèmes d'information de leur ministère, dont ils pourraient exploitér les ressources de façon coordonnée, un système de croisement de fichiers pouvant alors être envisagé. Cette cellule travaillerait en lien avec l'OCLTI et le CLEISS
 - combiné à un dispositif périodique d'échanges de l'ensemble des services de contrôle au niveau territorial, sous pilotage du préfét/DREAL (réunions de l'ensemble des services de contrôle);
 - au niveau régional, il appellerait l'inscription des DREAL ou de représentants de services départementaux qui leur sont rattachés comme membres de droit des CODAF, ce qui apparaît particulièrement souhaitable à la mission comme cela a déjà été souligné;
- il s'agirait enfin de mieux cibler les contrôles comme indiqué au paragraphe 1.3.

1.5. METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS PLURIANNUELLE

Dans le cadre actuel, très contraint, des finances publiques, la mission considère néanmoins comme impératif de relancer la dynamique de mise à disposition d'outils techniques de contrôle adaptés aux évolutions techniques. Il s'agit de :

1.5.1. Prendre des mesures d'urgence dans le domaine informatique

- lancer le développement d'une version d'OCTET adaptée au nouveau système d'exploitation de la gendarmerie et de la police. Cette opération de développement ainsi que la gestion budgétaire devraient être assurées par le ministère en charge des transports ;
- au-delà, créer une interface permettant aux policiers et gendarmes de renseigner simultanément OCTET et les éléments requis par leurs logiciels de rédaction de procédures respectifs;
- permettre que les données enregistrées dans SOLID soient répercutées dans GRECO via une interface à créer.

1.5.2. Prévoir un plan d'investissements pluriannuel

Ce plan devrait couvrir en particulier :

1.5.2.1. Les outils matériels et logiciels

a - les stations du système de pesage en marche (SPM) :

- leur nombre devrait monter rapidement, les services de l'Etat ne pouvant contrôler réellement les routes de France avec seulement 29/ stations, plusieurs étant, de surcroît, placées sur un même axe. Le réseau routier français, de très bonne qualité, ne se résume pas en effet à quelques axes majeurs;
- le dispositif de pesage en marche doit aussi être orienté vers la production automatisée de procès verbaux⁴ (PV). Cela suppose, lors des phases de fonctionnement autonome du dispositif, de régler le déclenchement du système de sanction automatisé à + 10 % par rapport à la limite normale de verbalisation afin d'absorber le risque d'erreur de mesure due à l'imprécision relative de la captation en marche. Arguer d'une fragilité juridique induite par le fait que des véhicules non verbalisés et se trouvant pourtant en réalité en excès mais sous cette limite « augmentée » occulte le fait que ce choix d'augmentation du seuil de déclenchement de la verbalisation est la situation de fonctionnement des radars de vitesse, choix qui ne pose pas de problème d'application ;

b – les logiciels d'exploitation et de ciblage

- il conviendrait de permettre l'exploitation de GRECO à des fins de ciblage. Cela suppose de le faire évoluer de façon à ce que ce système, outre le dispositif actuel permettant de déceler, en les recherchant, les entreprises ayant commis plusieurs contraventions ou délits, soit doté:
 - d'un sous-système permettant de faire apparaître ensemble toutes les entreprises liées par une adresse géographique de siège, une région de rattachement, un nom de gestionnaire, l'appartenance à un groupe, fut-il à l'étranger, avec les constats de dérives que leurs véhicules et conducteurs auraient commises ou subies (ex. : conducteurs dormant dans leur véhicule le week-end);
 - ainsi que d'un système d'alarmes automatisées pouvant attirer l'attention des personnels d'exploitation sur toute entreprise unique ou appartenant à un « regroupement » ainsi constitué s'étant fait sanctionner, quelle qu'en soit la raison et la gravité, dès lors qu'un même motif s'exprime ou que plusieurs motifs différents marquent régulièrement l'activité de ses véhicules ;

⁴ Qui peut être une source de financement de ces stations, l'automatisation permettant par ailleurs de pallier les limites de certains moyens.

c - les aires de stationnement et de contrôle (plan pluriannuel de maintien et de création), en liaison avec l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et les collectivités territoriales, ce dispositif visant notamment à protéger le réseau routier, tant national que territorial;

d – la préparation de la mise en place de nouveaux logiciels d'exploitation de données.

En anticipation de la mise en place d'un outil d'exploitation de données en masse à horizon de trois à quatre ans, il conviendrait de lancer un travail d'identification de la variété des sources possibles d'information pouvant aider à mieux connaître et à mieux maîtriser les dérives des entreprises de transport, ainsi que les limites, juridiques, techniques ou autres, pouvant limiter l'accès, voire la captation sur place ou à distance des données qu'elles enregistrent. Parmi ces sources possibles : les chronotachygraphes (actuels et futurs), les accès au dispositif européen d'interconnexion des fichiers d'entreprises de transport, les postes de péage des sociétés d'autoroutes, les caméras vidéo exploitées par les services de l'Etat et les sociétés d'autoroute, les fichiers de remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), le fichier des cartes grises, les stations de pesage en marche, les systèmes de lecture automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) fixes et embarqués (qui supposerait une extension lourde de l'exploitation des données d'immatriculation), les données gérées par les diverses catégories de prestataires de services de transport (dont, dans le futur, les bases de données des prestataires de service de « platooning » (voir chap.3.2). Ce premier travail devra être suivid'un second consistant, avec une équipe de spécialistes de l'exploitation des données en masse, à identifier celles les plus à mêmes de servir la mission de contrôle des transports routiers (voire d'autres qui n'auraient pas été détectées), leurs modalités d'extraction et de formatage, comme celles permettant, à partir de ces données, de détecter des entreprises fraudeuses ou présentant des risques prononcés de dérives et donc à cibler. Le troisième volet consistera à élaborer le système d'exploitation correspondant.

1.5.2.2. Le financement du plan d'investissement

Dans le contexte très contraint des finances publiques qui a été rappelé, la mission propose que soient étudiées certaines solutions qui seraient de nature à contribuer à la mise en œuvre d'un plan d'investissements et qui seraient les suivantes :

affecter une partie des recettes des amendes relatives aux contrôles routiers aux dépenses d'équipement en la matière, en s'inspirant de la procédure mise en place pour le lutte contre la vitesse excessive dans le cadre de la politique de sécurité routière;

- négocier une contribution des sociétés d'autoroutes pour financer la création ou l'entretien d'aires de contrôle ainsi que l'acquisition et l'entretien de matériels de pesage ;

⁵ Qui, aujourd'hui, se limite à comparer une immatriculation observée à des fichiers rattachant éventuellement cette immatriculation à un signalement particulier.

21

 prévoir par ailleurs pour ces derniers équipements une contribution de l'AFITF, des contrôles plus efficaces en la matière ayant des conséquences positives sur l'état général du réseau routier et l'existence d'une concurrence loyale entre modes de transport.

1.6. MIEUX RÉGULER ET RESPONSABILISER CERTAINS ACTEURS : COMMISSIONNAIRES ET AUXILIAIRES DE TRANSPORT, ORGANISATEURS DE BOURSES DES TRANSPORTS, ENTREPRISES DE L'E-ÉCONOMIE

Nombre de comportements déviants, voire illicites (emplois abusifs de travailleurs détachés, de VUL, cabotage irrégulier, etc.) sont de fait organisés directement ou avec le concours d'intermédiaires, basés en France ou à l'étranger.

Formellement, les auxiliaires de transport, notamment les commissionnaires et les loueurs, ont une obligation d'enregistrement mais, en fait, leur activité ne fait l'objet de quasiment aucun contrôle, faute de moyens juridiques permettant d'avoir accès de manière aisée à leurs pratiques et notamment aux contrats établis avec leur participation.

Par ailleurs, certains intermédiaires semblent ne jamais avoir été considérés comme relevant de l'obligation d'enregistrement, alors qu'ils concourent au contrat de transport : c'est notamment le cas des organisateurs de bourses de fret en ligne et de nombre d'acteurs de l'e-économie, ayant d'importantes activités de logistique et de transport.

A défaut d'obtenir rapidement une application de réglementations européennes existantes ou à développer, les obligations à prévoir pour ces acteurs doivent être soigneusement calibrées pour éviter les délocalisations. Il semble toutefois que des obligations de transparence vis-à-vis du contrôle devraient naturellement pouvoir être imposées dès qu'il s'agit d'activités exercées exclusivement sur le territoire national. A ce titre, il devrait pouvoir être imposé en France à ces sociétés de tenir les contrats relatifs aux opérations de cabotage à la disposition du contrôle.

De même les grandes sociétés de e-commerce devraient logiquement et clairement être rendues responsables de la chaîne de transport qu'elles mettent de fait en place et, notamment, des sous-traitances qu'elles organisent. Il conviendrait de prévoir juridiquement une obligation de tenir à la disposition du contrôle les contrats de transport intéressant les réceptionnaires ou expéditeurs professionnels situés en France.

Si une agence européenne était créée, elle devrait disposer de pouvoirs d'interprétation de la règle. Dans l'attente de son éventuelle création, il conviendrait qu'Euro Contrôle Route (ECR) promeuve les actions de contrôle identiques s'agissant des transports internationaux.

La mission propose en outre que chaque fois qu'une annonce de service accéléré de transport est faite, celle-ci soit systématiquement l'objet d'un ciblage des contrôles. Ce ciblage, qui viserait à aider au développement d'une e-économie de la logistique et du transport mieux sécurisée et saine, notamment dans une optique de sécurité routière, devrait être inscrit dans la stratégie de contrôle préparée par la cellule nationale de coordination.

1.7. REPENSER LA RÉPARTITION DES MISSIONS DES CORPS DE CONTRÔLE

La mission préconise, a minima, de maintenir, les effectifs affectés au contrôle du transport public routier de marchandises et de voyageurs, et même, si possible, d'accroître la proportion de contrôleurs spécialisés dans certains corps généralistes, notamment à l'inspection du travail. A l'identique, les moyens techniques ainsi que les logiciels et croisements de fichiers doivent permettre d'accroître la productivité collective et de s'attaquer aux nouveaux défis du contrôle routier. Pour autant, face à l'ampleur de la tâche de garantir une concurrence loyale et des conditions de vie décentes aux conducteurs, et dans le contexte budgétaire actuel, il est bien sûr nécessaire de rechercher l'optimisation de l'emploi des moyens humains. A cette fin, une réflexion sur les missions et le rôle de chacun des corps intervenant dans le contrôle du transport routier est à mener. La mission a souhaité émettre des propositions fortes, qui devront bien sûr faire l'objet de discussions avec les partenaires concernés.

1.7.1. Revoir les conditions d'emploi des CTT, pour présence de nuit ou de weekend

A l'heure actuelle, l'intervention des CTT la nuit ou le week-end se fait exclusivement sur la base du volontariat. Même si le volume de contrôle sur ces périodes n'est pas négligeable, la répartition sur le territoire et au regard des besoins est très inégale, d'autant qu'il faut pouvoir coupler cette présence avec celle des forces en tenue. Ce principe de volontariat ne répond pas pleinement aux exigences du service public de contrôle. Le message trop souvent entendu est qu'il est possible de frauder sans risques la nuit et le week-end sur de nombreux axes. Les conditions irrégulières de logement et de vie des conducteurs le week-end échappent de ce fait largement au contrôle.

Aussi, il est proposé d'organiser le service des CTT avec un planning 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 correspondant à la réalité des besoins, et d'engager au niveau national des discussions avec les organisations syndicales sur ce sujet.

1.7.2. Donner le pouvoir d'interception aux CTT

Comme cela a été indiqué dans le diagnostic, n'ayant pas le droit d'intercepter les véhicules, les CTT dépendent des forces en tenue pour les contrôles en bord de route. Or ces forces sont soumises à de multiples priorités, toutes légitimes et souvent incontournables. L'obligation de mobilisation systématique de deux corps de contrôle est une source de perte d'efficacité collective. La majorité des organisations syndicales n'est cependant pas favorable à la disparition de cette situation de dépendance, mettant en avant l'intérêt des actions en collaboration. La mission a donc examiné ce qui se passe dans d'autres pays et a pu constater que les contrôleurs avaient, le plus souvent, un pouvoir d'interception autonome, sans pour cela être armés ou en uniforme. Les agents du Bundesamt für Güterverkehr (BAG) en Allemagne, par exemple, ont souligné que cela ne posait pas de difficultés. Ils portent une veste fluorescente marquée « BAG » et disposent de véhicules avec panneau à bande défilante sur le toit pour indiquer au conducteur qu'il doit quitter l'itinéraire vers l'aire de stationnement.

La crainte clairement exprimée en France est que cela pousserait au désengagement des forces en tenue. Le rapport de diagnostic a montré que l'apport réel et majeur de ces services à la lutte contre une fraude aux impacts économiques importants, se fait au prix d'un engagement en lui-même limité. La mission relève à ce propos qu'à l'heure actuelle les priorités de la police et de la gendarmerie entraînent des suppressions de contrôles routiers qui nuisent à l'efficacité d'ensemble, tandis que la douane n'est que modestement investie. De plus, la sécurité routière est et restera une priorité forte pour la police nationale et la gendarmerie, en particulier pour leurs unités spécialisées, et il n'y a pas de logique de désengagement prévisible en ce domaine, le transport routier étant, en outre, un vecteur logistique comme un autre du terrorisme⁶. En revanche, la souplesse dans l'utilisation des moyens humains est plus que jamais nécessaire pour garantir l'efficacité d'ensemble.

La mission estime donc hautement souhaitable de donner le pouvoir d'interception aux contrôleurs des transports terrestres et donc que les pouvoirs publics discutent avec les syndicats de cette option. Cela ne fait pas obstacle au maintien de contrôles conjoints, notamment lorsque l'utilisation de motocyclistes s'avère nécessaire.

1.7.3. Se poser la question de l'accès des CTT aux qualifications d'OPJ et d'APJ

Lors des procédures judicaires, notamment s'agissant de procès-verbaux d'infractions ou d'interrogatoires, l'absence de qualification d'officier ou d'agent de police judiciaire (OPJ ou APJ) pour les CTT entraîne la nécessité de reprise des procédures par la police ou la gendarmerie. Pour fluidifier, faciliter et multiplier les procédures, la question de conférer la qualification d'OPJ à certains contrôleurs (contrôleurs divisionnaires des transports terrestres et/ou chefs des unités de contrôle par exemple) et d'APJ aux autres mérite donc d'être posée.

De plus, le développement de l'application immédiate de sanctions administratives en bord de route - comme l'immobilisation - mérite d'être encadré et une qualification d'OPJ serait là encore utile, le contrôleur devant, le cas échéant, justifier son action devant le procureur.

En l'état de ses investigations, la mission ne constate pas d'objection particulière à cette proposition d'évolution

1.7.4. Renforcer le rôle des URSSAF, avec une spécialisation de certains agents dans le domaine du transport

Les URSSAF pourraient jouer un rôle plus important dans le contrôle des transports routiers. En effet, en requalifiant en contrat de travail l'activité de faux indépendants ou des cas de fraude au détachement par exemple, elles imposent des redressements et pénalités dont le poids est réellement dissuasif. Dans les systèmes complexes de fraude internationale et dans la lutte contre le travail illégal, l'expertise des URSSAF est donc un atout à développer.

⁶ En Belgique les VUL sont clairement identifiés comme tels.

La mission suggère de former davantage de leurs agents au contrôle du secteur des transports, mais aussi de renforcer leur rôle dans les plans régionaux de contrôle, par exemple pour des opérations sur les plates-formes de chargement/déchargement et, le cas échéant, d'élargir leurs pouvoirs juridiques aujourd'hui limités, dans le cadre du réexamen d'ensemble proposé ci-dessous.

1.7.5. Redéfinir les habilitations de chaque corps, pour les élargir et assurer la cohérence et l'efficience des contrôles ainsi que la solidité des procédures juridiques

Les habilitations de chaque corps aux différents types de contrôles se font au cas par cas, en fonction de leurs missions. Elles ont déjà été sensiblement développées ces dernières années, par exemple pour le contrôle du « détachement ». Pour autant, la cohérence du dispositif n'est pas toujours complète et l'appel à un autre corps peut s'ayérer nécessaire pour telle ou telle infraction. En outre, une erreur dans un procès-verbal peur entrainer des irrégularités de procédure, qui font tomber par la suite tout ou partie des poursuites. Un examen d'ensemble de la législation en vigueur apparaît dès lors indispensable⁷.

Aussi, la mission suggère une nouvelle revue de toutes les habilitations des différents corps de contrôle impliqués dans le contrôle routier, afin d'en élargir certaines pour faciliter et sécuriser les procédures.

1.7.6. Dans l'hypothèse d'une agence, réfléchir à une spécialisation prioritaire des CTT sur les contrôles routiers et, le cas échéant, repenser leur statut, les contrôles en entreprise étant confiés principalement à l'Inspection du travail

Dans l'hypothèse où serait envisagée la création d'une agence française de contrôle du transport routier comme il en existe dans plusieurs pays européens (cf. scénario 2 ci-après), une réflexion pourrait être menée sur une spécialisation plus poussée des différents corps de contrôle, comme cela existe notamment en Allemagne.

Alors que les agents chargés du registre continueraient leurs vérifications en entreprise, les CTT seraient prioritairement spécialisés sur le contrôle en bord de route et sur les plateformes de chargement/déchargement, montrant clairement la prééminence donnée à ces opérations qui concernent les entreprises étrangères autant que françaises. Pour autant, les contrôles en entreprises installées en France ne devraient pas être négligés et pourraient alors relever principalement de l'Inspection de travail, hors contrôles spécialisés de l'URSSAF, de la DGCCRF, et d'autres services. L'Inspection du travail dispose déjà d'outils et d'habilitations, qu'il faudrait alors compléter. Le nombre d'agents spécialisés transport de cette inspection devrait dans ce cas augmenter et leur formation être diversifiée y compris pour intégrer des formations complémentaires sur l'économie des transports.

⁷ A titre d'exemple, l'habilitation des CTT « transport des déchets » a été retirée en 2014, réintroduite dans la loi transition énergétique de 2015, puis supprimée en février 2016.

La création d'une agence française de contrôle du transport routier serait une réorganisation suffisamment importante pour que ce type de question soit posé.

1.8. RENFORCER LA LUTTE SPÉCIFIQUE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

Le PNLTI 2013-2015 a introduit en cours de plan (2014) le secteur des transports au rang des priorités d'action pour la lutte contre le travail illégal et contre la fraude aux détachements. Force est de constater que les résultats sont encore limités pour le secteur du transport routier. Le bilan présenté lors de la réunion du conseil national de lutte contre le travail illégal, le 30 mai 2016, n'évoque pas ce secteur, sauf par la mention en bas de page du rajout de la priorité en 2014, ainsi que par la signature d'une convention propre aux déménageurs.

Pour autant, le secteur des transports (routier, aérien, maritime...) est clairement inscrit en deuxième priorité dans le nouveau plan 2016-2018 adopté lors de cette réunion, des textes législatifs et réglementaires, généraux et spécifiques à ce secteur et renforçant les moyens de lutte ayant été adoptés depuis trois ans.

Il importe désormais que cette priorité affichée du secteur des transports, aux côtés du BTP, de l'intérim, de l'agriculture...devienne une réalité effective. Car la spécificité du transport routier, activité par essence mobile et sans lieu d'activité défini, le rend totalement atypique par rapport aux autres secteurs d'activité et donc difficile à appréhender par la DGT, l'Inspection du travail et l'URSSAF. Plusieurs orientations apparaissent nécessaires :

- une implication marquée du ministère chargé des transports et de sa direction (DGITM) dans le PNLTI, dont le volet « lutte contre la fraude au détachement » doit être nettement renforcé. Il importe de concevoir un plan d'action spécifique pour le transport routier de marchandises et de voyageurs. L'action en direction des plateformes de chargement/déchargement est notamment une cible prioritaire ;
- au niveau européen, la proposition de création, au côté de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, d'un groupe de travail spécialisé dédié à la lutte contre la fraude au détachement dans le domaine du transport⁸ doit être soutenue. Un des premiers objectifs de ce groupe serait de travailler à une proposition de révision de la directive « détachement » prévoyant des dispositions de clarification en matière d'application aux prestations transfrontalières de transport routier de marchandises;
- au niveau régional, une participation encore plus active des DREAL au plan et aux actions pilotés par les Préfets et la DIRRECTE, ainsi qu'une articulation entre plan de contrôle du transport routier et plan de lutte contre le travail illégal, doivent être réalisées;

⁸ L'opportunité d'un travail spécifique sur le domaine du transport routier et, a fortiori, de la création d'un tel groupe doit être débattue en interministériel, le sujet ne relevant pas en effet d'un seul ministère.

- le remplacement des sanctions administratives de fermeture d'établissement, inopérantes pour les entreprises étrangères, par des suspensions/interdictions d'activité doit être rendu effectif ;
- l'utilisation des nouvelles bases de données du CLEISS (SIRDAR⁹) et de la DGT (SIPSI¹⁰) par la DGITM et les contrôleurs des transports terrestres devrait être rendue possible. La base SIRDAR (documents A1 et E101 de sécurité sociale) est déjà accessible aux corps de contrôle. La base SIPSI (déclarations de détachement) devait intégrer en janvier 2017 les attestions de détachement propres au secteur des transports et sera ouverte aux corps de contrôle. Il convient d'en informer les services et d'organiser les formations qui seraient éventuellement nécessaires à l'appropriation de ces outils et à leur emploi productif;
- la réalisation dès que possible d'un premier bilan des « attestations de détachement » pour le domaine des transports, pour en analyser l'impact et les limites, et, le cas échéant, compléter/modifier les textes ou porter la question à Bruxelles.

1.9. RÉAMÉNAGER ET RENFORCER LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PÉNALES

1.9.1. Développer et mieux appliquer les sanctions administratives

Les sanctions administratives sont fréquemment les plus efficaces et les plus dissuasives, dès lors qu'elles ont un impact économique. Par exemple, l'immobilisation d'un véhicule a des conséquences fortes sur les délais de livraison. Actuellement, ces sanctions sont notoirement sous-utilisées et concernent principalement des entreprises ayant leur siège en France. Les entreprises étrangères peuvent subir une sanction d'interdiction de cabotage d'un an maximum uniquement dans le cas de cabotage irrégulier. Or, l'égalité de traitement entre toutes les entreprises devrait être la règle. La mission suggère donc plusieurs évolutions :

1.9.1.1. Demander aux préfets de région d'utiliser plus fréquemment les sanctions administratives, et en simplifier la procédure

a) Ayant un impact économique rapide sur l'entreprise, les sanctions administratives pourraient être l'instrument majeur d'une plus saine régulation du marché du transport routier. Il s'avère que les sanctions financières, intégrées dans les coûts de fonctionnement des entreprises ont un effet marginal, tandis que les poursuites judicaires sont peu utilisées du fait de l'engorgement des tribunaux, et pratiquement pas à l'encontre des entreprises étrangères compte tenu de la lourdeur des procédures, sauf cas particulier comme celui d'un accident mortel par exemple.

Une instruction claire doit être donnée en ce sens aux préfets de région.

¹⁰ Système d'information - prestations de services internationales

,

⁹ Système automatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers

b) Mais pour être efficace, la procédure doit être revue et simplifiée. Ainsi, la composition et la constitution des CTSA (une ou plusieurs par région) doit permettre une mise en œuvre effective et rapide sur tout le territoire, tandis que leurs modalités de travail doivent être adaptées aux besoins, pour éviter des réunions fréquentes, même des sections, difficiles à l'échelle des grandes régions : consultation électronique, délégations à son président et/ou à un bureau restreint pour formulation d'avis, présentation du plan de contrôle à cette commission... Le délai de convocation des dirigeants de l'entreprise doit également être réduit de trois semaines actuellement à 10 jours.

1.9.1.2. Instaurer une possibilité d'immobilisation de trois jours maximum d'un véhicule de transport routier

La procédure de suspension ou d'interdiction avec avis de la CTSA restera toujours un peu lourde. En revanche, en cas d'infractions sérieuses, à lister (temps de conduite ou de pause largement non respectés, fraude au chronotachygraphe, au cabotage ou au détachement...), ou de récidives multiples, une sanction administrative d'immobilisation temporaire en bord de route, de un à trois jours maximum et aux frais de l'entreprise, pourrait être instaurée..

Pour mieux sécuriser la procédure, il serait judicieux que le contrôleur soit un officier de police judiciaire (OPJ) ou, à défaut, un contrôleur ayant délégation du préfet, et que la sanction soit prise éventuellement après avis du président de la CTSA par voie électronique ou téléphonique. Un compte-rendu de ces immobilisations administratives serait fait à la CTSA.

1.9.1.3. Etendre les possibilités de sanctions administratives aux véhicules, conducteurs et entreprises étrangères

L'objectif est d'accentuer la pression pour une concurrence loyale, en assurant dans toute la mesure du possible une égalité de traitement entre entreprises françaises et étrangères. Actuellement, seule une infraction grave au règlement du Conseil européen (CE) 1072/2009 ou 1073/2009 à l'occasion d'une opération de cabotage peut faire l'objet d'une sanction, qui est l'interdiction de cabotage pour un an maximum (article 18-1 du décret 99-752 modifié du 30 août 1999 pour le transport routier de marchandises, et 44-2 du décret n°85-891 modifié du 16 août 1985 pour le transport routier de voyageurs).

Il est proposé d'étendre les infractions pouvant conduire à une sanction administrative, notamment aux fraudes graves aux temps de conduite/pause et au chronotachygraphe, aux fraudes au détachement et, pourquoi pas, à l'honorabilité. Parallèlement, les sanctions pourraient être plus large : outre l'interdiction de cabotage, l'interdiction du détachement, voire du transport routier en France pourraient, après avis de la CTSA, être prononcées pour une durée d'un an maximum, étendue à toute la France. L'interdiction temporaire d'exercice en France d'un conducteur, et/ou d'un camion pourrait aussi être envisagée.

1.9.2. Actualiser la liste des sanctions pénales

Annuellement une centaine de milliers d'infractions sont relevées. Environ 50 % correspondent à des contraventions de quatrième classe forfaitisées, 40 % sont des contraventions de cinquième classe et 10 % constituent des délits. Des difficultés de

procédure (besoin d'un interprète, etc.), l'encombrement des tribunaux par des affaires souvent plus graves, les problèmes liés à une entreprise installée à l'étranger notamment rendent difficiles le traitement des dossiers lourds comportant des délits. Une analyse des difficultés a été faite par le directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) et la mission propose les actions ci-après.

1.9.2.1. Elaborer une circulaire de politique pénale en matière de contrôle des transports

Cette circulaire devrait aborder notamment les points suivants :

- la mise en place au sein des parquets d'un référent « transports routiers », de préférence affecté à une section économique et financière, et l'organisation de réunions régulières avec les services spécialisés (services d'enquête, DREAL);
- la prise par les procureurs de réquisitions permanentes en matière de consignation ;
- l'harmonisation des pratiques quant aux poursuites diligentées à l'encontre des entreprises et chauffeurs étrangers ;
- la communication des suites de procédures aux services d'enquête ;
- la transmission autant que possible directe des procédures entre les services d'enquête et ceux de la DREAL/DRIEA, afin de limiter les temps inhérents au traitement de ces procédures par les parquets qui ne servent alors que de « boîte aux lettres » ;
- les consignes à donner aux services d'enquête pour respecter la procédure, notamment en cas de demande ou non d'un interprète, d'assistance d'un avocat ou encore de l'alerte du consul concerné, ...;
- le lien entre les systèmes de fraude complexes en matière de transport et la lutte contre le travail illégal, avec le recours à la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, qui a créé une circonstance aggravante de bande organisée concernant l'ensemble des infractions de travail illégal, et à la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, pour ce qui concerne notamment la lutte contre les détachements frauduleux.

Au-delà d'une telle circulaire, il apparaît souhaitable de clarifier et simplifier le régime de responsabilité des entreprises de transport étrangères et les procédures, pour faciliter le travail des services de contrôle et des parquets ou juges d'instruction, en garantissant la viabilité juridique des procédures.

1.9.2.2. Désengorger les tribunaux

Le classement sans suite, trop fréquent mais bien compréhensible, rend très inefficace la menace de sanction. Plusieurs approches possibles sont suggérées pour alléger la charge des tribunaux et renforcer l'efficacité de la sanction. Naturellement, une analyse plus poussée par la chancellerie de ces suggestions sera nécessaire sur leur faisabilité et opportunité juridiques :

- forfaitiser certaines infractions ou déclassifier en 4^{ème} classe des infractions de 5^{ème} classe serait souhaitable afin d'assurer un traitement immédiat, désengorger les parquets et leur permettre une concentration des interventions sur les infractions complexes. Il pourrait s'agir notamment des infractions de 5e classe relatives aux pièces devant être présentées lors du contrôle (défaut de présentation de la licence, du justificatif de location, de la lettre de voiture, voire non-présentation des disques des 28 derniers jours). Cette évolution supposerait soit une extension de l'amende forfaitaire aux contraventions de 5e classe, soit une transformation de ces infractions en contraventions de 4e classe;
- étendre le champ d'application de la composition pénale aux personnes morales ;
- étendre la transaction pénale (article 41-1-1 du code de procédure pénale) aux contraventions et délits du code des transports non punis d'une amende forfaitaire. La transaction présenterait l'avantage de clore la procédure au moment du paiement de l'amende transactionnelle ;
- favoriser l'intégration du contentieux des transports routiers dans la compétence du futur Procureur européen ou d'une agence européenne des transports, afin d'harmoniser les régimes procéduraux ainsi que la politique des poursuites au sein de l'Union européenne ;
- relever le montant de certaines amendes pour obtenir un effet plus dissuasif ; s'aligner sur les pays voisins dès lors que certaines de leurs amendes sont plus élevées à infraction identique.

1.10. DÉVELOPPER LA COLLECTE ET L'EXPLOITATION DE DONNÉES SUR LES TRANSPORTS ROUTIERS POUR GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DES CONTRÔLES

Le transport routier a changé d'époque avec l'ouverture du marché européen et l'extension de l'Union à l'Europe de l'Est. Mais le dispositif de contrôle dans son essence n'a guère changé. Il s'adresse à toute entreprise installée en France et concerne les véhicules poids lourds et cars, français ou étrangers qui circulent, pris un par un sur route, et leurs conducteurs pris individuellement. Cette conception est dès lors largement inadaptée aux nouveaux besoins induits par le marché européen, tandis que les technologies nouvelles disponibles aujourd'hui sont largement sous-exploitées pour les opérations de terrain comme en entreprise voire au siège des services contrôleurs de l'Etat.

La France pourrait pourtant décider de changer le paradigme de son dispositif de contrôle en collectant et en exploitant des données de masse sur le transport routier afin de trouver une nouvelle efficacité globale.

1.10.1. Organiser la collecte automatisée d'informations relatives aux transports routiers sur l'ensemble des grands axes de circulation

L'enjeu en la matière est de recueillir le maximum d'informations sur les véhicules – tracteurs et remorques - et leurs conducteurs, avec leurs lieux et horaires de passage. Cette collecte de masse, nettement augmentée par rapport à l'existante, doit être organisée et automatisée, afin de démultiplier l'action de contrôle. Les données devraient notamment provenir :

- des contrôles opérés par les services ;
- des sociétés d'autoroutes qui enregistrent de nombreuses informations ;
- de la mise en place de systèmes LAPI qui fonctionnent aujourd'hui en identifiant les véhicules par rapport à une base de données d'immatriculation de véhicules recherchés, c'est-à-dire en sens inverse de celui qui serait intéressant pour le transport routier. Il s'agirait de lire toutes les plaques sur les grands axes de circulation et de centraliser dans un fichier, les données (immatriculation et point d'enregistrement, vitesse, poids...) étant agrégées avec celles provenant d'autres sources. Un plan de déploiement de lecteurs LAPI complémentaires serait à prévoir. Les portiques subsistant de l'ancien projet d'écotaxe pourraient notamment être utilisés comme premier support;
- d'autres sources de diverses natures : images de vidéosurveillance, attestations de détachement, ... ;
- des stations de pesage en marche si elles sont développées et automatisées ;
- le cas échéant, des données de bourses de fret en ligne ;
- sans oublier les infractions commises en France (GRECO...) ou même à l'étranger si l'accès aux registres nationaux s'améliorait.

Il sera nécessaire de bien cerner puis de définir les données accessibles et réellement utiles pour le dispositif de contrôle. Un fichier centraliserait toutes ces données de circulation routière, en respectant les règles de la Commission nationale « informatique et libertés » (CNIL). Les données concerneraient tous les poids lourds, les autocars et les VUL¹¹. Les capacités de stockage de données requises devront être examinées avec soin.

1.10.2. Préparer la collecte des données des chronotachygraphes intelligents

Si le dispositif ci-dessus était mis en place, les données captées des nouveaux chronotachygraphes intelligents y trouveraient évidemment leur place, et tant le système de collecte que le fichier devraient intégrer ce fait.

¹¹ Un tel système pourrait aussi être utilisé pour les fraudes douanières, la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue…si les pouvoirs publics le souhaitaient.

Même dans le cas où un tel fichier ne serait pas mis en place, l'Etat devrait préparer l'exploitation des données de ce nouveau chronotachygraphe, qui sera déployé de 2019 à 2034, délai bien trop long que la France pourrait d'ailleurs s'employer à faire raccourcir¹². Les spécifications techniques n'étant pas encore toutes connues, mais annoncées pour les mois qui viennent, l'organisation de la collecte des données est donc à prévoir. Elle dépendra en particulier des informations accessibles et de la distance de captage. L'enjeu de la collecte de ces données, en complément ou à la place des précédentes, est majeur pour organiser efficacement le contrôle des transports routiers dans les années qui viennent. Il serait d'ailleurs incompréhensible que la mise en place de ce chronotachygraphe par l'Union européenne (UE) ne soit pas pleinement exploitée par les autorités de contrôle nationales.

La préparation de cette opération devait démarrer fin 2016, au moins pour déterminer les services attendus par la France du nouveau chronotachygraphe, commencer à identifier les risques que son utilisation va faire apparaître et définir la manière dont elle souhaite exploiter les informations auxquelles il devrait permettre d'accéder. Il conviendrait, à cet égard, de créer une « task-force » dédiée à ces travaux, réunissant notamment la DG des entreprises (DGE), la police et la gendarmerie nationales, la DST et d'inviter à ses travaux la douane, l'inspection du travail et les URSSAF.

1.10.3. Mettre en place un système d'exploitation de l'ensemble des données, permettant les sanctions administratives, le ciblage de contrôles et l'ouverture d'enquêtes judiciaires

Après collecte et centralisation dans un fichier national, c'est la conception d'un système d'exploitation aux fins de contrôle qui est à mettre en place. Les données doivent notamment permettre de découvrir :

- des fraudes au chronotachygraphe : temps de conduite et de pause non respectés ;
- des fraudes au cabotage;
- des fraudes au détachement
- des conditions de travail ou de vie indignes ;

mais aussi de mettre en évidence des sociétés multirécidivistes et des systèmes organisés.

A travers cette exploitation de données, les objectifs sont multiples :

l'organisation systématique du ciblage des contrôles à l'encontre de véhicules, ou de sociétés ;

des sanctions administratives rapides: suspension partielle ou totale, ou même interdiction d'activité en France, par exemple en cas de société/véhicules récidivistes en matière de cabotage et/ou détachement, ou encore de VUL dangereux pour la sécurité routière (temps de conduite et de pause très largement dépassé, etc.). Certes, d'autres sociétés étrangères apparaîtront, mais de telles sanctions rapides et économiquement dissuasives permettront d'assainir le marché;

¹² Sinon à titre général, du moins dans certaines de ses modalités d'application, aux flottes de transport international au premier chef.

- l'engagement d'enquêtes judiciaires pour les cas le justifiant.

Mais la mise en œuvre de ces dispositifs apparaît particulièrement complexe.

En effet, la collecte et l'exploitation de données en masse nécessite un effort simultané sur trois axes d'action :

- l'identification des zones non exploitées mais potentiellement riches en informations intéressantes pour le contrôle, l'estimation de la ressource existante, la mesure de son accessibilité et la mise en place d'accès à ces informations ;
- la conception du ou des formats qui faciliteront leur exploitation en tant que données et la montée en puissance des capacités matérielles de captation de données :
- enfin, la montée en capacité de stockage et d'exploitation des données.

Ceci se traduit par :

- la prévision de l'intégration des données des bourses de transport, fondée sur l'obligation faite à celles-ci, aux donneurs d'ordre, aux expéditeurs et aux réceptionnaires professionnels (plateformes de distribution notamment), d'archiver et de transmettre les données essentielles des contrats aux contrôleurs ;
- l'identification d'autres sources d'information jusqu'ici non exploitées, l'examen juridique de leur accessibilité aux services de l'Etat et l'estimation des volumes de données alors récupérables pour exploitation, la définition du format à leur donner pour en faciliter le traitement. La consultation initiale puis périodique d'un « data scientist » de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), puis l'accompagnement par une équipe de ces spécialistes à partir d'un moment à déterminer seront nécessaires pour mener cette opération de long terme (probablement plusieurs années);
- le déploiement massif de matériels et logiciels : celui-ci devra se traduire par :
 - o l'installation de système LAPI pour lire toutes les plaques de PL, VUL et cars, su les portiques installés sur les axes majeurs et sur d'autres axes importants de circulation ;
 - o l'augmentation du nombre de stations de pesage en marche et leur interconnexion avec un système de sanctions automatisées ;
- la mise en place d'un vaste fichier, intégrant GRECO et centralisant les données de lecture LAPI, des SPM, des sociétés d'autoroutes, des chronotachygraphes géolocalisables... Ce fichier sera interconnecté avec d'autres fichiers: fichier des attestations de détachement, du CLEISS, mais aussi des douanes (remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques TICPE)... Toutes les infractions relevées devront y être versées;
- la création d'un système d'exploitation de ce fichier pour détecter les cabotages irréguliers, les véhicules en fraude au détachement, les temps de conduite dépassés (et fraudes au chronotachygraphe). Le système d'exploitation devra faire ressortir les

fraudes, certaines ou probables, permettre des sanctions administratives et/ou des ciblages de contrôle sur route, ou en entreprise.

1.11. PROPOSER DES ÉVOLUTIONS DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ET DES MODALITÉS DE CONTRÔLE

L'Union européenne a organisé le marché des transports de façon assez largement ouverte, même si des restrictions sensibles existent sur les transports nationaux effectués par des entreprises non établies afin de garantir une concurrence loyale. Or, force est de constater que les dérives s'accroissent depuis quelques années et que les règles actuelles, d'une part, ne sont pas toujours contrôlables et, d'autre part, peuvent être inadaptées au domaine du transport routier par nature mobile. La France joue un rôle moteur dans certaines évolutions, que ce soit directement pour les transports ou dans la lutte contre le travail illégal, notamment la lutte contre la fraude au détachement. De multiples propositions pourraient être faites par notre pays :

1.11.1. Organiser un contrôle européen sur les fraudes au chronotachygraphe et sanctionner les entreprises frauduleuses

Le nouveau chronotachygraphe dit « intelligent », géo-localisable, va arriver à partir de 2019. Il est nécessaire de lutter efficacement contre les fraudes sophistiquées qui existent déjà avec l'actuel appareil et celles qui ne manqueront pas d'apparaître. Le contrôle des temps de conduite et de repos a en effet été un grand progrès, tant pour les conditions de travail des conducteurs que pour l'équité dans la concurrence, ainsi que pour la sécurité routière. Le constat est que chaque pays mène sa lutte seul face à ces fraudes, en devant parfois recourir à des entreprises spécialisées d'analyse. Or, les éléments techniques matériels et immatériels qui permettent ces tricheries sont élaborés par quelques officines implantées le plus souvent hors du territoire national du pays contrôleur, et donc hors de portée immédiate de son action. L'UE doit donc organiser les opérations de détection et de répression avec des sanctions au moins aussi lourdes pour les transporteurs (suspension ou interdiction européenne...) que pour les sociétés spécialisées dans l'élaboration et la fourniture des moyens de la fraude 13.

1.11.2. Organiser un contrôle par les « pairs » pour harmoniser progressivement la pratique des contrôles sur le territoire de l'Union européenne

Le contrôle du transport routier est géré nationalement, mais avec des différences d'organisation, d'objectifs et de moyens selon les pays. Mais il n'appartient pas, bien sûr, à un pays de juger les dispositifs de contrôle de ses partenaires alors que ceux-ci ont probablement des niveaux efficacité différents et que les véhicules des entreprises fraudeuses, eux, ne connaissent pas les frontières.

¹³ Fraude d'une extrême gravité sociale.

A l'instar de ce qui existe en matière de transport aérien, il serait possible d'organiser un contrôle ou un audit du dispositif de contrôle de chaque pays par un groupe d'experts d'autres pays européens. Le résultat de ce « contrôle du contrôle » serait rendu public, garantissant à tous les états l'égalité de traitement et la transparence. Ce dispositif générerait progressivement l'harmonisation des systèmes et des pratiques de contrôle au sein de l'Union et donc une bien meilleure efficacité globale. ECR pourrait être, sinon le support opérationnel de ce dispositif ou son organe de coordination, du moins être à l'initiative et à l'impulsion de celui-ci, notamment en termes d'élaboration des principes de mise en œuvre de ce contrôle par les pairs.

1.11.3. Clarifier les notions d'établissement et d'activité substantielle, et en garantir le contrôle dans tous les pays

Dans le domaine du transport routier comme dans d'autres secteurs d'activité, mais peut-être plus encore, il existe des établissements « coquille vide », des sociétés « boîte aux lettres » dans certains pays nouveaux entrants, mais pas seulement. Ceci a des conséquences en matière de détachement de travailleurs et notamment de règles de sécurité sociale. Plusieurs orientations ont été prises par la France dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) :

- exiger une ancienneté d'au moins trois mois dans la relation contractuelle entre le salarié détaché et son employeur, et son immatriculation au régime de sécurité sociale de l'Etat d'établissement de l'employeur depuis au moins trois mois, avant tout détachement :
- réviser les critères de « l'activité substantielle » dans le pays d'établissement, activité qui doit être un préalable au détachement ;
- revoir les règles relatives à la législation sécurité sociale applicable, notamment lorsqu'existent des intermédiaires (entreprise de travail temporaire, sous-traitance en cascade...) ou en cas de pluriactivité, qui favorisent et encouragent au choix du moindre coût et de la moindre protection au détriment du travailleur détaché.

1.11.4. Soutenir le processus de révision de la directive « détachement » 96/71 proposée par la Commission européenne

La Commission européenne a proposé le 8 mars 2016 une révision de la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs, introduisant des changements notamment dans trois domaines : la rémunération globale du salarié détaché (et non plus seulement le salaire minimal), les règles sur les travailleurs intérimaires et la limitation de durée de détachement.

La France soutient ce processus et l'application du principe « A travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail » - appelé de leurs vœux par le président de la Commission européenne et plusieurs Etats membres - serait un grand progrès et profiterait également au

secteur des transports¹⁴. Cela étant, après son lancement, onze parlements nationaux se sont prononcé en faveur de la procédure dite du « carton jaune » qui conteste la proposition de révision pour non respect du principe de subsidiarité. Les négociations au sein de la formation compétente du Conseil se poursuivent.

1.11.5. Mettre en place des modalités de régulation et de contrôle des VUL, notamment avec le chronotachygraphe pour les véhicules de plus de deux tonnes dans le cadre du transport pour compte d'autrui routier

L'utilisation de VUL pour le transport routier pour le compte d'autrui - les livraisons urgentes notamment avec le e-commerce - est en plein développement. Mais son cadre d'emploi reste très sous-régulé, générant concurrence déloyale, conditions de travail et de vie très dégradées, risques croissants pour la sécurité routière. Plusieurs pays (Allemagne, Belgique...) ont commencé à imposer des règles fortes et la France a mis en place des règles relatives aux transports avec ce type de moyens. Mais dans chacun de ces pays, cela ne concerne que les entreprises nationales, les pénalisant en termes de concurrence, alors que se développent des flottilles de camionnettes en Europe de l'Ouest, avec des conducteurs de toute l'Union, voire hors de celle-ci, et que s'accroit le nombre de salariés faux indépendants...

La Commission européenne est consciente du phénomène. Il est essentiel de rechercher des solutions concrètes, sans attendre une catastrophe routière qui finira par arriver, en particulier pour ce qui concerne le transport pour compte d'autrui. Celles-ci pourraient consister à :

- imposer aux VUL l'enregistrement et des règles d'exercice dans tous les pays ;
- rendre obligatoire le chronotachygraphe, au moins à partir de 2,7 t de masse totale, comme en Allemagne ;
- permettre de lutter contre des conditions de vie et de logement indignes. Les « bulbes » de certains VUL peuvent être l'indice de conditions de vie dégradées imposées au conducteur.

1.11.6. Rendre mieux contrôlables les règles relatives au cabotage

Le cabotage en soi est légitime, tant pour éviter des retours à vide dans le cadre de la lutte contre le changement climatique que pour abaisser les coûts et limiter le nombre de camions sur les routes.

Avec un délai de sept jours autorisant trois transports internes, les règles actuelles sont déjà très lâches, d'autant qu'un passage de frontière est souvent facilement organisable et peut être strictement formel. La durée pour traverser n'importe quel pays européen, en respectant

¹⁴ Dans ce cadre, il convient d'approfondir les conditions dans lesquelles peuvent être contrôlés ces principes dans le domaine des transports routiers.

les règles de durées de conduite et de repos, excède rarement la journée, le Bénélux, pour sa part, ayant organisé ses règles internes de cabotage.

Pour en faciliter le contrôle, restreindre les règles de cabotage pourrait apparaître comme un objectif. En tout état de cause, aucune libéralisation supplémentaire n'est donc acceptable à ce stade sans harmonisation sociale préalable.

Par ailleurs, pour lutter contre la fraude aux règles sur le cabotage, un renforcement la coordination des contrôles apparaît indispensable.

Un meilleur échange de données entre les autorités de contrôle des Etats membres ou l'utilisation de la géo-localisation du nouveau chronotachygraphe constituent des pistes d'amélioration.

1.11.7. Mieux organiser la coordination opérationnelle entre les pays de l'Union européenne

La coordination entre l'ensemble des pays européens est très insuffisante, même si elle s'organise pour la lutte contre le travail illégal en général. Il est anormal que le registre européen des intervenants des transports routiers¹⁵ (ERRU), interconnexion des registres nationaux, ne soit toujours pas pleinement opérationnel, deux ans après la date limite. Pire, il ne s'agit pas d'une vraie base de données européenne.

Il est indispensable de finaliser très vite l'ERRU bien sûr, mais aussi de proposer un véritable fichier européen, qui permettrait à chaque pays de connaître la réalité de chaque entreprise européenne, ses filiales, ses infractions, etc.

La coopération entre Etats membres devrait aussi être organisée au niveau européen. L'inscription et la participation aux activités d'ECR, rendues obligatoires pour tous les membres pourraient être une solution de base. D'autres hypothèses plus ambitieuses mériteraient d'être examinées, spécifiques aux transports routiers. La « Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré », finalisée par l'adoption définitive de la décision par le Conseil et le Parlement le 9 mars 2016, pourrait en outre être judicieusement utilisée pour des travaux spécifiques au secteur du transport routier.

1.11.8. Soutenir l'hypothèse d'une agence européenne de contrôle du transport routier complémentaire des dispositifs nationaux

Cette option ne consisterait pas à dessaisir les Etats membres, mais à bâtir une organisation susceptible de les conforter et de les épauler dans leurs missions de contrôle du transport routier. La France pourrait soutenir très activement cette démarche, qui sera examinée plus en détail dans le cadre d'un scénario d'évolution.

¹⁵ European Register of Road Transport Undertakings

Ces différentes suggestions n'épuisent bien sûr pas les sujets européens, mais des avancées significatives dans plusieurs de ces domaines seraient déjà de nature à favoriser la lutte contre la concurrence déloyale et contre les conditions de travail et de vie indignes de certains conducteurs.



2 - LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION PROPOSÉS

Trois scénarios sont proposés. Ils sont volontairement différenciés, mais ne sont pas forcément alternatifs: ils peuvent très bien se combiner, se compléter, au moins en partie. Ainsi, le scénario 1 traite du dispositif de contrôle européen, ce qui n'exclut pas d'agir aussi en complément au niveau national, d'autant que l'hypothèse d'une agence au niveau européen figurant dans ce premier scénario fait débat, et elle ne pourrait voir le jour qu'à moyen terme.

De même, les scénarios ne reprennent pas l'ensemble des propositions analysées en première partie de ce rapport, mais il va de soi que celles-ci peuvent, en totalité ou non, entrer dans la combinaison des mesures constitutives de chacun d'eux.

2.1. SCÉNARIO 1 : UN DISPOSITIF DE RÉGULATION ET DE CONTRÔLE EUROPÉEN

2.1.1. Description

Dans ce scénario, sous la pression forte des pays d'Europe de l'Ouest, l'UE décide de changer la donne en matière de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs, en mettant en place un système de contrôle au niveau européen, complémentaire de celui des états membres. En effet, le système actuel est générateur de concurrence déloyale, de dumping social, contraire à l'esprit, voire à la lettre des traités et réglementations européennes. Les conditions de travail, de vie et de logement des conducteurs sont prises en compte de façon prioritaire.

L'Europe s'engage dans des clarifications/modifications des règles relatives notamment au cabotage, au détachement et aux VUL afin d'en permettre le contrôle réel.

2.1.2. Création d'une agence européenne dotée de moyens de contrôle adaptés

2.1.2.1. Aller résolument vers la création d'une agence européenne dédiée au transport routier

L'accidentologie des VUL, des reportages sur les conditions de vie indignes de certains travailleurs dits « détachés » font prendre conscience que l'opinion publique est de plus en plus sensible à certaines dérives qui se sont développées sous couvert d'un juridisme attaché à la lettre des textes en oubliant leur esprit.

A l'instar de ce qui existe pour les autres modes de transport (l'aérien avec l'agence européenne de la sécurité aérienne - EASA¹⁶; le ferroviaire avec l'agence ferroviaire européenne - ERA¹⁷), le moment apparaît sans doute venu de faire converger des initiatives partielles telles que la coopération organisée par l'association ECR, en créant une véritable agence européenne dédiée au transport routier.

¹⁶ European Air Safety Agency

¹⁷ European Railway Agency

En effet, face à une réglementation européenne de plus en plus complexe, celles portant sur l'accès à, et l'exercice de l'activité de transporteur constituent une source de difficultés d'interprétation et d'application au sein des États membres¹⁸. En découlent des disparités et hétérogénéités importantes dans les pratiques nationales de contrôle. Par ailleurs, les principes fondamentaux de l'application territoriale du droit du travail européen contenus dans le règlement sur les obligations contractuelles ainsi que dans la directive concernant le détachement de travailleurs qui le complète sont trop souvent ignorés dans l'Europe du transport routier notamment de marchandises.

Dans ce contexte de perturbations du marché européen en pleine crise économique, la conférence organisée par la France le 16 avril 2014 a permis de remobiliser l'ensemble des acteurs français et européens du secteur (ministres, parlementaires nationaux et européens, représentants de la Commission, organisations professionnelles et syndicales), ainsi que de rouvrir des problématiques jusque-là non traitées par la Commission. Lors de son intervention, son représentant a suggéré la création à terme d'une agence européenne compétente en matière de transport routier, pour contrer les difficultés de régulation du marché.

La France a ensuite présenté au cours du Conseil informel d'Athènes du 8 mai 2014, puis à l'occasion du Conseil des ministres de Luxembourg du 5 juin 2014, les principaux résultats de la conférence de Paris sur l'avenir du transport routier de marchandises. Elle a notamment fait part des points de convergence importants apparus lors des débats et qui pourraient constituer les priorités de la Commission dans ce domaine, ils concernent :

- la nécessité de clarifier la législation applicable au secteur ;
- la nécessité d'améliorer et d'harmoniser les pratiques de contrôle ;
- la nécessité d'assurer une meilleure articulation entre les réglementations « transports » et sociales ;
- l'intérêt de promouvoir une agence européenne dédiée au transport routier, afin de coordonner les politiques de contrôle au niveau européen.

L'actualité européenne récente sur le temps de repos des conducteurs en Belgique et en France (au moyen de la loi Savary), et la question de l'application effective de la directive détachement aux conducteurs routiers témoignent avec une résonance forte des problématiques à résoudre dans ce secteur.

¹⁸ Ce constat s'applique notamment au regard du respect :

⁻ des règles d'établissement des entreprises : nombre d'États membres continuent à tolérer sur leur territoire des entreprises « boîtes aux lettres » implantées pour contourner les réglementations sociales et fiscales des autres États membres, au mépris du règlement (CE) n° 1071/2009 ;

des règles du cabotage : les États membres interprétant souvent de manière distincte des règles rédigées il est vrai de manière parfois ambiguës dans le règlement (CE) n° 1072/2009 ;
 de la réglementation européenne relative aux temps de conduite et de repos des conducteurs (règlement (CE) n°

⁻ de la réglementation européenne relative aux temps de conduite et de repos des conducteurs (règlement (CE) 561/2006), par exemple en ce qui concerne le repos hebdomadaire de 45 heures.

2.1.2.2. Les limites d'Euro Contrôle Route

Les difficultés évoquées supra témoignent d'un hiatus entre les objectifs de la législation européenne existante et les pratiques observées à l'échelon national. En témoigne la nécessité éprouvée par plusieurs États membres de se réunir au sein d'une structure intitulée Euro Contrôle Route (ECR), sur une base volontaire et sous une forme associative. ECR réunit actuellement la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Pologne, l'Autriche, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie et la Croatie. Son objectif est d'établir progressivement une vision harmonisée des pratiques de contrôle du secteur du transport routier par des actions liées au respect des règlements existants. Toutefois, aussi louables soient-ils, ses résultats ne peuvent qu'être limités par son spectre géographique tout autant que par son absence de force contraignante.

2.1.2.3. Les missions d'une agence européenne

A l'instar de ce qui a été fait dans les domaines aérien et ferroviaire, les missions d'une structure européenne dédiée au transport routier pourraient consister à :

- assister la Commission européenne dans son activité réglementaire et l'élaboration d'une doctrine commune ;
- préciser en tant que de besoin les conditions d'application effective des règlements et des directives ;
- transformer le système d'interconnexion ERRU des registres nationaux en un véritable fichier européen des entreprises de transport, avec leurs données, salariés, infractions...; la suspension ou l'interdiction de sociétés fraudeuses pourrait alors en découler au niveau européen;
- mener à bien au niveau européen, qui paraît plus pertinent, certaines missions prescrites par les règlements du Paquet routier telles que l'établissement du classement des entreprises par facteur de risques (système de cotation des risques), à l'instar de ce qui se pratique dans le secteur aérien et qui conduit l'EASA à préparer la « liste noire » des compagnies aériennes ;
- mettre en place des modalités de contrôle pour l'application du règlement social européen aux véhicules utilitaires légers : licences, chronotachygraphes à partir de 2,7 t
- mettre en place un dispositif européen de contrôle du cabotage (système de lecture de plaques aux frontières ou accélération d'un système de géo-localisation, et fichier/logiciel d'exploitation européen), avec une clarification des règles de cabotage, qui seraient plus restrictives;
- favoriser les échanges d'informations et le retour d'expérience entre États membres sur l'application des règles fiscales et sociales applicables aux salariés du transport routier ;

¹⁹ A l'identique de la pratique allemande.

- coordonner les pratiques nationales de contrôle et assurer des formations complémentaires à l'attention des contrôleurs, la formation initiale relevant des Etats membres ;
- analyser la mise en œuvre par les États membres de la réglementation qui leur est applicable et pratiquer ou faire pratiquer de façon systématique des audits sur l'action des autorités nationales ;
- mettre en place un système juridique de sanctions administratives (suspension/interdiction) et judiciaires au niveau européen, organiser les échanges et le recueil de preuves entre États;
- observer le marché, produire des statistiques et des analyses des coûts observés.

Le domaine couvert porterait sur :

- la réglementation européenne relative à l'accès à la profession de transporteur routier, à l'accès au marché international du transport routier, aussi bien dans ses composantes « marchandises » que « voyageurs » ;
- la réglementation sociale européenne (temps de conduite et de repos, chronotachygraphe), et la formation des conducteurs routiers ;
- la réglementation relative au transport de matières dangereuses ;
- les questions liées à la pratique du cabotage et au détachement des conducteurs routiers, dans l'esprit certes d'une libre circulation des travailleurs et des services au sein de l'Europe, mais qui ne doit pas se traduire par un détournement des règles nationales de protection des travailleurs, ou des pratiques relevant de l'esclavage moderne (il est impossible de se nourrir et de se loger dignement en Europe occidentale avec des niveaux de revenu de certains pays de l'Europe orientale);
- la définition d'objectifs de contrôles adaptés à chaque pays, tenant compte de leur situation particulière, notamment pour les pays de transit : définition d'objectifs non seulement de contrôle sur route ou en entreprise nationale de transport, mais aussi d'objectifs de contrôles sur les principaux points de chargement et de déchargement (ports, plateformes multimodales, grandes plateformes de distribution, grandes zones logistiques).

L'audit des systèmes de contrôle mis en place par les autorités nationales pourrait être réalisé soit par des personnels de l'agence, soit simplement organisé par ces derniers et mené pratiquement par les services de contrôle d'un autre État, à l'instar de ce qui se pratique dans le domaine aérien. Les résultats de l'audit feraient l'objet d'une publication systématique par l'agence.

Sur le plan fonctionnel, les autres agences intervenant dans le domaine des transports ont pour mission principale de veiller à la sécurité afin de limiter les risques de pertes humaines, de prévenir les atteintes à l'environnement et d'assurer l'interopérabilité de dispositifs techniques. Sans obérer ces aspects, l'agence compétente en matière de transports routiers aurait une mission supplémentaire, innovante à bien des égards : contribuer au respect de conditions de vie décente des salariés de ce secteur et au bon fonctionnement d'un marché économique en améliorant sa régulation.

D'un point de vue financier et avec une perspective de moyen terme, la création d'une agence pourrait être génératrice de ressources publiques supérieures aux contributions nationales attendues pour ce projet. En effet, outre l'augmentation du nombre d'amendes infligées à la suite de contrôles en bord de routes, fruit d'une professionnalisation accrue des contrôleurs, les recettes sociales²⁰ et fiscales devraient augmenter sensiblement à la suite de redressements effectués sur les entreprises, les missions de l'agence, en assurant une meilleure régulation du secteur ayant vocation à faire diminuer les montages frauduleux élaborés par nombre d'entreprises de transport routier.

Enfin, sur un plan plus symbolique, le secteur du transport routier représente, à l'échelle de l'Union, environ trois millions d'emplois, trois cent mille pour la seule France. Il s'agit ainsi du deuxième poste d'emplois « ouvriers » au sein de l'Union, après l'industrie. La promotion de l'institution d'une agence européenne, dont l'ambition à terme serait de rééquilibrer le marché en gommant ses dérives les plus néfastes s'exerçant sur les salariés, permettrait d'apporter un signal de tout premier ordre face aux doutes qui se généralisent face à une Europe qui est perçue par nombre d'européens comme semblant parfois ne pas prendre assez en compte la situation des plus faibles.

2.2. SCÉNARIO 2 : UN RENFORCEMENT DU CONTRÔLE AVEC LA CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE

2.2.1. Description

Face aux insuffisances de la régulation et du système de contrôle actuel du transport routier de marchandises et de voyageurs, y compris pour assurer une meilleure défense de son pavillon, la France réorganiserait fortement son organisation administrative dans le domaine, en créant une agence nationale de contrôle des transports routiers, avec des missions et personnels conséquents. La répartition des rôles des différents corps procédant aux opérations pourrait en être modifiée. L'agence piloterait un plan d'investissement, notamment s'agissant des systèmes d'information, et certaines réglementations et sanctions seraient renforcées. L'action de la France se poursuivrait au niveau européen mais, avec l'agence, la France pallierait partiellement les lenteurs et difficultés à avancer efficacement à ce niveau.

Pour donner un ordre de grandeur, à l'occasion d'investigations concernant un grand groupe de transport, l'URSSAF a notifié à ce groupe un redressement de 33 millions d'euros, chiffre à mettre en rapport au coût d'une agence employant 50 agents, soit une dizaine de millions d'euros répartis entre 28 États (sur la base du coût par agent constaté pour l'EASA).

2.2.2. L'agence nationale de contrôle des transports terrestres

La création d'une agence nationale de contrôle des transports terrestres (ANCTT) est au centre de ce scénario²¹ et la France s'inspire de modèles étrangers.

2.2.2.1. Les missions de l'agence

Plusieurs missions pourraient lui être confiées :

- la gestion du registre des entreprises de transport ;
- la gestion d'une base de données législatives et réglementaires, d'un ou plusieurs guides de contrôle, accessibles à tous les agents des corps de contrôle ;
- la mise en œuvre d'un plan de formation interministériel pour les agents des différents corps de contrôle ;
- le pilotage et le ciblage de la politique nationale de contrôle des transports routiers, et la coordination des plans régionaux ;
- le pilotage du ou des système(s) d'information, actuels et futurs (cf. partie 4 : dimension électronique), en veillant à l'accès aux interfaces par tous les agents de contrôle ;
- le pilotage d'un plan pluriannuel d'investissements dans les moyens matériels et logiciels d'exploitation, et dans les dispositifs de contrôle automatisés ;
- la préparation de propositions d'évolutions de réglementations aux autorités ;
- la correspondance avec les organisations de contrôle des autres pays et de l'UE.

2.2.2.2. Les moyens de l'agence

- les personnels : l'agence se verrait affecter les agents du registre et le corps des CTT, mais aussi des agents de contrôle issus de la PN, de la GN, des douanes, de l'Inspection du travail et de l'URSSAF. Ces agents seraient mis à disposition ou détachés. L'objectif serait de construire une inter-ministérialité réelle du dispositif de contrôle national. Leur participation permettrait à l'agence d'élaborer une stratégie de contrôle et de ciblage, et d'assurer plus aisément la coordination des opérations. Une cellule spécifique pluridisciplinaire serait chargée d'analyser toutes les infractions, de lancer des analyses sur les entreprises ayant plus de trois infractions sur le territoire, de centraliser les procédures relatives aux (ou faisant suite à des) infractions multiples de la même entreprise, de définir les entreprises ciblées, étrangères comme françaises, ainsi que les plateformes logistiques, de saisir les autres pays...;

²¹ Les critères définis par la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 pour créer une nouvelle agence apparaissent remplis. Les critères de spécialité, d'efficience, d'expertise, de partenariat et de gouvernance sont bien au cœur de ce scénario.

- le fichier GRECO serait transféré à l'agence qui en assurerait le développement, l'interconnexion et l'accessibilité à tous les corps de contrôle. L'agence préparerait aussi les systèmes d'information et d'exploitation futurs ;
- les moyens financiers : l'agence pourrait se voir affecter notamment tout ou partie des ressources tirées du contrôle des transports routiers.

2.2.2.3. La répartition des rôles et les pouvoirs des agents de contrôle

La création de l'agence pourrait être l'occasion d'évolutions dans les pouvoirs et le rôle des différents corps de contrôle :

- les pouvoirs des contrôleurs des transports terrestres seraient renforcés avec notamment le pouvoir d'interception pour ne plus dépendre des forces de l'ordre et être en capacité, dans le cadre d'un planning, d'intervenir, tous les jours mais aussi la nuit ou le week-end. A l'image du dispositif allemand, leur bureau serait leur véhicule. Ils pourraient dans des conditions à préciser, notamment statutaires, devenir officier ou agent de police judiciaire (OPJ ou APJ). Leur rôle pourrait être concentré sur les contrôles sur route et sur les bases logistiques, mais ne plus guère, voire plus du tout, s'exercer en entreprises;
- le contrôle en entreprise pourrait être assuré principalement par l'inspection du travail. Ses effectifs spécialisés en transport seraient accrus, avec une formation accentuée en lien avec les formations CTT et une nouvelle approche de la régulation de l'économie des transports. Le secteur des transports serait conforté au rang de priorité dans la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement ; les URSSAF intervenant aussi en entreprise, leurs pouvoirs de contrôle pourraient également être étendus au-delà de leur cadre classique dans le domaine des transports ;
- la police, la gendarmerie, les douanes restent mobilisées sur le contrôle des véhicules de transport routier, avec une entrée prioritaire « sécurité routière » pour la police et la gendarmerie, couvrant naturellement les temps de conduite et de repos ainsi que le respect des règles du code de la route pour les premières, et une entrée « marchandises transportées » pour la Douane.

Les pouvoirs des différents corps de contrôle pourraient être étendus à toute la gamme d'infractions, afin de renforcer l'efficacité et l'efficience des contrôles, et d'éviter les risques de procédure.

2.2.3. Une clarification des règles et un renforcement des sanctions administratives

Un effort marqué de clarification des règles accompagnerait la création de l'Agence, le travail en commun de ses personnels facilitant l'apparition d'améliorations productives. Ainsi, les principes suivants seraient affirmés :

- en matière de détachement, toute prestation effectuée en France est rémunérée au salaire et conditions françaises (Loi Savary) ; l'utilisation de l'attestation mise

récemment en place fera rapidement l'objet d'un premier bilan et sera clarifiée dans son périmètre d'application et modifiée si besoin ;

- à défaut de licence européenne ou dans leur pays d'immatriculation, les VUL étrangers, comme les français, pourraient être astreints à obtenir une licence en France et à être équipés d'un chronotachygraphe à partir d'un seuil à déterminer (2,7 tonnes transport pour compte d'autrui) ; cette mesure se justifierait notamment par l'accidentologie problématique des VUL;
- des décisions d'organismes étrangers de sécurité sociale (fiche A1 / £ 101) ne devraient pas faire obstacle aux mesures de requalification de travail dissimulé et à la constatation des fraudes de toutes natures sur le territoire national ;
- les possibilités d'immobilisation administrative des véhicules, à charge de l'entreprise, seraient révisées y compris à titre de sanction à effet immédiat prise par certains personnels en charge du contrôle sur route (OPJ);
- les possibilités de sanctions administratives (suspension ou interdiction du conducteur, du camion ou de l'entreprise, temporaire ou durable...) sont développées et leur utilisation est systématisée et appliquée de façon identique aux camions / conducteurs / entreprises étrangers comme français;
- les sanctions judiciaires seraient révisées : certains délits seraient déclassés en contraventions pour gagner en efficacité, une instruction de politique pénale dynamiserait la relation entre contrôleurs et parquets, certaines sanctions verraient leur niveau majoré ;
- la possibilité et les conditions nécessaires à l'envoi d'agents assermentés à l'étranger pour vérifier la réalité des établissements de transport et utiliser les résultats de ces travaux comme preuve en justice seraient expertisées.

2.2.4. Une action intensive à Bruxelles

La France poursuivrait un lobbying intensif à Bruxelles pour obtenir de nouvelles règles permettant un contrôle réel, notamment du cabotage, du détachement et des conditions d'emploi des conducteurs et, parmi ceux-ci, particulièrement ceux des VUL.

Elle poursuivrait son action pour une réelle opérationnalité du fichier ERRU, sa complète interconnexion, son enrichissement en données (notamment l'enregistrement des sanctions infligées aux entreprises), son accessibilité aux agents de contrôle..., sans oublier son évolution vers une véritable base de données européenne. Elle mènerait également une action en faveur de l'exploitation des données du nouveau chronotachygraphe.

2.3. SCÉNARIO 3: UNE AMÉLIORATION CONTINUE DU DISPOSITIF ACTUEL

2.3.1. Description

Dans ce scénario, le choix serait fait de ne pas bouleverser le dispositif de contrôle du transport routier de marchandises et de voyageurs dans sa structure interministérielle et la répartition des rôles entre les différents corps de contrôle, afin de ne pas lancer de lourdes réorganisations toujours complexes et longues.

Mais des améliorations seraient apportées progressivement, dans la réglementation et l'organisation, pour rendre le système de contrôle plus efficace et efficient. Le dispositif s'appuierait en particulier fortement sur la mise en œuvre des préconisations du PNLTI 2016-2018, qui intègre désormais un volet fort sur la lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs européens, le transport routier y étant pleinement intégré comme prioritaire.

Le chronotachygraphe intelligent s'imposant progressivement dans le paysage routier entre 2019 et 2034, la France continuera à solliciter l'Union européenne sur les questions problématiques en matière de contrôle.

2.3.2. Améliorer la productivité du dispositif de contrôle ainsi que la coopération opérationnelle des services et le traitement de l'information

Dans ce paysage non bouleversé mais en évolution, l'amélioration de la productivité des contrôles serait recherchée par la coopération opérationnelle des services, mais aussi sur toute la chaîne de traitement des informations.

2.3.2.1. Organiser une véritable coopération opérationnelle interministérielle

Le pilotage de l'action de contrôle serait renforcé aux niveaux interministériel et régional. Au niveau national, il serait créé au sein de la DGITM une cellule interministérielle d'exploitation opérationnelle de GRECO et de coordination des contrôles des transports routiers. Cette cellule intègrerait au moins un représentant de chaque corps de contrôle afin d'assurer une liaison et une coordination effectives au sein du dispositif. La cellule serait le lieu de préparation des échanges sur le domaine spécifique du transport terrestre avec le groupe de coordination opérationnelle et la cellule d'experts (droit et méthodes) créés auprès de l'instance nationale de pilotage du PNLTI 2016-2018. Elle serait aussi chargée de l'exploitation de GRECO et d'autres sources d'information, y compris européennes, pour cibler davantage les contrôles et les poursuites.

Au niveau régional, un plan régional opérationnel de contrôle serait mis en place, avec des cibles prioritaires (plateformes d'expédition ou de réception). Il serait pleinement coordonné avec la lutte contre le travail illégal et contre les fraudes au détachement. Des opérations interservices et ciblées seraient organisées dans cette logique. En outre les DREAL deviendraient membres permanents des CODAF.

Les procès-verbaux de travail dissimulé seraient systématiquement transmis aux organismes de recouvrement (URSSAF et Mutualité sociale agricole - MSA) pour mise en

œuvre non seulement des actions de recouvrement des cotisations sociales éludées mais également du retrait ou de la réduction des exonérations de cotisations sociales.

Dans ce scénario, les CODAF ont bien sûr toujours vocation à définir les modalités de transmission des procès-verbaux de l'ensemble des agents habilités à la lutte contre le travail illégal (LTI) en particulier pour les services de la police, de la gendarmerie et de l'inspection du travail. Les services des URSSAF et de MSA doivent quant à eux informer les CODAF de la mise en œuvre des retraits d'exonération au plan local.

2.3.2.2. Assurer la cohérence et l'efficacité dans le traitement de l'information

Dans le domaine des matériels et des logiciels, les différents services déploieraient progressivement des matériels mieux adaptés en veillant impérativement à traiter les questions de compatibilité, tant au niveau de la police et de la gendarmerié que des autres services concernés, y compris les CTT dont les moyens feraient l'objet de réflexions sur une éventuelle meilleure adaptation aux exigences des opérations mobiles.

La base de données GRECO serait enrichie, notamment de la totalité des infractions constatées par les différents corps de contrôle (dotés de moyens adéquats pour automatiser) et interconnectée avec le fichier des attestations de détachement.

L'ensemble des contrôleurs pourrait accéder à la base nationale interministérielle des données en ligne relatives à la lutte contre le travail illégal, notamment aux PV rédigés par l'ensemble des services de l'Etat dans ce cadre.

L'exploitation des données des nouveaux chronotachygraphes serait préparée par une équipe interministérielle, sous pilotage du ministère en charge des transports (transports, police nationale, gendarmerie nationale, inspection du travail, ...).

2.3.2.3. Poursuivre l'optimisation des moyens humains et des matériels de contrôle .

L'offre de formation serait augmentée, sous coordination de la DGITM et prendrait un caractère interministériel en utilisant toutes les ressources disponibles²². Elle serait rendue aisément accessible à tous les corps de contrôle.

Les modalités d'engagement du personnel, notamment les CTT, sur les opérations de nuit et du week-end seraient modifiées afin que la part de ces opérations, conjointes ou non, devienne significative.

Un plan de constitution d'aires de contrôles intégrant les investissements correspondants, serait élaboré puis progressivement mis en œuvre.

également des URSSAF, de la DGFIP et de la Gendarmerie.

La DGITM établit pour sa part annuellement un plan de formation comportant nombre de modules directement liés à l'exercice du contrôle et de la régulation du transport routier de marchandises et de voyageurs.

²² L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) est chargé de l'ingénierie et de la gestion d'un module intitulé « Le travail illégal dans le transport routier de marchandises". Trois sessions sont programmées au cours de l'année. En 2015, les trente-quatre stagiaires venaient majoritairement des DIRECCTE et

Le dispositif des sanctions administratives serait renforcé, en assurant l'égalité de traitement entre entreprises françaises et étrangères. Les sanctions judiciaires seraient réexaminées tant dans leur classification que dans leur niveau de sévérité.

2.3.3. Accentuer les évolutions de réglementation et intensifier l'action au niveau européen

Au niveau national, les premiers bilans des nouvelles réglementations mises en place de 2014 à 2016, ainsi que le travail de la cellule interministérielle, permettraient de cibler des améliorations de réglementations nationales, un contrôle plus efficace et la 4utte contre certaines pratiques abusives. En particulier, l'efficacité de « l'attestation de détachement » serait analysée et l'harmonisation des pouvoirs juridiques de contrôle serait recherchée afin d'assurer davantage la sécurité juridique des procédures.

Au niveau européen, l'action diplomatique et de lobbying serait poursuivie dans la durée pour obtenir notamment des règles de contrôle des VUL, mais aussi pour permettre un contrôle réel du cabotage et du détachement.



3 - LE CONTRÔLE DES TRANSPORTS DANS LE FUTUR

Alors que le réseau va évoluer vers un équipement avancé d'aides diverses à la conduite comme à la gestion collective et individuelle des accidents, et vers la disparition de certaines modalités actuelles d'utilisation²³, le monde du transport routier est au bord d'évolutions techniques qui vont révolutionner ses modalités opératoires, partant, celles des services en charge des contrôles.

3.1. SE PRÉPARER À LA MISE EN ŒUVRE DES CHRONOTACHYGRAPHES « INTELLIGENTS »

Il est impératif de suivre de très près, avec la Commission européenne et avec l'agence européenne, ou, à défaut, ECR, comme avec les industriels amenés à fabriquer ces matériels, la définition des spécifications techniques des chronotachygraphes géo-localisables afin de :

- s'assurer que l'outil ne va pas voir certaines de ses fonctions actuelles être dégradées ;
- s'assurer de la non fragilité à la falsification des enregistrements de géopositionnement ;
- envisager les modalités de captation à distance des informations des chronotachygraphes par moyens fixes et mobiles : la France doit déterminer, à son niveau, ce qui lui semble le plus souhaitable en termes de puissance d'émission de ce matériel et porter ce souhait à Bruxelles car c'est cette puissance et donc la distance possible aux véhicules contrôlés qui conditionnera ses équipements futurs (mobiles ou fixes) voire, en partie, son organisation de terrain ;
- préparer, pour en disposer à temps, les outils permettant l'extraction rapide, le stockage et l'analyse (notamment de cohérence avec toutes les autres données dont temps de conduité, vitesses, itinéraire annoncé par la documentation relative aux chargements) de séries éventuellement lourdes de données de géo-positionnement. Il y a là une évolution majeure d'OCTET qui doit être lancée dès réception des spécifications;
- être capable de continuer à maintenir des modalités de contrôle « à l'ancienne » tout en étant en mesure de contrôler une activité de transport assurée par des véhicules totalement autonomes.

²³ Ex. : à terme, l'automatisation totale des barrières de péages d'autoroutes.

3.2. SE PRÉPARER À CONTRÔLER DES CONVOIS SOUS ASSERVISSEMENT ÉLECTRONIQUE

Parmi ces évolutions techniques, le roulage en convoi sous asservissement électronique (« truck platooning » ou « trains routiers »)²⁴, c'est-à-dire plusieurs camions, pour le moment non autonomes²⁵, mais néanmoins interconnectés, circulant très proches les uns des autres (à moins de 0,3 seconde et donc moins de 7 m de distance – éventuellement beaucoup moins²⁶), le premier assurant la conduite du convoi et les autres lui étant asservis via une liaison sans fil activée et stoppée par simple appui sur un bouton. Cet objectif appelle la mise en œuvre d'une série de dispositifs technologiques pouvant aller jusqu'à permettre l'autonomie du véhicule²⁷. Ce dispositif a été testé du 29 mars au 6 avril 2016, lors du Salon « Intertraffic » à Amsterdam, à l'occasion du Challenge « Truck Platooning » organisé sur un parcours international (départs de Suède, d'Allemagne, de Belgique) par le gouvernement néerlandais²⁸ et six constructeurs. D'autres tests ont lieu ailleurs dans le monde, aux Etats-Unis notamment. L'enjeu technologique et économique est avéré, la course est lancée entre constructeurs pour déterminer dans le futur lequel imposera ses normes et sa technologie. Le calendrier néerlandais vise un début d'exploitation commerciale aux Pays-Bas avec des sections de 2 camions avec conducteurs dès 2020 et le roulage de tels binômes de véhicules, le deuxième étant complètement autonome et sans conducteur embarqué vers 2030.

Ce dispositif, qui vise, pour commencer²⁹, des ensembles de deux véhicules³⁰, mais déjà testé avec des ensembles plus nombreux (3 à 6 véhicules lors du challenge précité) et pouvant mêler transport de marchandises et de personnes comme véhicules de toutes tailles, permettrait, selon ses promoteurs, des économies de carburant³¹, le repos alternatif des conducteurs³², voire la suppression de l'un d'entre eux (et de son salaire) et l'allongement de la durée d'utilisation journalière des véhicules (réduction des délais de livraison). Il pose plusieurs questions auxquelles les autorités européennes et nationales devront répondre :

- y aura-t-il des règles spécifiques de conduite et de responsabilité pour le roulage en convois de cette sorte? Une qualification spéciale pour être conducteur de tête ou conducteur suiveur?
- quel sera le contenu des formations utiles, voire nécessaires pour qu'un conducteur soit habilité à travailler en convoi sous asservissement ? Comment s'assurer que tous

²⁴ La mission utilisera dans la suite du texte les expressions « roulage en convoi sous asservissement » et services d'organisation de « convoyage sous asservissement ».

⁵ La cible néerlandaise 2030 comporte un conducteur de tête et un camion autonome sans aucun conducteur.

²⁶ Inter-distance non autorisée aujourd'hui par le Code de la route.

²⁷ Emploi conjoint de technologies du type « Cooperative Adaptive Cruise Control » (CACC), « Lane Keeping Assist » (LKA), « Autonomous Emergency Braking » (AEB), « Automated Parking » ou « Parking Assist »... associées à l'utilisation de senseurs divers.

²⁸ Les gouvernements suédois, allemand, belge, britannique et finlandais sont aussi actifs sur le sujet comme les constructeurs Scania, Volvo, Daf, Daimler, IVECO, Man.

Les porteurs de projet savent que, au-delà de l'habitude de trouver, sur autoroute, des camions adoptant ce genre de conduite très rapprochée, il y aura quand même une « acculturation » des conducteurs à obtenir qui pourront être confrontés, au moment d'entrer sur autoroute, à des « murs de camions ».

³⁰ Soit un ensemble pouvant aller de 44 à 57 m de long suivant le type des attelages.

³¹ 10 à 13 % pour les camions suiveurs, 4,5 à 8 % pour le camion de tête par réduction des effets de traînée, soit en moyenne, 6 000 € tous les 100 000 km et par camion selon « Truck Platooning – Driving the Future of Transportation » TNO.NL février 2015.

³² Il y aurait plusieurs étapes de mise en œuvre, dans la première, le conducteur du second camion resterait en éveil, dans la 4è il pourrait dormir ou regarder la télévision, dans la 5è, le 2è camion serait sans conducteur. A terme, un camion sans conducteur d'une société X pourrait être récupéré sur un parking ou en roulant par un camion d'une société Y

les conducteurs concernés d'un tel convoi auront bien cette formation ? Plus que jamais, le contrôle à distance des chronotachygraphes intelligents sera une nécessité.

- tous les axes seront-ils également ouverts à ces « trains de camions », quelle que soit la composition de la section ? Devront-ils être équipés d'une signalétique particulière ouvrant ou fermant le droit au roulage en convoi sous asservissement sur certains tronçons ? Faudra-t-il procéder à un réexamen complet des qualités de la diversité des routes formant notre réseau pour les qualifier « ouvertes au roulage en convoi sous asservissement » ou pas ?
- sécurité: qui sera responsable de la conduite du véhicule, de la vitesse (a fortiori si la section est composée de camions de différentes entreprises dont l'état de roulage pourra être variable)? Qui sera responsable du chargement du deuxième camion (cf. atteintes à son intégrité ou denrées faisant l'objet de trafics frauduleux)? Un camion chargé mais autonome, sans conducteur pourra-t-il franchir une frontière? Comment les contrôleurs accèderont-ils aux documents relatifs aux chargements et même au chronotachygraphe³³ en l'absence de conducteur?
- un nouveau métier va naître, de fournisseur de services d'assistance au « convoyage sous asservissement », qui organisera les opérations de roulage en section entre sociétés différentes (point et heure de rendez-vous, itinéraire de tractage et durée dans le rôle de tracteur de chacun des camions...). Les informations relatives aux itinéraires et aux chargements des uns et des autres devront-elles et pourront-elles être transmises aux deux sociétés par cet opérateur? Il faudra réglementer cette profession et permettre aux services de contrôle d'accéder aux données traitées et aux décisions (Big data, enquêtes diverses...);
- les conducteurs des camions asservis seront-ils considérés au repos par leur employeur³⁴, par la loi nationale, par les règlements européens ?
- dès lors, le chronotachygraphe de chaque véhicule devra-t-il rester en fonction (y compris ceux, dits « intelligents », de nouvelle génération)? Comment, après déasservissement des véhicules, les contrôleurs rétabliront-ils les heures travaillées, les distances parcourues, ...? Il faudra sans doute créer dans les chronotachygraphes intelligents une fonction « roulage en section tracteur/tracté ». Cette fonction peut-elle être pré-intégrée dès maintenant dans les spécifications attendues du futur matériel « intelligent »? Comment, lors des contrôles en entreprise, les contrôleurs pourront-ils s'assurer que les conducteurs dont-ils vérifient les heures de conduite étaient bien en situation de roulage en section tel jour de telle heure à telle heure, et dans quel rôle? (peut-être un dispositif automatique de signalement dans le chronotachygraphe dès asservissement).
- autorisera-t-on le roulage en section de véhicules transportant des matières dangereuses et comment seront contrôlées les règles d'inter-distance entre matières

³⁴ Un des buts étant effectivement un roulage continu du convoi avec des relais du véhicule de tête permettant au conducteur du véhicule asservi de se reposer, regarder la télévision ou faire des opérations administratives...

³³ Qui restera utile pour les opérations de contrôle de vitesse et d'itinéraire mais qui pourra voir la fonction « temps de travail » supprimée pour un chrono-tachygraphe de véhicule autonome

dangereuses ? Un conducteur de véhicule asservi devra-t-il, dans ces circonstances, avoir toutes les qualifications nécessaires au transport de matières dangereuses et qui sera responsable en cas de défaut de signalement ou d'emprunt d'itinéraire interdit ?

- quelle taille devront faire les aires de contrôle pour accueillir d'un coup un ou plusieurs convois sous asservissement³⁵ ? Quel effectif de contrôleurs devra être réuni pour être en mesure de contrôler de tels ensembles de véhicules ?

Les réponses à ces questions doivent être établies par anticipation et ajustées au fur et à mesure de la réalisation des évolutions techniques et sociales. Les services de l'Etat doivent dès maintenant s'organiser à cet effet. A minima, il convient de s'associer aux différents groupes de réflexion européens et nationaux travaillant sur ces sujets et d'assurer une veille très attentive sur les évolutions du domaine.

3.3. CONTRÔLER DES TRANSPORTS PAR VÉHICULE AUTONOME

Ce mode de transport n'est plus une hypothèse mais une certitude, camions et cars autonomes sont déjà testés. Il s'agit donc de :

- définir les étapes possibles, en Europe et en France, de l'apparition et de l'augmentation de moyens de transport semi-autonomes et autonomes sur les différents types de réseau et toutes les hypothèses d'usage et de mise en œuvre par les transporteurs (voire les systèmes où le véhicule sera asservi à un pilotage à distance, système à l'étude et testé par l'armée américaine) et de leur impact sur la chaîne logistique. En effet, un véhicule autonome a besoin de faire des pleins de carburant, mais pas de repos, il peut rouler H24 et 7 jours sur 7. S'il est totalement autonome, donc sans conducteur, la question du respect du code du travail ne se pose pas sur la route mais au siège de l'entreprise de transport (qui devra assurer une veille permanente). Cela pourrait entraîner une évolution des pratiques des plateformes (qui pourront faire charger ou se faire livrer des produits à toute heure du jour) et de leur répartition géographique. Pour autant, pendant plusieurs années, même dotés de capacités techniques très avancées, ces véhicules emporteront un conducteur, le temps que l'ensemble des dispositifs techniques routiers et des véhicules atteignent une fiabilité suffisante;
- déterminer si un véhicule autonome pourra, ou non, embarquer des matières dangereuses et à quelles conditions ;
- envisager les modalités d'arrêt d'un véhicule autonome : les services de contrôle devront-ils être dotés de systèmes leur permettant de « prendre la main » sur les systèmes automatisés de pilotage³⁶ ? Ou, après identification, entrer en relation avec la

³⁵ Car il s'agira bien alors de contrôler des convois sous asservissement dans leur intégralité et non pas tel ou tel véhicule du convoi.

³⁶ S'ils en sont capables, d'autres le seront aussi et le risque de détournement de véhicule par des hackers sera un véritable danger (comme actuellement la prise en main des systèmes de signalisation aérienne ou ferroviaire par des tiers mal intentionnés), auquel s'ajouteront alors ceux des vols ou des modifications de chargement. L'emploi de tels véhicules par des terroristes est un risque futur, avec l'idée pour ceux-ci de rendre le véhicule « insensible » à sa prise en main à distance par les services de sécurité, voire à en provoquer l'explosion en cas de tentative d'ouverture par des « tiers ».

société mettant en œuvre le véhicule et son système de guidage ? Quels seront les délais pour réaliser ces opérations ? Dès lors, la distribution géographique des équipes en amont de et sur les aires de contrôle devra-t-elle être revue compte tenu des délais nécessaires à ces opérations préalables ?

- envisager la situation dans laquelle la vérification d'un véhicule autonome aboutit à la conclusion que son chargement est dangereux ou mal arrimé ou qu'il présente des défauts appelant réparation (pneus usés par exemple) et les modalités de rétablissement de la situation aux normes de roulage;
- être capable en bord de route d'interroger à distance, ou d'extraire du chronotachygraphe, à l'arrêt, les données relatives aux vitesses et au parcours, toujours intéressantes;
- directement depuis le terrain ou via une cellule régionale ou d'un autre niveau –
 dédiée à cette activité, être capable d'interroger à distance les dispositifs de gestion et
 de suivi électronique des véhicules chez les transporteurs comme chez les destinataires
 des livraisons et chez les opérateurs de services de « convoyage sous
 asservissement »;
- avoir une certitude sur la responsabilité du transporteur (et non du chargeur) et sur leurs identités ;
- aménager le dispositif de prise des sanctions hors de la présence physique de tout représentant « humain » du transporteur ;
- étudier l'impact, sur les exigences et modalités de contrôle, de la confrontation à des véhicules autonomes, par exemple, pour contrôler les marchandises ou les passagers qui s'y trouvent, les conditions d'ouverture d'un véhicule sans conducteur devant être examinées sur le plan juridique.

Comme au chapitre 3.2, les réponses à ces questions doivent être établies progressivement par anticipation et selon la même méthode.

CONCLUSION

Les trois scénarios proposés ne sont pas exclusifs les uns des autres et peuvent se combiner en tout ou partie. La dimension transversale « électronique » peut être portée dans chacun d'entre eux, mais plus spécifiquement dans le cas d'une agence nationale française, pour modifier la nature même du dispositif de contrôle, à partir de l'idée de traitement « industriel » de données captées en masse. L'ampleur à donner à cette dimension dépendra de facteurs économiques et juridiques. Mais elle sera d'autant plus utile qu'entreront en vigueur les chronotachygraphes « intelligents » et qu'arriveront progressivement, au moins sur certaines voies ou portions de voies, des véhicules « autonomes » et des convois sous asservissement électronique.

Dans tous les cas, il y a un grand enjeu à éclaircir l'interprétation des règles européennes, notamment dans le domaine social, et leurs modalités de contrôle au niveau européen. La notion même d'objectifs de contrôle en nombre de journées devra être révisée dès lors que, par exemple, des techniques de ciblage et de nouvelles priorités de lutte contre des systèmes organisés de fraude seront retenues, et que l'effet obtenu sur les entreprises en cause sera avéré. A la quantité viendra s'ajouter, peut être se substituer, la qualité des opérations de contrôle. Mais, dans un contexte, bien sûr, où la fraude évoluera elle-même inévitablement.

Marc d'Aubreby Alain Bodon Jean-Pierre Dalle Michel Raymond

Ingénieur général des Ponts, des éaux et des finances l'administration affaires sociales forêts

pocilinent de travail

ANNEXES

Pocilinent de travail

ANNEXE1: LETTRE DE MISSION

Inspection Générale de l'Administration

Le Premier Ministre 2 2 JUIN 2015

ARRIVÉE JG-263

Paris, le 1 6 JUIN 2015

Madame la Ministre,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

J'ai décidé de retenir votre proposition de réaliser une évaluation de la **politique de contrôle des transports routiers**. La conduite de cette évaluation est placée sous l'autorité et la responsabilité de Monsieur le secrétaire d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisés dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée à la cheffe de service de l'inspection générale des finances, au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable et au chef de service de l'inspection générale de l'administration de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports jugera bon de solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et de présider ou de faire présider par Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports, à trois reprises au moins, un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel la maîtrise d'œuvre présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

.../...

Madame Ségolène ROYAL Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie Hôtel de Roquelaure 246, boulevard Saint-Germain 75007 Paris

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Manuel VALLS

Copie à :

- ✓ Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports
- ✓ Madame la garde des sceaux, ministre de la justice
- ✓ Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Monsieur le ministre de l'intérieur
 Monsieur le ministre de l'intérieur
 Monsieur le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
 Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
 Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances (IGF)

- ✓ Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
- ✓ Monsieur le chef de service de l'inspection générale de l'administration (IGA)

ANNEXE 2: LISTE DES ACRONYMES

AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ANCTT	Agence nationale de contrôle des transports routiers
APJ	Agent de police judiciaire
711 3	rigent de ponce judiciane
BAG	Bundesamt für Güterverkehr (Allemagne)
DAU	Buildesaint fur Outerverkein (Anemagne)
CE	Conseil européen – Commission européenne
CLEISS	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CNIL	Commission nationale « informatique et libertés »
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
CodEv	Comité d'évaluation
CTSA	Commission territoriale des sanctions administratives
CTT	Contrôleurs des transports terrestres
CII	Controlours des transports erresues
DACG	Direction ou directeur des affaires criminelles et des graces
DG	Direction générale
DGCCRF	Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des
Docem	fraudes
DGE	Direction générale des entreprises (ministère de l'économie)
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGT	Direction générale du travail
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de
BINSIE	communication de l'Etat
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du
BRECOIL	travail et de l'emploi.
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
	d'Ile-de-France
DST	Directeur ou Direction des services de transport
EASA	European Air Safety Agency
ECR	Euro-Contrôle Route
ERA	European Railway Agency
ERRU	European Register of Road Transport Undertakings : système de connexion des
	registres des différent pays.
-	
GN	Gendarmerie nationale
GRECO	Gestion régionalisée des entreprises de transport routier et des contrôles
IT /	Inspection ou inspecteur du travail
LAPI	Lecture automatisée de plaques d'immatriculation
	^ ^
MAP	Modernisation de l'action publique
MEDDE	Ministre ou ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MSA	Mutualité sociale agricole

OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
OCTET	Outil de contrôle des transports équipés de tachygraphe
OPJ	Officier de police judiciaire
PN	Police nationale
PNLTI	Plan national de lutte contre le travail illégal
PV	Procès-verbal
SETMP	Secrétariat d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SIPSI	Système d'information - prestations de services internationales
SIRDAR	Système automatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers
SPM	Système de pesage en marche
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ex. TIPP)
TIPP	Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers
UE	Union européenne
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocatio
	familiales
VTM	Véhicule de transport de marchandises
VTV	Véhicule de transport de voyageurs
VUL	Véhicule utilitaire léger