



Avis n° 95-A-03 du 14 mars 1995  
relatif à un projet de décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n° 86-567 du 14 mars 1986  
relatif aux transports routiers de marchandises

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 19 octobre 1994 sous le numéro A 155, par laquelle le ministre de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 86-567 du 14 mars 1986 relatif aux transports de marchandises, modifié ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1243 modifié, pris pour son application ;

Vu la directive 74/561 (CEE) du Conseil du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, modifiée ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la loi n° 92-1445 du 3 janvier 1992 relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises ;

Vu le décret n° 86-567 du 14 mars 1986 modifié relatif aux transports routiers de marchandises ;

Vu l'avis de la Commission européenne du 2 mai 1994 ;

Vu l'avis du Conseil national des transports du 30 juin 1994 ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent ;

Par lettre enregistrée le 19 octobre 1994 sous le numéro A 155, le ministre de l'économie a transmis au Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 6 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, un projet de décret modifiant le décret du 14 mars 1986 relatif aux transports routiers de marchandises. Le décret du 14 mars 1986, plusieurs fois modifié, transpose en droit national la directive du Conseil du 12 novembre 1974 modifiée concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route.

Ce texte subordonne l'accès à l'activité de transporteur routier de marchandises ou de loueur de véhicules industriels à trois conditions cumulatives. Les deux premières conditions,

capacité professionnelle et honorabilité, s'appliquent à la personne exerçant la direction permanente et effective de l'entreprise de transport. La troisième condition relative à la capacité financière s'applique à l'entreprise ; elle est définie par la directive comme le fait de 'disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la mise en marche correcte et la bonne gestion de l'entreprise'.

Le projet de décret réforme le dispositif actuellement en vigueur en matière de capacité financière dans le sens d'un renforcement de l'exigence minimale.

## I. - LA REFORME DU DISPOSITIF REGISSANT L'ACCES AU MARCHÉ DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

### A. - Le régime actuel

Le décret du 14 mars 1986, dans sa rédaction issue du décret du 3 juillet 1992, subordonne l'accès des entreprises au marché du transport routier de marchandises à une condition de capacité financière et prévoit une mise en oeuvre progressive de l'obligation.

Aux termes de l'article 6 du décret du 3 juillet 1992, il est satisfait à la condition de capacité financière lorsque l'entreprise de transport public routier de marchandises ou de location de véhicules industriels avec conducteur :

- soit dispose d'un capital et de réserves d'une valeur au moins égale à 21 000 F par véhicule ou au moins égale à 1 050 F par tonne de poids maximal autorisé de chaque véhicule, le montant retenu étant celui qui résulte du calcul donnant le chiffre le moins élevé ;
- soit bénéficie d'une garantie bancaire, ou de tout autre moyen similaire, pour une valeur équivalente.

Les véhicules pris en compte pour ce calcul sont ceux acquis par l'entreprise, ceux pris en location avec ou sans conducteur pour une durée de six mois ou plus, ainsi que ceux qui font l'objet d'un contrat de crédit-bail ou de location financière ; toutefois, les entreprises qui assurent leur activité exclusivement avec des véhicules dont le poids maximum autorisé est compris entre 3,5 tonnes et 6 tonnes sont dispensées de la condition de capacité financière.

Les montants ainsi fixés sont ceux préconisés par la directive du conseil des ministres des Communautés européennes du 12 novembre 1974.

S'agissant de l'application de la mesure dans le temps, le dispositif est immédiatement applicable aux entreprises nouvelles. Les entreprises préexistantes conservent le bénéfice de leur inscription au registre des transports et disposent d'un délai expirant le 1er septembre 1997 pour satisfaire à la condition de capacité financière.

### B. - Le projet de réforme

#### 1. Le nouveau dispositif

Aux termes du projet de décret, il est satisfait à la condition de capacité financière lorsque l'entreprise dispose d'actifs nets réels ou d'une caution bancaire d'un montant total au moins égal à 100 000 F pour le premier véhicule, 50 000 F pour le deuxième véhicule, 21 000 F pour chacun des véhicules suivants, le montant de la caution ne pouvant toutefois excéder la moitié du montant de la capacité financière exigible.

Le projet réforme donc le décret du 14 mars 1986 sur plusieurs points :

- l'exonération prévue pour les véhicules de 3,5 à 6 tonnes est supprimée, ce qui fait coïncider le seuil de la capacité financière avec celui de l'accès à la profession ;
- le niveau de capacité financière est relevé pour les deux premiers véhicules et se trouve dans tous les cas indépendant du poids total en charge du véhicule exploité ;
- la notion d'actifs nets réels est substituée à celle de capitaux propres ;
- le cautionnement est limité à la moitié du montant de capacité financière exigible.

S'agissant de l'application de la mesure dans le temps, l'article 2 du projet prévoit un échelonnement de l'exigibilité, selon la date de création de l'entreprise :

'Pour les entreprises inscrites à la date du présent décret, la condition de capacité financière définie à l'article 6 du décret du 14 mars 1986 modifié susvisé n'est exigée qu'au 1er mars 1999.

'Au regard de cette condition, les entreprises conservent le bénéfice de leur inscription sous réserve toutefois de satisfaire aux dispositions transitoires suivantes :

- la condition de capacité financière exigible jusqu'au 1er mars 1999 des entreprises inscrites entre le 1er septembre 1992 et la date d'application du présent décret est satisfaite lorsque l'entreprise de transport public routier de marchandises ou de location de véhicules industriels avec conducteur :

- soit dispose d'un capital et de réserves d'une valeur au moins égale à 21 000 F par véhicule d'un poids maximal autorisé supérieur à 6 tonnes, ou au moins égale à 1 050 F par tonne de poids maximal autorisé de chacun de ces véhicules, le montant retenu étant celui qui résulte du calcul donnant le chiffre le moins élevé. Les véhicules pris en compte pour ce calcul sont ceux acquis par l'entreprise, ceux pris en location avec ou sans conducteur pour une durée de six mois ou plus, ainsi que ceux qui font l'objet d'un contrat de crédit-bail ou de location financière ;

- soit bénéficie d'une garantie bancaire ou de tout autre moyen similaire, pour une valeur équivalente ;

- pour les entreprises inscrites avant le 1er septembre 1992, la condition de capacité financière telle qu'elle résulte des dispositions du présent article ne sera toutefois exigée avant le 1er septembre 1997.'

Consultée par le Gouvernement français sur la conformité de ce dispositif, la Commission européenne n'a émis aucune objection quant aux montants de capacité financière choisis ; par contre, elle a émis un avis défavorable sur les différés de mise en oeuvre dans le temps, estimant trop important le délai accordé aux entreprises inscrites avant le 1er septembre 1992 (avis du 2 mai 1994).

## 2. L'origine de la réforme

A la suite des conflits sociaux qu'a connus le secteur du transport routier en juin et juillet 1992, le Gouvernement a mis en place un groupe de travail au Commissariat général du Plan, dont les travaux évoquent deux dysfonctionnements majeurs : temps de conduite trop long et de repos trop court, non-respect de la réglementation en ce qui concerne les limitations de vitesse. Le groupe de travail estime que le défaut de respect des règles sociales et de sécurité routière s'avère préjudiciable à un bon exercice de la concurrence : 'L'ensemble du secteur intègre en partie un non-respect des réglementations, ce qui provoque une tension sociale très

forte, car c'est principalement sur le chauffeur routier que se reporte directement ce non-respect au détriment de sa sécurité... Ce non-respect, en permettant un abaissement anormal des prix, a également des conséquences sur le partage modal des trafics et peut-être sur l'organisation des entreprises de production et de distribution.'

Par ailleurs, ces mêmes travaux relèvent l'existence d'une 'sous-traitance de substitution qui correspond plus à une forme de salariat déguisé, mais qui peut permettre à l'entreprise cliente de contourner les règles sociales'. Cette sous-traitance 'peut atteindre des extrêmes excessifs (très faible prix de traction à des sous-traitants contraints, transfert d'autorisation au sous-traitant... longs délais de paiement). Les abus doivent être corrigés, car ils entraînent une paupérisation du secteur et une déviation des pratiques commerciales.'

Le non-respect des dispositions de protection sociale ou de sécurité routière contribuerait à perturber le jeu de la concurrence, en étant à la source de la baisse des prix. Constatant que ces atteintes résultent de la structure particulière de l'offre de transport, le groupe de travail préconise une modification des caractéristiques financières de cette offre sur deux points principaux : degré de capitalisation des entreprises et conditions de création des très petites entreprises.

Un document intitulé : 'Contrat de progrès pour le transport', élaboré à l'issue de ces travaux, propose plusieurs axes de modernisation concernant les organisations professionnelles et l'environnement socio-économique du secteur ; l'Etat s'y voit conférer un rôle actif, notamment dans la perspective d'une restauration 'du jeu normal de la concurrence'.

Parmi les 46 mesures recensées, plusieurs concernent la capacité financière des entreprises, la 'fiche 3' traitant spécifiquement de son niveau : 'La capacité financière requise pour l'accès à la profession est de 21 000 F par véhicule... Cette somme est considérée comme étant très insuffisante. Il est proposé d'établir une formule dégressive en fonction du nombre de véhicules... avec des minimums de 100 000 F pour le premier véhicule, 50 000 F pour le deuxième véhicule, 21 000 F pour chaque véhicule supplémentaire.' Ces propositions ont été entérinées par les partenaires sociaux.

Le projet de décret retient ce montant de capacité financière minimale pour les deux premiers véhicules, sans modifier celle exigée pour chaque véhicule supplémentaire.

## II.- LE SECTEUR DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

L'examen des trafics de marchandises par mode de transport révèle la prééminence du transport routier, quel que soit le produit en cause. Ainsi, 'la part modale' du transport routier, exprimée en part relative du total des tonnes transportées par kilomètre, était de 66 % en 1993, contre 54 % en 1984. Toutefois, cette évolution s'est accompagnée d'une dégradation de la situation économique des entreprises.

### A. - La structure de l'offre de transport routier

Selon une estimation provisoire de l'Observatoire économique et statistique des transports (OEST), le nombre total d'entreprises serait en 1993 de 36 500 (hors secteurs du déménagement et de la location), contre 25 177 en 1986, ce qui représente une progression de 45 % en six ans. Sur cet ensemble, 46 % sont des entreprises unipersonnelles et 77 % ont un

effectif inférieur ou égal à 5 salariés. L'atomisation apparaît ainsi une caractéristique du secteur.

La part des créations par rapport au nombre total d'entreprises, qui était supérieure à 20 % jusqu'en 1990, est inférieure à 14 % en 1993, les deux tiers de ces créations étant des entreprises unipersonnelles. D'après la direction des transports terrestres du ministère des transports, les disparitions représentent 17 % en 1993 de la population totale contre 15,7 % en 1991. Toutefois, après trois années de dégradation, le solde des mouvements démographiques des entreprises 'se serait nettement redressé en 1994'.

La part des entreprises de moins de 5 salariés augmente depuis 1985 dans le nombre total d'entreprises, elle diminue par contre dans le chiffre d'affaires et les investissements. En 1992, les entreprises de moins de 5 salariés représentaient 77,4 % du nombre total d'entreprises, mais seulement 22 % des effectifs, 16 % du chiffre d'affaires et 17 % des investissements du secteur.

#### B. - La situation économique du secteur

Pour 1993, l'OEST estime à 4 % la diminution du potentiel des produits transportables résultant de la diminution du produit intérieur brut enregistrée. Cette diminution se serait traduite par une contraction des trafics intérieurs de marchandises de 4,7 %. L'indice des 'tonnes par kilomètre produites' par le secteur du transport routier de marchandises, élaboré par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), après avoir atteint 165,7 en 1992, revient à 160,4 en 1993 (base 100 : 1985). L'année 1994 aurait à l'inverse connu une progression de plus de 4,1 % du trafic intérieur de marchandises transportées par route.

D'après les statistiques de l'OEST, la suppression à partir de 1986 de la 'tarification routière obligatoire' a entraîné entre 1986 et 1989 une baisse du prix moyen annuel du transport routier de marchandises à la tonne par kilomètre de près de 10 %. Dans la période récente, ce même prix a varié de 0,53 F en 1989 à 0,63 F en 1993, après avoir atteint 0,64 F en 1992, soit une augmentation de 18 % sur 4 ans.

Sur la période 1989-1993, les principaux ratios comptables des entreprises de transport de marchandises évoluent défavorablement. Le taux de valeur ajoutée (valeur ajoutée/production) baisse de 39,2 % à 37,9 %, de même que le taux de marge (excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée) qui passe de 25,2 % à 22,4 % et le taux d'investissement (investissement/valeur ajoutée) de 28 à 14 %.

Le développement du recours au crédit-bail, dont les dépenses sont affectées aux consommations intermédiaires, a favorisé la croissance du parc routier qui passe de 169 000 unités en 1986 à 221 000 en 1992 (OEST : 'Enquête annuelle d'entreprise', 1992). En parallèle, l'endettement augmente d'une façon supérieure à la progression du chiffre d'affaires.

Au total, l'INSEE relève pour la période 1986-1991 que le transport routier de marchandises a connu 'un accroissement des gains de productivité élevé, intégralement récupéré par les clients du secteur'.

### III. - LES EFFETS DE LA MESURE ENVISAGÉE

L'augmentation de la capacité financière exigible pour le premier et le second véhicule trouve son origine dans la volonté de réduire les comportements infractionnels. Elle conduit à élever le seuil d'accès au marché des plus petits opérateurs.

A titre liminaire, le Conseil souligne que les dispositions projetées sont par nature restrictives de concurrence, puisqu'elles rendent plus difficile l'entrée sur le marché d'entreprises nouvelles et subordonnent la poursuite de l'activité des entreprises préexistantes à une contrainte supplémentaire. Les objectifs attendus de cette réforme sur le marché supposent donc établie l'existence d'une relation entre taille des entreprises, niveau de capitalisation et comportements irréguliers.

Il appartient alors au Conseil de rechercher si l'élévation du seuil d'accès au marché des plus petits opérateurs, qui constitue une atteinte aux principes dont s'inspire le titre III de l'ordonnance du 1er décembre 1986, n'affecte pas la concurrence dans une mesure excédant ce qui est strictement nécessaire à la satisfaction d'impératifs d'intérêt général.

#### A. - Taux d'infraction aux règles sociales et éviction des très petites entreprises

La réglementation sociale est constituée par un ensemble de normes qui touchent au domaine de l'hygiène et à celui des temps de conduite et de repos ; ce sont les manquements à cette dernière catégorie qui constituent l'essentiel des infractions relevées en matière sociale tant en entreprise (89,1 %) que sur route (77,9 %).

Il ressort d'une étude élaborée par la direction des transports terrestres portant sur le taux d'infractions ayant donné lieu à procès-verbal constatées en matière sociale par rapport au nombre de conducteurs contrôlés que les entreprises dont l'effectif de chauffeurs est compris entre 6 et 20 ont les comportements les plus infractionnels du secteur, devant les entreprises dont l'effectif est compris entre 1 et 5.

Une enquête effectuée par la direction régionale de l'équipement des Pays de la Loire sur un échantillon d'entreprises ayant formulé en 1992 une demande d'extension de leur activité ou de renouvellement de leur autorisation de transport confirme ces éléments, puisque les entreprises les moins respectueuses des réglementations sociales y apparaissent avoir un effectif moyen de 20 conducteurs.

Il ressort donc de ces constatations que les entreprises dont les effectifs sont inférieurs à 5 conducteurs ont un comportement moins irrégulier que les entreprises de taille supérieure.

#### B. - Insécurité routière et éviction des très petites entreprises

La relation entre insécurité routière et taille des entreprises peut être appréhendée à partir des différences de taux des cotisations prélevées, qui doivent refléter les risques encourus. Les informations provenant des sociétés d'assurances ou des caisses d'assurance maladie sur les relations entre les accidents et la taille des entreprises de transport sont peu nombreuses et peu détaillées.

Les seules informations fournies par les compagnies d'assurances interrogées concernent les modalités des contrats. Il apparaît que le seuil à partir duquel les compagnies proposent des contrats de 'flotte' est de 10 camions ; en deçà, les contrats sont établis par camion et souvent pour un conducteur donné.

S'agissant des accidents de travail, les taux de cotisation des employeurs aux caisses d'assurance maladie sont fonction de la taille des entreprises qui sont classées en trois catégories. Le 'taux collectif' (17,8 %) est supporté par les entreprises dont l'effectif employé est inférieur à 20 salariés, le 'taux mixte', calculé selon une formule dégressive, s'applique aux entreprises ayant de 20 à 299 salariés, le 'taux individuel' (12,3 %) s'applique au-delà.

Il résulte de l'examen des statistiques de l'année 1992 de la caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France, seuls résultats communiqués, que les entreprises soumises au taux mixte ont, relativement aux effectifs employés, le plus grand nombre d'accidents du travail. A l'intérieur de la catégorie soumise au taux collectif, le rapport accidents/effectifs des entreprises ayant entre 15 et 19 employés (20,8 %) est supérieur à celui des entreprises dont les effectifs sont compris entre 0 et 4 (17,9 %) ou 5 et 9 (16 %).

Il apparaît donc à la lecture de ces statistiques que les très petites entreprises ne sont pas celles qui connaissent le plus fort taux d'accidents du travail par rapport aux effectifs employés.

### C. - Insuffisance de capitaux propres et comportements infractionnels des entreprises

L'enquête précitée de la direction régionale de l'équipement des Pays de la Loire met en relation la 'dépendance bancaire' des entreprises, mesurée par le rapport frais financiers/chiffres d'affaires, et les infractions aux réglementations sociales sur les temps de conduite et de repos. Il apparaît à sa lecture que les comportements infractionnels augmentent parallèlement à l'accroissement de la 'dépendance bancaire'.

Un constat identique ressort de l'examen du nombre d'infractions commises, relativement à la part des capitaux propres des entreprises dans le total de leur bilan. L'enquête montre en effet que plus la part des capitaux propres est élevée dans le total du bilan des entreprises, plus leurs comportements sont réguliers au regard des règles régissant les temps de repos et de conduite.

Une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques montre par ailleurs que les entreprises en nom propre qui ont un effectif de 0 à 5 salariés ont un ratio capitaux propres sur total du bilan parmi les plus élevés du secteur. Les entreprises dont l'effectif est entre 10 et 19 ont, quant à elles, tous statuts juridiques confondus, le ratio le plus faible.

Au total, l'enquête de la direction régionale de l'équipement des Pays de la Loire montre l'existence d'une relation entre niveau de capitalisation et régularité des comportements ; l'étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques met en évidence pour sa part que les plus petites entreprises ne sont pas les moins capitalisées.

Des différentes enquêtes ou statistiques communiquées, il ressort donc globalement que s'il existe une relation entre niveau de capitalisation des entreprises et régularité des comportements au regard des règles sociales ou de sécurité routière, les plus petites entreprises du secteur ne sont pas les moins capitalisées, qu'elles n'ont pas les comportements les plus irréguliers et ne connaissent pas le taux d'accidents le plus élevé. Il n'est donc pas démontré que la réforme projetée aurait pour effet d'éliminer du marché les entreprises ayant les comportements les plus infractionnels et pourrait limiter le nombre d'accidents.

## CONCLUSION

Le projet de décret modifiant le décret du 14 mars 1986 tend à restreindre l'accès au marché du transport routier de marchandises d'opérateurs actuels ou potentiels ayant une capacité financière limitée et qui auraient de ce fait des comportements moins respectueux des réglementations régissant la sécurité routière et l'organisation du travail. Par cette limitation de l'offre, les auteurs du projet font valoir que le jeu de la concurrence dans le secteur serait amélioré.

Cependant, le projet de décret entraîne une restriction à l'accès au marché résultant de l'élévation du montant de capacité financière minimale exigible pour les deux premiers véhicules, qui conduit à éliminer du marché de très petites entreprises. En outre, il n'est pas démontré que cette catégorie d'opérateurs a un comportement plus infractionnel ou crée une insécurité routière plus grande que les opérateurs de taille supérieure.

En conséquence, dès lors que la mesure envisagée, en soi restrictive de concurrence, apparaît entraîner une diminution du nombre d'entreprises opérant sur le marché du transport routier de marchandises, sans qu'il soit démontré qu'elle contribuerait de façon sensible à l'amélioration des conditions de fonctionnement de ce marché par un meilleur respect des dispositions sociales régissant le secteur ou par un accroissement de la sécurité routière, le Conseil de la concurrence considère que l'augmentation de la capacité financière minimale exigée des opérateurs porte atteinte, au-delà de ce qui est nécessaire, à la réalisation des conditions permettant le libre exercice de la concurrence.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Loïc Guérin, par M. Barbeau, président, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, MM. Blaise, Rocca, Sloan, Thiolon et Urbain, membres.

Le rapporteur général,  
Marie Picard

Le président,  
Charles Barbeau

---