

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

**Avis n° 98-A-08
du 30 juin 1998**

**relatif à un projet de décret modifiant le décret n° 90-200 du 5 mars 1990 relatif à
l'exercice de la profession de commissionnaire de transport de marchandises**

Le Conseil de la concurrence (section II),

Vu la lettre enregistrée le 26 mars 1998 sous le numéro A 41 par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret modifiant le décret n°90-200 du 5 mars 1990 relatif à l'exercice de la profession de commissionnaire de transport ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

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

Vu la loi n° 92-142 relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises ;

Vu l'avis du Conseil national des transports du 8 janvier 1998 ;

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

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui suivent :

Par lettre enregistrée le 26 mars 1998 sous le numéro A 241, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a transmis au Conseil de la concurrence, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, un projet de décret modifiant le décret n° 90-200 du 5 mars 1990 relatif à l'exercice de la profession de commissionnaire de transport.

Ce texte subordonne l'accès à la profession de commissionnaire de transport à la réalisation de 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 commission de transport. La condition de capacité financière concerne l'entreprise. Il permet également aux transporteurs routiers de marchandises, inscrits au registre des transporteurs et ayant exercé leur activité de façon ininterrompue pendant trois ans, de bénéficier de leur inscription au registre des commissionnaires de transport.

Le projet de décret réforme, dans le sens d'un renforcement, les modalités d'accès et d'exercice de la profession de commissionnaire de transport de marchandises déjà existantes et supprime la passerelle juridique entre les professions de transporteur et de commissionnaire de transport de marchandises.

I. - La réforme du dispositif régissant l'accès à la profession de commissionnaire de transport

A. - LE RÉGIME ACTUEL

Aux termes de la loi du 23 mai 1863, codifiée à l'article 94 du code de commerce, " Le commissionnaire de transport est celui qui agit en son propre nom ou sous un nom social pour le compte d'un commettant. Les devoirs et les droits du commissionnaire qui agit pour le compte d'un commettant sont déterminés par le code civil, livre III, titre XIII ".

Dans le cadre du décret du 5 mars 1990, l'accès et l'exercice de la profession de commissionnaire de transport font l'objet d'une déclaration préalable, formalisée par une inscription au registre des commissionnaires, elle-même matérialisée par la remise d'un certificat d'inscription dont l'obtention est subordonnée aux exigences cumulatives de capacité professionnelle, d'honorabilité et de capacité financière.

S'agissant de la capacité financière, le commissionnaire de transport doit " *disposer des moyens lui permettant de faire face à ses engagements* ". Elle se prouve par la présentation d'une attestation établie et certifiée par un organisme habilité à cet effet. En outre, selon la circulaire d'application du 27 avril 1990, la condition de capacité financière " *vise à s'assurer qu'un nouveau commissionnaire de transport dispose, au moment où il engage son exploitation, et en fonction de son activité escomptée, de moyens effectifs lui permettant de régler ses fournisseurs, sans faire dépendre ses premiers règlements de ceux de sa clientèle* ".

Il résulte également de la circulaire précitée que l'administration ne procède au contrôle de la capacité financière de l'entreprise qu'au moment de l'inscription au registre des commissionnaires de transport et non tout au long de la vie de l'entreprise. Au delà de cette période initiale, la surveillance de la situation financière ne s'exerce plus que par le biais des délais de règlement des sommes dues aux transporteurs. En effet, d'après l'article 21 du décret du 5 mars 1990, " *lorsque sont constatés des manquements graves ou répétés imputables à un commissionnaire à l'occasion de l'exécution d'opérations de transport, en matière de réglementation des transports, du travail ou de la sécurité, et notamment des retards importants et répétés dans le règlement des sommes dues aux transporteurs* ", le préfet de région peut, après avis d'une commission régionale ad hoc, prononcer la radiation, temporaire ou définitive, de l'entreprise du registre des commissionnaires de transport.

Outre la surveillance exercée sur les délais de paiement " l'entreprise qui cesse de remplir les conditions

auxquelles est subordonnée l'inscription au registre ou qui abandonne totalement son exploitation ou l'activité de commissionnaire pendant une durée d'un an est rayée du registre des commissionnaires par décision du préfet de région " .

B. - LE PROJET DE RÉFORME

1. Le nouveau dispositif

Selon les dispositions du projet de texte la capacité financière de l'entreprise de commission de transport, aujourd'hui satisfaite dès lors que le commissionnaire de transport peut " *Disposer des moyens lui permettant de faire face à ses engagements* " serait appréciée dans les conditions suivantes : " *Il est satisfait à la condition de capacité financière lorsque le commissionnaire de transport dispose de capitaux propres et de réserves ou de cautions bancaires d'un montant total égal à 150 000 F. Toutefois, le montant des cautions ne peut excéder la moitié du montant de la capacité financière exigible* ". Le projet de décret prévoit que ces dispositions s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 1999, date d'entrée en vigueur des modifications édictées par le décret n° 97-1018 du 6 novembre 1997 relatif au transport routier de marchandises, qui a également instauré un seuil de capacité financière. Le minimum de ressources exigé pour exercer l'activité de commissionnaire sera identique à celui exigé d'une entreprise de transport possédant deux véhicules. Mais, contrairement aux dispositions régissant le transport routier, le projet soumis au Conseil n'établit aucun lien entre le montant des ressources propres exigé et la taille de l'entreprise.

L'article 8 du décret n° 90-200 du 5 mars 1990, relatif à l'inscription des entreprises de transport routier au registre des commissionnaires de transport, ouvre une seconde voie d'accès à cette profession au bénéfice des transporteurs routiers inscrits au registre des transporteurs routiers : " *Une entreprise inscrite au registre des transporteurs routiers peut-être inscrite, à sa demande, au registre des commissionnaires de transport si elle justifie, à la date de sa demande, de trois années d'activité ininterrompue de transport public routier de marchandises* ". Cette voie d'accès à la profession ne figure pas dans le nouveau texte.

Sur l'ensemble de ces dispositions, le Conseil national des transports, saisi pour avis par le directeur des transports terrestres du ministère en charge des transports, a rendu un avis favorable tout en émettant certains souhaits. En effet, le CNT " *considère comme une avancée réaliste de limiter la capacité financière, dans une première étape, à un montant de 150 000 F, étant observé qu'ultérieurement il est souhaitable pour donner sa pleine signification au mécanisme de capacité financière mis en place, que son niveau puisse tenir compte de la taille des entreprises et qu'en plus du minimum requis de 150 000 F, soit prévu un pourcentage du chiffre d'affaires si une telle formule est compatible avec les possibilités de contrôle* ".

2. L'origine et les buts de la réforme

Le projet de décret constitue un élément des mesures sociales et économiques édictées ces dernières années, dans le cadre de la déréglementation économique du secteur du transport routier de marchandises amorcée en 1986.

L'étude d'impact, effectuée par le ministère chargé des transports, indique dans sa partie II intitulée " *Nécessité de modifier ce dispositif* " que le " *Renforcement des conditions d'accès à la profession de*

transporteur rend nécessaire un réajustement en rapport des conditions d'accès à la profession de commissionnaire de transport, et cela d'autant plus que ces deux professions évoluent dans le même secteur d'activité et qu'une entreprise peut être inscrite à la fois au registre des transporteurs et à celui des commissionnaires de transport, agissant en tant que transporteur si elle exécute ses contrats de transport avec ses propres véhicules et en tant que commissionnaire de transport si elle les exécute en faisant appel à des transporteurs ", et que, " L'action de l'Etat pour faire sortir du marché les entreprises qui ont un comportement nuisible au secteur du transport routier (non paiement des sous-traitants, retards dans le paiement, rémunération à prix trop bas, pratiques déloyales, etc.) ne peut s'effectuer que par le biais des commissions des sanctions administratives (article 21 du décret de 1990) ou par celui de la vérification de la satisfaction des conditions d'accès à la profession (article 20 du décret de 1990) ".

Selon cette étude, l'objectif poursuivi et les effets attendus de cette réforme sont les suivants : " Le niveau d'exigence accrue de ces conditions permettra d'assurer une meilleure action de l'État sur les entreprises défaillantes et pourra conduire à les radier du registre des commissionnaires de transport. L'assainissement du secteur des transports sera ainsi assuré plus efficacement par l'État, à la demande de la profession, et en accord avec les objectifs du contrat de progrès. ". Aussi, " L'exigence accrue des conditions d'accès à la profession permettra en outre de ne pas inscrire au registre des commissionnaires de transport des entreprises qui actuellement peuvent avec succès déposer leur demande d'inscription " (...). La réforme du décret du 5 mars 1990 va dans le sens de l'assainissement de la profession et du secteur du transport routier. L'élimination du marché des entreprises de commissionnaires très infractionnistes permettra aux entreprises de transport d'exercer leur activité dans de meilleures conditions, y compris pour ce qui concerne leur trésorerie".

En ce qui concerne la suppression de l'article 8 du décret du 5 mars 1990, il s'agirait, selon la Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport, de tenir compte, d'une part, de la spécificité du métier de commissionnaire de transport qui est de nature différente de celui de transporteur routier même si, en pratique, certains commissionnaires sont également transporteurs routiers et, d'autre part, de l'absence de réciprocité au bénéfice des commissionnaires de transport pour devenir transporteur routier. De surcroît, La fédération souligne qu'il s'agit là d'une voie d'accès très peu utilisée depuis 1990. En effet, elle n'a dénombré qu'une cinquantaine d'entreprises ayant bénéficié de cette faculté.

II. - Le secteur de l'organisation de transport de marchandises

A. - LES ACTIVITÉS DE COMMISSION DE TRANSPORT

Ainsi que l'énonce l'article 1^{er} du décret du 5 mars 1990, le texte est applicable aux seuls commissionnaires de transport de marchandises : " *Est soumis aux dispositions du présent décret tout commissionnaire établi en France qui, dans les conditions fixées par le code de commerce, organise et fait exécuter, sous sa responsabilité et en son propre nom, un transport de marchandises selon les modes de son choix pour le compte d'un commettant* ". Les opérations de commission de transport concernées par l'application du décret, qu'elles aient pour objet un transport terrestre, maritime ou aérien, sont énumérées à l'article 1^{er} dudit décret : " *Les activités qui font l'objet du présent décret sont les suivantes :*

1. Les opérations de groupage,

par lesquelles des envois de marchandises en provenance de plusieurs expéditeurs ou à l'adresse de plusieurs destinataires sont réunis et constitués en lot unique en vue de leur transport ". Cette activité est assumée par un groupeur ;

2. Les opérations d'affrètement,

par lesquelles des envois sont confiés sans groupage préalable à des transporteurs publics. " Cette activité est à la charge de l'affréteur ;

3. Les opérations de bureau de ville,

par lesquelles le commissionnaire prend en charge des colis ou expéditions de détail et les remet séparément soit à des transporteurs publics, soit à d'autres commissionnaires de transport. " Cette opération est prise en charge par un exploitant de bureau de ville. En pratique, cette activité est tombée en désuétude. Elle est remplacée par des services de messagerie.

4. Les opérations d'organisations de transport,

par lesquelles le commissionnaire de transport prend en charge des marchandises en provenance ou à destination du territoire national et en assure l'acheminement par les soins d'un ou plusieurs transporteurs publics par quelque voie que ce soit ". Ces opérations sont assurées par l'organisateur de transports multimodaux.

Les commissionnaires de transport de marchandises proposent à leurs clients des prestations intégrées réunissant, pour tout ou partie, les activités décrites par le décret du 5 mars 1990. L'ensemble de ces activités appartient au secteur de l'organisation de transport de marchandises.

B. - LES CARACTÉRISTIQUES DE L'OFFRE DU SECTEUR

Le nombre d'entreprises inscrites au registre des commissionnaires de transport, au 1^{er} janvier de l'année, est passé de 3 155 en 1995 à 3 255 en 1998. Les données transmises par la direction des transports terrestres du ministère chargé des transports ne permettent pas de préciser quelles sont les catégories d'entreprises concernées par une inscription ou une radiation du registre des commissionnaires de transport. D'après les informations recueillies auprès de la Fédération des organisateurs et commissionnaires de transport, le secteur de la commission de transport de marchandises réalise un chiffre d'affaires ventilé pour 60 % dans le transport terrestre, 24 % dans le transport maritime et 5 % dans le transport aérien. S'agissant du transport de marchandises, les parts de marché détenues par la profession sont les suivantes : 92 à 95 % du flux relatif au transport de marchandises par voie aérienne ; 65 % du flux relatif au transport de marchandises par voie maritime ; 80 % du flux relatif au transport de marchandises par route lié à des exportations de la France vers l'étranger ; 60 à 65 % du flux relatif au transport de marchandises par route lié au trafic national ; 70 % du

flux relatif au transport combiné rail - route.

Les seules statistiques disponibles sur le secteur de la commission de transport figurent dans l'enquête annuelle d'entreprise, réalisée par la direction des affaires économiques et internationales, et dans " *Images économiques des entreprises* ", publié annuellement par l'INSEE. Elles concernent " *l'organisation du transport de fret* " qui comprend la " *messagerie, fret express* ", l' " *affrètement* " et l' " *organisation des transports internationaux* ".

Bien qu'elle ne concerne que deux tiers des commissionnaires de transport, l'enquête annuelle d'entreprise apporte les indications suivantes :

EFFECTIFSALARIE DE L'ENTREPRISE	ENTREPRISES		CHIFFRE D'AFFAIRES NET (HORS TAXES)	
	En nombre	en %	EN MF	en %
0 à 5	784	40,8	4 502,9	4,5
6 à 9	303	15,8	4 612,2	4,6
10 à 19	243	12,6	5 273,0	5,3
20 à 49	309	16,1	10 844,2	10,8
50 à 99	114	5,9	8 983,6	8,9
100 à 199	89	4,6	11 662,7	11,6
200 et plus	80	4,2	54 521,2	54,3
TOTAL	1 922	100,0		

Source DAEI/SES-EAE 1995

Ainsi les entreprises de moins de cinq salariés représentent 45 % des entreprises recensées, celles de cinq à 50 salariés 40,8 %, alors que les entreprises de plus de 50 salariés ne représentent que 13 % du total.

A l'inverse en termes de chiffre d'affaires, la part des entreprises de moins de 5 salariés n'est que de 4,5 % du total contre 21 % pour les entreprises de 6 à 50 salariés (4,6 % pour les petites entreprises, 16,1 % pour les entreprises de taille moyenne) et, qu'en revanche, les entreprises de plus de 50 salariés réalisent 75 % du chiffre d'affaires global (9 % pour les grandes PME et 66 % pour les grandes entreprises). Compte tenu de leur part de marché les entreprises de moins de 5 salariés influent peu sur le dynamisme du secteur de l'organisation de transport de marchandises et, par conséquent, sur l'organisation du transport routier de marchandises. Par ailleurs, le nombre de très petites entreprises du secteur de l'organisation du fret est resté stable sur la période 1993-1995, passant de 793 en 1993 à 803 en 1994 et 784 en 1995. La part de chiffre d'affaires réalisé par cette catégorie d'entreprises par rapport au chiffre d'affaires total a suivi la même

tendance.

Parmi les entreprises de commission de transport, certaines bénéficient du label " *pro-réseau* ", marque distinctive à l'origine de laquelle se trouvent la Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport (FFOCT), l'Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA), la Chambre des loueurs et transporteurs industriels (CLTI) et la Fédération nationale du transport routier (FNTR). L'objectif de cette appellation est de limiter les dysfonctionnements et les litiges qui peuvent survenir dans l'exécution des contrats de commission ou d'affrètement jusqu'au paiement des prestations et d'apporter au donneur d'ordre des garanties sur la qualité du service fourni par le transporteur tout en assurant à ce dernier le paiement dans les meilleurs délais de l'intégralité des prestations qu'il réalise. Les entreprises bénéficiant du label sont soumises à un cahier des charges portant notamment sur les délais de règlements des transporteurs routiers.

C. - LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU SECTEUR

D'après la Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport et la Fédération nationale du transport routier, aucune entreprise de commission de transport n'a été radiée des registres à titre de sanction pour " *manquements graves ou répétés imputables à un commissionnaire à l'occasion de l'exécution d'opérations de transport, en matière de réglementation des transports, du travail ou de la sécurité, et notamment des retards importants et répétés dans le règlement des sommes dues aux transporteurs* ". Les chiffres transmis par la direction des transports terrestres indiquent que, depuis 1995, aucune entreprise de commission de transport de marchandises n'a été radiée du registre des commissionnaires de transport pour non satisfaction de la condition de capacité financière.

Les données comptables issues de la publication " *Images économiques des entreprises* " apportent les éléments suivants sur l'exploitation et la structure financière des entreprises du secteur :

INDICATEURS DE GESTION DU SECTEUR " Organisation du transport de fret " en MF et %

Organisation du transport de fret	1993	1994	1995	Part des très petites entreprises dans le total en montant et %
Chiffres d'affaires (MF)	83 597	95 502	102 007	4,5
Valeur ajoutée (MF)	19 400	21 926	22 643	3,3
Excédent brut (MF) d'exploitation	3 233	3 544	3 290	0,97
Effectif salarié	85 314	92 783	95 314	0,03
Résultat d'exploitation (MF)	897	1 844	1 700	

Résultat financier(MF)	- 21	- 281	- 297	
Résultat courant avant impôt (MF)	859	1 579	1 430	3,8
Résultat exceptionnel (MF)	163	- 293	- 937	
Résultat net (MF)	429	496	- 377	
Taux de valeur ajoutée	23,2	23	22,2	37
Taux de prélèvement financier (FF/EBE)	44,6	24,7	28,5	2,3
Taux de marge (EBE/VA)	11,5	16,2	14,5	
Capacité d'auto financement	995	2 192	1 580	- 19
provisions d'exploitation (MF)	904	841	904	
Capitaux propres (MF)	12 987	13 974	13 022	
Dettes financières (MF)	9 377	9 065	9 733	
Dettes financières/capitaux propres	0,72	0,64	0,74	
Taux d'investissement	20,1	12	11,3	
Coefficient de capital	0,89	0,88	0,88	
Intensité capitalistique par salarié	202	209	209	
Rentabilité globale (EBE+PF)/Actif net	6,3	8,1	7,4	4
Rentabilité financière (PBCAI/Ressources stables)	5,3	8,2	7,3	2
Taux d'endettement	16,7	16,9	17,4	32
Délais de paiement des fournisseurs (jours)	86	83	82	
Délais de paiement des clients (jours)	99	94	94	

Source données INSEE Images économiques des entreprises - Tome III -

Au cas particulier des très petites entreprises qui sont plus particulièrement visées par les dispositions concernant la capacité financière (0 à 5 salariés) les principaux indicateurs donnent des indications positives : le chiffre d'affaires est passé de 1 339 MF en 1993 à 1 401 MF en 1995. La valeur ajoutée augmente régulièrement (455 MF en 1993, 478 en 1994 et 514 en 1995). L'excédent brut d'exploitation, négatif en

1993 (- 33 MF), est positif dès 1994 (1 MF) et augmente sensiblement en 1995 (32 MF) ; l'effectif salarié et les frais de personnel sont stables ; la capacité d'autofinancement passe de -27 MF à -19 MF sur la période considérée : si elle reste négative, elle marque une nette amélioration.

En résumé, les très petites entreprises connaissent une évolution comparable à celle de l'ensemble du secteur.

III. - Les incidences du projet de décret au regard des principes de concurrence

Parmi les modifications proposées par le texte soumis au Conseil, deux dispositions concernent directement l'exercice de la concurrence. En effet, l'exigence d'une capacité financière minimale des entreprises souhaitant opérer sur le marché de la commission de transport de marchandises et la suppression d'une voie d'accès à la profession sont, par nature, restrictives de concurrence. Il appartient donc au Conseil de rechercher si les mesures envisagées n'affectent pas la concurrence dans une mesure excédant ce qui est strictement nécessaire à la satisfaction d'impératifs d'intérêt général.

A. - SUR L'EXIGENCE D'UNE CAPACITÉ FINANCIÈRE MINIMALE POUR ACCÉDER AU MARCHÉ DE LA COMMISSION DE MARCHANDISES POUR LES OPÉRATEURS EXISTANTS ET ÉVENTUELS

Dans le régime actuel, un commissionnaire de transport de marchandises est réputé satisfaire à son obligation de capacité financière dès lors qu'il dispose des moyens lui permettant de faire face à ses engagements, moyens pouvant se réduire à la possession d'un compte-chèques auprès d'une banque, étant donné que cette profession peut être exercée sans investissement important. Les dispositions proposées trouvent leur origine dans la volonté de pallier l'insuffisance des moyens d'action réglementaires existants pour écarter les entreprises dont le comportement commercial "nuirait" au secteur du transport routier de marchandises. Le ministère en charge des transports estime, en effet, que l'instauration d'une capacité financière minimale fixée à 150 000 F serait susceptible d'améliorer les délais de règlement des transporteurs et notamment de garantir le règlement des très petites entreprises de transport routier en empêchant la multiplication des entreprises unipersonnelles -sous-capitalisées- qui peuvent être tentées de compenser l'insuffisance de leurs ressources propres par un allongement excessif des délais de paiement de leur fournisseur dont les conséquences peuvent être graves pour certaines petites entreprises de transport routier.

Les résultats attendus de l'instauration d'une capacité financière minimale de 150 000 F suppose donc établie l'existence d'une relation entre la taille des entreprises, leur niveau de capitalisation et leur comportement en matière de règlement des transporteurs routiers.

Le Conseil rappelle tout d'abord que si l'évolution de l'offre ne dépend pas du seul coût d'entrée sur le marché, mais également d'une série de facteurs tels que l'évolution de la demande, l'intensité de la concurrence, les anticipations propres des entreprises, l'institution d'une barrière à l'entrée constitue par sa nature même une mesure qui modifie la structure du marché et est de nature à en perturber l'équilibre.

Au cas particulier, l'impact de la disposition sur la structure du marché de la commission de transport ne peut faire l'objet d'une estimation même approximative ; il n'est pas possible en effet de déterminer le nombre

d'entreprises, très petites, voire petites, dans la définition retenue ci dessus, qui pourraient être concernées, ni de prévoir quelles en seraient les conséquences sur leur activité. Les très petites entreprises représentant près de 41 % de l'effectif total du secteur, il ne peut être exclu qu'un certain nombre d'entre elles ne se trouvent hors d'état de satisfaire aux nouvelles conditions d'exercice de la profession et que, par ailleurs, un certain nombre d'entrants potentiels dans la profession ne soient dissuadés ou dans l'incapacité d'accéder au marché.

Or le secteur de l'organisation du transport est un secteur en expansion. Cette circonstance est en elle-même de nature à suggérer le maintien de leur accès au marché. En effet, bien que les très petites entreprises ne réalisent que 4,5 % du chiffre d'affaires global du secteur, elles n'en constituent pas moins, par leur nombre et leur capacité de développement, un facteur de concurrence.

En deuxième lieu, aucun élément du dossier ne permet d'établir que les très petites -voire les petites- entreprises portent une responsabilité particulière -c'est-à-dire plus que proportionnelle à leur nombre ou à leur chiffre d'affaires- dans les dysfonctionnements auxquels le projet se propose de remédier.

En troisième lieu, il convient de souligner qu'antérieurement à la signature du décret du 5 mars 1990, plusieurs voies avaient été explorées pour mettre en place un dispositif de nature à renforcer la capacité financière des entreprises de commission de transport. Un mécanisme d'assurance obligatoire, via une caisse de garantie, ainsi que le principe de la constitution d'une caution avaient été évoqués. De même, il avait été envisagé de soumettre annuellement les entreprises de commission de transport à un contrôle, sur déclaration de leur part, des conditions et délais de règlement des sommes dues aux transporteurs routiers. L'option d'une capacité financière minimale, représentée par les fonds propres éventuellement confortés par une caution, qui a été retenue dans le projet actuel, traduit une plus grande exigence que les projets antérieurs et répond par ailleurs aux préoccupations de simplicité du contrôle. Cependant le montant des fonds propres minimum exigé, soit 150 000 F, n'est fondé sur aucune analyse économique ou financière. Ce chiffre résulterait d'un accord entre les partenaires sociaux de la profession et le ministère chargé des transports et s'inspirerait de la règle établie pour les entreprises de transport routier de marchandises : disposer de ressources d'un montant au moins égal à 100 000 F pour un premier véhicule, à 50 000 F pour le deuxième véhicule et à 21 000 F pour chacun des véhicules suivants, et correspondrait donc au montant des fonds propres exigés d'une petite entreprise de transport routier disposant de deux véhicules.

En quatrième lieu, le Conseil relève qu'actuellement le ministère en charge des transports, par le biais de ses échelons régionaux, dispose de la faculté de radier les entreprises de commission de transport si celles-ci ne remplissent pas la condition de capacité financière exigible pour exercer cette profession. Si le décret du 5 mars 1990 définit cette compétence en des termes généraux, la circulaire prise pour son application explicite la notion de capacité financière comme étant celle - à apprécier en fonction de la taille de l'entreprise - qui " *au moment où la commission engage son exploitation, et en fonction de son activité escomptée* " permet " *de régler ses fournisseurs, sans faire dépendre ses premiers règlements de ceux de sa clientèle* ". Le contrôle organisé par le décret susvisé et sa circulaire d'application permet donc depuis 1990 de mettre fin aux activités des entreprises -quelle que soit leur taille- qui tenteraient d'accroître leur trésorerie en différant le règlement de leurs fournisseurs. Par ailleurs, l'Etat dispose de pouvoirs propres, issus du décret du 5 mars 1990, permettant d'écarter les entreprises ne remplissant plus, dans l'exercice de leur activité, la condition de capacité financière.

En cinquième lieu, l'institution d'une condition de capacité financière minimale pour l'accès à la profession de commissionnaire de transport est sans incidence sur la maîtrise des délais de règlement des sommes dues aux transporteurs routiers, dans la mesure où les délais de règlement constituent une clause substantielle des contrats commerciaux, négociables au cas par cas et dont l'application relève des entreprises quelle que soit leur taille. La sécurité des entreprises de transport a été renforcée par la récente loi dite " loi Gayssot " du 6 février 1998, qui augmente sensiblement les garanties offertes au transporteur pour obtenir le paiement du prix de sa prestation en soumettant le transport à la loi du 31 décembre 1975 sur la sous-traitance et en accordant au transporteur un véritable privilège sur les marchandises transportées. Ce privilège peut être exercé quelle que soit la date du transport et constitue l'extension d'un avantage auparavant réservé au seul commissionnaire de transport. D'après la circulaire d'application de la loi précitée " *Il s'agit là d'un outil efficace en cas de retard de paiement ou de non paiement* ". Ainsi les conséquences d'une insolvabilité et d'une défaillance éventuelle du commissionnaire pour les entreprises de transport sont désormais sensiblement réduites et le dispositif actuel, tant réglementaire que légal, semble suffisamment complet pour atteindre les objectifs affichés ayant conduit à adopter le projet de décret soumis au Conseil.

De plus, les instances professionnelles, notamment la Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport et la Fédération nationale du transport routier, se sont efforcées de réduire les dysfonctionnements et de prévenir les litiges dans l'exécution du contrat de commission ou d'affrètement en matière de délais de règlement des transporteurs routiers. Elles ont à cet effet entrepris une action visant à améliorer la qualité des prestations de service, à offrir une plus grande sécurité juridique aux entreprises, et ont créé un label de qualité " *pro-réseau* ".

L'ensemble de ces éléments conduit le Conseil à émettre un avis négatif sur l'institution d'une capacité financière minimale définie par un montant de fonds propres de 150 000 F pour exercer la profession de commissionnaire de transport, dès lors que cette disposition est de nature à écarter du marché un certain nombre d'entreprises, en augmentant les charges ou les contraintes d'entreprises présentes sur le marché et en empêchant des entrants potentiels d'y accéder, sans pour autant apporter une contribution significative à la sécurité de l'exécution des contrats de transport dans lesquels interviennent les commissionnaires, qui peut être assurée par l'application de plusieurs dispositions législatives et réglementaires récemment renforcées.

B. - SUR LA SUPPRESSION DE LA VOIE D'ACCÈS AU MARCHÉ DE L'ORGANISATION DE TRANSPORT RÉSERVÉE AUX TRANSPORTEURS ROUTIERS DE MARCHANDISES

La suppression de la " passerelle " existante entre les professions de transporteur routier de marchandises et de commissionnaire de transport de marchandises a pour objet de traiter tous les candidats à la profession de commissionnaire de transport de manière identique. Ainsi, chacune de ces professions bénéficiera de règles spécifiques, quoique de même nature, régulant juridiquement de manière distincte des activités étroitement liées économiquement.

Selon les indications de la Fédération française des organisateurs et commissionnaires de transport, les dispositions de l'article 8 du décret du 5 mars 1990 n'ont bénéficié qu'à une cinquantaine de transporteurs routiers de marchandises, soit environ 7 entreprises par an parmi les 3 000 commissionnaires de transport.

L'incidence sur la structure du marché de la suppression de l'article 8 du décret apparaît d'autant plus limitée

qu'elle n'entraîne pas pour l'avenir l'élimination du marché de l'organisation de transport des opérateurs potentiels ayant la qualité de transporteur routier dans la mesure où ces derniers pourront accéder à la profession dans les mêmes conditions que tous les acteurs économiques souhaitant exercer la profession de commissionnaire de transport.

Ainsi cette disposition a pour seule conséquence de mettre fin à une discrimination positive au bénéfice des transporteurs routiers ; elle n'a pas pour effet de rendre plus difficile l'accès à la profession de commissionnaire de transport, ni de créer une barrière à l'entrée du marché de l'organisation du transport de marchandises.

En conséquence le Conseil considère que cette disposition n'est pas de nature à fausser ou à restreindre l'exercice de la concurrence sur ce marché.

Délibéré, sur le rapport de Mme Véronique Eloy, par M. Jenny, vice-président, présidant la séance, Mme Boutard-Labarde, MM. Pichon, Robin, Gicquel et Sargos, membres.

Le rapporteur général,

Le vice-président,
présidant la séance

Marie Picard

Frédéric Jenny