

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 99-A-04 du 27 janvier 1999

relatif à un projet de décret en Conseil d'État concernant l'organisation de la profession de transporteur routier de marchandises

Le Conseil de la concurrence,

Vu la lettre enregistrée le 9 novembre 1998 sous le n° A 261, par laquelle le ministre en charge de l'économie 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 du 14 mars 1986 relatif au transport de marchandises ;

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°86-1243 modifié, pris pour son application ;

Vu la directive n° 96-26 du Conseil des communautés européennes du 29 avril 1996, modifiée ;

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

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

Vu l'avis de la Commission européenne du 23 décembre 1998 ;

Vu l'avis du Conseil national des transports du 9 septembre 1998 ;

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

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

Par lettre enregistrée le 9 novembre 1998 sous le numéro A 261, 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° 86-567 du 14 mars 1986 relatif au transport routier de marchandises.

La modification de l'article 36 de la loi du 30 décembre 1982, dite " Loti ", par la loi n° 98-69 du 6 février 1998, dite " Loi Gayssot ", a mis fin au régime de l'autorisation de transport. La libéralisation du secteur s'accompagne de la mise en place d'un régime de licence et de copies conformes et prévoit que toutes les entreprises de transport routier de marchandises, quels que soient le poids maximum autorisé (ci-

après PMA) des véhicules à quatre roues utilisés et le trafic effectué, national ou intracommunautaire, devront posséder une licence conforme aux exigences nationales et communautaires. La loi maintient l'exigence d'une triple condition, d'honorabilité, de capacité financière et professionnelle pour accéder à la profession de transporteur routier de marchandises et poursuivre son activité. L'article 2 de la " loi Gayssot " précise, par ailleurs, " *qu'un décret en Conseil d'état, pris après avis du Conseil national des transports, fixe les modalités d'application du présent article en tenant compte notamment des spécificités de chaque type de transport* ".

L'application de ces dispositions implique la modification du décret du 14 mars 1986, modifié par les décrets n° 92-609 du 3 juillet 1992 et n° 97-1018 du 6 novembre 1997, qui transpose en droit national la directive du Conseil des communautés du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route et qui subordonne cet accès 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 transport. La condition de capacité financière concerne l'entreprise.

I. - La réforme du dispositif régissant l'accès au marché du transport routier de marchandises

1. Le régime actuel

- Au niveau communautaire

Dans le cadre du processus d'harmonisation de la politique commune des transports, le Conseil des communautés européennes a publié plusieurs directives concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises, dont celle du 29 avril 1996. Cette dernière synthétise les dispositions ayant trait à ce sujet et abroge la directive du 12 novembre 1974. Elle a été elle-même modifiée par la directive 98/76/CE du Conseil en date du 1^{er} octobre 1998 qui doit être transposée par les Etats membres avant le 1^{er} octobre 1999.

Les dispositions de la directive du 29 avril 1996 ne s'appliquent pas aux entreprises exerçant la profession de transporteurs de marchandises par route, dès lors qu'elles n'utilisent que des véhicules dont " *le poids total en charge autorisé ne dépasse pas 3,5 tonnes* ". Elle prévoit toutefois que : " *(...)Les Etats membres peuvent abaisser lesdits seuils pour la totalité ou pour une partie des catégories de transports* ".

S'agissant de la condition de capacité financière imposée aux entreprises européennes pour exercer la profession de transporteur routier de marchandises, la directive du Conseil du 1^{er} octobre 1998 prévoit, au 3 de son article 3, que : " *L'entreprise doit disposer d'un capital et de réserves d'une valeur au moins égale à 9 000 euros pour un seul véhicule utilisé et à 5 000 euros pour chaque véhicule supplémentaire* ".

- Au niveau national

Aux termes du décret du 14 mars 1986, dans sa rédaction issue du décret du 6 novembre 1997, les véhicules

pris en compte pour la détermination du montant de capacité financière exigible sont uniquement ceux qui ont un PMA supérieur à 3,5 tonnes, qu'ils soient possédés en pleine propriété, faisant l'objet de contrats de crédit bail ou soient pris en location avec ou sans conducteur. L'entreprise doit disposer d'un capital et de réserves d'un montant total au moins égal à 100 000 F pour le premier véhicule, 50 000 F pour le second véhicule, 21 000 F pour chacun des véhicules suivants, la moitié de ce montant pouvant être représenté par une caution. Le texte contient par ailleurs des dispositions transitoires pour les entreprises créées avant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Le décret précité dispose également que les dirigeants des entreprises exploitant des véhicules de plus de 3,5 tonnes de PMA doivent satisfaire à une obligation de capacité professionnelle consistant en l'obtention d'une " *attestation de capacité professionnelle* " délivrée au niveau régional par le préfet.

2. Le projet de décret soumis au Conseil de la concurrence

- Le dispositif envisagé

En ce qui concerne l'honorabilité des personnes exerçant la profession de transporteur routier de marchandises, sa définition n'est pas modifiée par le projet de décret. Mais toutes les entreprises de transport routier de marchandises sont dorénavant concernées, cette obligation étant étendue aussi aux entreprises utilisant exclusivement des véhicules de moins de 3,5 tonnes de PMA.

En ce qui concerne la condition de capacité financière, le texte abaisse le niveau minimal des actifs nets exigés pour les entreprises exploitant des véhicules d'un PMA supérieur à 3,5 tonnes. Par ailleurs il étend la condition de capacité financière aux entreprises exploitant des véhicules d'un PMA inférieur à 3,5 tonnes.

La condition de capacité financière de l'entreprise de transport routier de marchandises serait réalisée dès lors que " l'entreprise de transport public routier de marchandises ou de location de véhicules industriels avec conducteur destinés au transport de marchandises dispose de capitaux propres et de réserves ou de cautions d'un montant total au moins égal à 6 000 F pour chaque véhicule n'excédant pas 3,5 tonnes de poids maximum autorisé et, pour les véhicules excédant cette limite, 60 000 F pour le premier véhicule, 33 000 F pour chacun des véhicules suivants. Toutefois, le montant des cautions ne peut excéder la moitié du montant de la capacité financière exigible. Dans les départements d'outre-mer, ces montants sont fixés respectivement à 4 000 F, 40 000 F et 20 000 F. Dans le cas où l'entreprise n'est pas constituée sous forme de société à capitaux, les biens propres de la personne physique inscrite au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers sont pris en compte pour l'évaluation de sa capacité financière. Les véhicules pris en compte pour la détermination du montant de la capacité financière exigible sont ceux possédés en pleine propriété, ou ceux qui font l'objet de contrats de crédit bail, ou qui sont pris en location, avec ou sans conducteur. Les véhicules donnés en location sans conducteur ne sont pas pris en compte pour la détermination du montant de la capacité financière exigible des entreprises. Les modalités d'application du présent article sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'économie ".

Quant aux conditions de capacité professionnelle, elle ne sont pas modifiés pour des chefs d'entreprise utilisant des véhicules excédant 3,5 tonnes de PMA. En revanche, le texte impose aux entreprises disposant

de véhicules de moins de 3,5 tonnes de PMA, non pas d'obtenir une " attestation " de capacité mais de pouvoir " justifier " d'une capacité professionnelle à l'issue d'un stage suivi avec succès : l'article 4 du projet dispose en effet, qu' " *il est satisfait à la condition de capacité professionnelle lorsque la personne visée au deuxième alinéa du I de l'article 2 est titulaire d'une attestation de capacité professionnelle ou, lorsque l'entreprise utilise exclusivement des véhicules n'excédant pas 3,5 tonnes de poids maximum autorisé, d'un justificatif de capacité professionnelle* " .

Sur l'ensemble de ces dispositions le Conseil national des transports, saisi pour avis du projet de décret par le directeur des transports terrestres, a émis un avis favorable le 9 septembre 1998, sous réserve de quelques modifications : " *Le Conseil prend acte avec intérêt de l'alignement des montants de capitaux propres, de réserves ou de caution bancaire sur les montants prévus par la directive (...) Plusieurs membres du Conseil ont cependant regretté que n'aient pas été retenues les valeurs plus élevées pour le premier et le deuxième véhicule de chaque entreprise inscrite dans le décret du 6 novembre 1997* " (...), le Conseil " *n'est pas hostile à ce que le montant de la garantie financière prévu par les entreprises disposant des véhicules de moins de 3,5 tonnes soit réduit de 7 500 à 6 000 francs par véhicules* ". Interrogée, également pour avis, la Commission des communautés européennes a accueilli favorablement le dispositif envisagé au regard des principes de concurrence appliqués au niveau européen.

- L'origine et les buts de la réforme

Le projet de décret présenté au Conseil s'inscrit directement dans le cadre de la " réforme " du transport routier de marchandises engagée depuis le début des années 1990 au plan national et constitue un volet des mesures sociales et économiques prises ces dernières années afin de mener à bien la déréglementation économique du secteur amorcée en 1986, en application des directives européennes visant à l'harmonisation de la réglementation des transports.

S'agissant des objectifs poursuivis et des effets attendus de cette réforme, l'étude d'impact, effectuée par le ministère chargé des transports, indique que : " (...) L'abaissement au " premier kilo " de marchandises transportées du seuil d'accès à la profession des entreprises de transports routiers, en soumettant tous les chefs d'entreprises, quelles que soient les caractéristiques du parc de véhicules employé, aux conditions d'accès à la profession, participera à l'amélioration générale du niveau de la profession, notamment par une meilleure qualification des chefs d'entreprise et un assainissement de leur situation financière (...) au plan général, l'assainissement du secteur [...] contribuera à une meilleure santé financière des entreprises dont l'activité pourra s'exercer dans des conditions de concurrence équilibrée ; il devrait en résulter un raffermissement des prix du transport, et par voie de conséquence, une consolidation du tissu socio - professionnel et une situation économique favorable au développement de l'emploi au sein du secteur (...) le texte proposé rassemble et présente de façon cohérente l'ensemble des règles applicables au transport routier qui doivent être connues de toutes les entreprises de transport : accès à la profession, accès au marché, documents devant se trouver à bord du véhicule, sanctions administratives et pénales " .

II. - Le secteur du transport routier de marchandises

Le transport routier de marchandises est une branche importante de l'économie nationale, notamment par ses effectifs (276 438 personnes) et par son chiffre d'affaires (145 369 millions de francs).

D'après l'" Enquête annuelle d'entreprise " du ministère en charge des transport, relative aux entreprises de transport pour 1996, le nombre total d'entreprises et les effectifs du secteur sont en progression pour la période allant de 1994 à 1996.

La structure du marché de l'offre (données pour 1996) est caractérisé par un nombre élevé de très petites entreprises (moins de 5 salariés), 29 366 soit 77 % du total, et par un petit nombre de grandes entreprises (+ de 200 salariés), 83 soit 0,2 % du total.

En revanche l'offre est beaucoup plus concentrée puisque les entreprises de plus de 20 salariés, qui ne représentent que 7,5 % du nombre total des entreprises, représentent 65 % en chiffre d'affaire alors que les très petites entreprises (77 % du total) ne réalisent que 14,5 % du chiffre d'affaire.

Ces dernières exploitent plus de la moitié des véhicules de moins de 3,5 tonnes de PMA (54 %).

Ce sont ces très petites entreprises dites " de transport léger " qui sont plus particulièrement concernées par le dispositif envisagé.

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

1. Les effets des mesures envisagées à l'égard des entreprises utilisant des véhicules dont le tonnage maximum autorisé est supérieur à 3,5 tonnes

Sur ce point, le Conseil ne peut qu'approuver la baisse du montant de capacité financière imposée aux entreprises qui, en soi, est de nature à favoriser l'accès au marché du transport routier de marchandises et l'exercice de cette profession. Par ailleurs, il y a lieu de relever que le projet de décret soumis au Conseil aligne les montants de capacité financières exigés sur les montants retenus par la récente directive du Conseil des communautés européennes du 1^{er} octobre 1998.

2. Les effets des mesures envisagées à l'égard des entreprises utilisant des véhicules dont le tonnage maximum autorisé est inférieur à 3,5 tonnes

Si, pour des motifs d'intérêt général, le législateur peut envisager de restreindre l'accès à un marché et les conditions d'exercice d'une profession, ces dispositions peuvent avoir un effet restrictif de concurrence dans la mesure où elles constituent une barrière à l'entrée du marché pour de nouvelles entreprises et peuvent rendre plus difficile le maintien sur ce marché des entreprises déjà existantes. Dès lors, il convient d'apprécier si ces dispositions n'affectent pas la concurrence dans une mesure excédant ce qui est nécessaire à la satisfaction des objectifs d'intérêt général poursuivis.

En l'espèce, la loi du 6 février 1998 impose à toutes les entreprises de transport routier de marchandises, disposant de véhicules d'au moins quatre roues, d'être inscrites au registre des transporteurs et des loueurs. En application du décret du 14 mars 1986, cette inscription est subordonnée à la réalisation d'une triple

condition d'honorabilité, de capacité financière et professionnelle, déjà existante pour les entreprises utilisant des véhicules de 3,5 tonnes de PMA et étendue par le projet de décret aux entreprises possédant des véhicules dont le poids maximal autorisé est inférieur à 3,5 tonnes.

Sur la condition de capacité financière :

Il convient, en premier lieu, d'observer que les entreprises de moins de cinq salariés, soit 77 % des entreprises du secteur, exploitent plus de la moitié des véhicules de moins de 3,5 tonnes de PMA. Par conséquent, le dispositif retenu concernera particulièrement les plus petites entreprises, notamment celles qui n'exploitent qu'un seul véhicule et qui sont généralement constituées sous forme d'entreprises individuelles.

Il convient donc de rechercher si l'exigence d'un montant minimum de capitaux propres pourrait avoir pour effet de faire obstacle au maintien ou à l'entrée d'entreprises sur le marché.

Le Conseil observe que, compte tenu de la valeur d'acquisition d'un véhicule de transports même usagé et des autres investissements indispensables, le montant exigé soit 6 000 F - dont de surcroît la moitié peut être représenté par une caution - est inférieur aux capitaux propres dont une entreprise doit disposer pour exercer son activité, que, s'il ne peut être exclu que certaines entreprises ne disposent pas ou ne disposent plus d'un minimum de 6 000 F de capitaux propres, ces entreprises ne présentent plus de garanties et de solvabilité acceptables. Ainsi ce montant ne paraît pas disproportionné au regard des objectifs d'assainissement de la profession poursuivis par le Gouvernement.

Par ailleurs, il ressort de l'instruction et des explications données en séance par le représentant du ministère chargé des transports que le montant d'actifs nets retenu de 6 000 F par véhicule n'est pas de nature à empêcher sensiblement l'accès et le développement des entreprises concernées sur le marché du transport routier de marchandises en raison de son faible montant et du fait qu'il peut faire l'objet à hauteur de 50 % d'une caution non bancaire. L'extension, aux entreprises de moins de 3,5 tonnes de PMA, de l'obligation de remplir certaines conditions financières pour être inscrites au registre des transporteurs et loueurs n'est donc pas de nature à restreindre la concurrence.

Au surplus, consultée sur ce projet de décret, la Commission européenne n'a pas émis d'objections relatives à la fixation d'un tel montant.

Sur la condition de capacité professionnelle :

La justification de la capacité professionnelles exigée des chefs d'entreprises est moins rigoureuse pour ceux qui exploitent des véhicules d'un PMA inférieur à 3,5 tonnes que pour ceux qui exploitent des véhicules d'un PMA supérieur à 3,5 tonnes.

Sans se prononcer sur l'étendue et le niveau des compétences requises, le Conseil observe qu'ils sont exigés uniformément de tous les chefs d'entreprises exploitant la même catégorie de véhicules et qu'en conséquence cette disposition n'est donc pas de nature à créer une quelconque discrimination entre elles.

Dans ces conditions, le Conseil estime que les restrictions envisagées par le projet de décret ne sont pas de

nature à porter atteinte au libre exercice de la concurrence au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général définis par la loi.

Délibéré, sur le rapport de Mme Eloy, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, et M. Cortesse, vice-président.

Le rapporteur général suppléant,

La présidente,

Jean - Claude Facchin

Marie - Dominique Hagelsteen