



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.7.2011
SEC(2011) 947 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil.

{COM(2011) 451 final}
{SEC(2011) 948 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil.

Le présent document constitue la synthèse du rapport d'analyse d'impact des mesures améliorant l'efficacité et les performances du système tachygraphique, qui accompagne la prochaine révision du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil.

1. DEFINITION DU PROBLEME

- (1) Depuis 1969, l'Union européenne (UE) édicte une législation sociale dans le domaine du transport routier pour améliorer la sécurité routière et les conditions de travail des conducteurs et pour assurer une concurrence loyale entre les entreprises de transport routier. Le règlement (CE) n° 561/2006¹ établit des durées de conduite journalières et hebdomadaires maximales et des temps de repos journaliers et hebdomadaires minimaux pour les conducteurs. L'UE a développé une politique globale d'inspection et de vérification du respect de la législation sociale dans le domaine du transport routier, par le biais de la directive 2006/22/CE² et du règlement (CEE) n° 3821/85³, appelé «règlement relatif aux tachygraphes».
- (2) Le règlement relatif aux tachygraphes établit des normes techniques et fixe les règles relatives à l'utilisation, à l'homologation, à l'installation et au contrôle des tachygraphes. Il établit ainsi une série d'obligations légales incombant aux fabricants, aux autorités, aux transporteurs et aux conducteurs. Deux types d'appareil de contrôle sont actuellement utilisés. Outre le tachygraphe numérique installé dans les véhicules immatriculés après le 1^{er} mai 2006, le tachygraphe analogique, utilisé depuis 1985, est toujours en service dans certains véhicules plus anciens.

¹ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1).

² Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO L 102 du 11.3.2006, p. 35).

³ Règlement (UE) n° 1266/2009 de la Commission du 16 décembre 2009 portant dixième adaptation au progrès technique du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO L 339 du 22.12.2009, p. 3).

- (3) S'appuyant sur les consultations et les rapports d'experts⁴, la Commission a retenu deux grands problèmes à résoudre au niveau de l'UE:
- Les données disponibles font apparaître qu'un pourcentage important des véhicules contrôlés enfreignent la réglementation sociale. Environ un quart d'entre eux enfreignent en particulier la réglementation sur les tachygraphes. En moyenne, 45 000 véhicules sont à tout moment en infraction quant à la réglementation UE sur les tachygraphes. Ce non-respect persistant des obligations relatives aux temps de repos minimaux entraîne de la fatigue pour les conducteurs, un phénomène qui, selon les estimations, serait responsable d'une augmentation du coût sociétal des accidents de près de 2,8 milliards d'euros par an. Il confère aussi un avantage concurrentiel déloyal aux contrevenants, ce qui a une incidence négative sur le fonctionnement du marché intérieur et de graves répercussions sur la santé des conducteurs.
 - Il est possible d'améliorer encore la manière dont le tachygraphe (numérique) facilite le travail du conducteur et contribue à l'efficacité du transport. Même si l'introduction du tachygraphe numérique a déjà considérablement réduit la charge administrative imposée aux différentes parties intéressées, les coûts liés au contrôle, estimés à environ 2,7 milliards d'euros, sont encore trop élevés.
- (4) Ces deux problèmes sont dus au fait que le système de contrôle par tachygraphe est globalement vulnérable à la fraude; que les contrôles sont peu efficaces et que l'effet dissuasif des sanctions est insuffisant et enfin, que l'utilisation du système de contrôle par tachygraphe n'est pas suffisamment optimisée. Ces causes sont elles-mêmes dues à des aspects problématiques énumérés dans le tableau 1 ci-dessous.
- (5) Si les problèmes relevés affectent principalement les conducteurs de poids lourds et les firmes utilisant le tachygraphe, ils concernent également les États membres et leurs autorités d'inspection, les fabricants de tachygraphes et les autres usagers de la route.

Tableau 1: relevé synoptique des causes et des aspects problématiques

⁴ Il s'agit de la consultation des États membres et des parties prenantes (y compris les organismes d'inspection et la police, ainsi que les fabricants) au sein du comité désigné; du projet SMART; du rapport du Centre commun de recherche; de la consultation publique des parties intéressées qui s'est déroulée de décembre 2009 à mars 2010; de la consultation du comité de dialogue sectoriel dans les transports routiers, et d'un rapport d'experts indépendants validé par un panel d'experts d'organisations concernées.

<i>Causes relevées</i>	<i>Aspects problématiques</i>
<i>Cause 1: vulnérabilité du système de contrôle par tachygraphe</i>	Les scellés ne constituent pas un indicateur valable de manipulation du tachygraphe
	Vulnérabilité de la technologie de cryptage
	Manipulation des cartes de conducteur
	Fraude ou négligences dans les ateliers
<i>Cause 2: les contrôles sont peu efficaces et l'effet dissuasif des sanctions est insuffisant</i>	La formation des agents de contrôle n'est pas harmonisée
	Étendue des données du tachygraphe numérique accessibles aux agents de contrôle
	Politique des sanctions
<i>Cause 3: l'utilisation du système de contrôle par tachygraphe n'est pas suffisamment optimisée</i>	Inadéquation des dispositions du règlement relatif aux tachygraphes
	Limites techniques du tachygraphe numérique
	Le tachygraphe ne facilite pas suffisamment le travail du conducteur

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

- (6) La présente analyse d'impact porte sur les mesures visant à améliorer l'efficacité et les performances du système tachygraphique utilisé pour garantir la conformité à la législation sociale susmentionnée. Elle détaille et analyse les options de révision du règlement (CEE) n° 3821/85 fondé sur l'article 71 du traité CEE (article 91 TFUE). La valeur ajoutée de l'UE a été établie lors de l'introduction de ce règlement et les arguments qui la justifient sont toujours valables.
- (7) Ces arguments se fondent sur la nature de plus en plus transnationale du transport routier dans l'UE. Ce phénomène s'explique par l'augmentation du commerce transfrontalier et la croissance économique, qui ont été notamment favorisés par l'élargissement de l'UE et la libéralisation du secteur du transport routier européen. La législation sociale est harmonisée au niveau de l'UE. Pour vérifier le respect de cette législation, les équipements de contrôle doivent être interopérables entre États membres. Compte tenu du caractère transnational de plus en plus prononcé du fret routier dans l'UE et de l'harmonisation de la législation sociale, il ne serait pas souhaitable de revenir à une réglementation des appareils de contrôle au niveau national, d'autant que ce type de réglementation existe au niveau UE depuis 25 ans.
- (8) En ce qui concerne les sanctions, le rapport⁵ de la Commission à ce sujet a fait apparaître des divergences entre les sanctions infligées par les différents États membres en cas d'infraction au règlement sur les tachygraphes. La manipulation des

⁵ COM(2009)225.

tachygraphes est déjà classifiée par la législation UE comme l'une des infractions les plus graves dans la liste étendue des infractions aux règles de transport commercial par route⁶. Cependant, à défaut d'harmonisation d'un effet dissuasif minimum des sanctions imposées par les États membres, cette classification ne se traduit pas nécessairement par un strict respect des règles, étant donné que les entreprises réagissent aux sanctions et non à la classification des infractions.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE UE

- (9) Les objectifs généraux de la législation sociale dans le domaine du transport routier (temps de conduite et périodes de repos) consistent à améliorer la sécurité routière et les conditions de travail des conducteurs et à garantir une concurrence loyale entre les transporteurs. La législation sociale dans le domaine du transport routier constitue dès lors un élément essentiel de la politique commune des transports pour atteindre les objectifs du traité tels que l'amélioration de la sécurité routière (article 9, paragraphe 1, point c), du TFUE⁷), le progrès social (article 3, paragraphe 3, du TUE⁸) et l'établissement d'un marché intérieur (article 3, paragraphe 3, du TEU). Le règlement relatif aux tachygraphes constitue le principal instrument de surveillance et de respect de la législation sociale dans le domaine du transport routier, et les propositions qui accompagnent la présente évaluation d'impact visent globalement à contribuer à la réalisation des objectifs du traité susmentionnés.
- (10) Parallèlement, la Commission entend également contribuer à la réalisation des objectifs établis par la communication intitulée «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne»⁹ et la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire¹⁰. Les propositions devraient également contribuer à l'objectif visant à «diminuer le fardeau administratif pesant sur les entreprises, et à améliorer la qualité de la législation commerciale», figurant dans l'initiative phare Europe 2020 «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»¹¹.
- (11) Cet objectif général peut se traduire par les objectifs spécifiques suivants: premièrement, améliorer la fiabilité des appareils de contrôle; deuxièmement, améliorer l'efficacité des contrôles relatifs au respect de la législation sociale dans le domaine du transport routier; troisièmement, réduire les coûts d'utilisation des appareils de contrôle, notamment en diminuant les charges administratives liées à leur usage.
- (12) Certaines données concernant le transport routier sont collectées au niveau de l'UE et pourraient servir à mesurer l'impact du règlement proposé sur les objectifs

⁶ Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil (JO L 300 du 12.11.2009, p. 51).

⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸ Traité sur l'Union européenne.

⁹ Communication de la Commission, Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne, COM(2005) 97 final.

¹⁰ Communication de la Commission, Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire, COM(2005) 535 final.

¹¹ Communication de la Commission, Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation - Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène, COM(2010)614.

spécifiques susmentionnés¹². Dans ce contexte, les objectifs opérationnels suivants ont été choisis pour leur aptitude à indiquer le niveau de réalisation des objectifs spécifiques:

- éradiquer les «infractions les plus graves»¹³ aux règles sur les tachygraphes d'ici à 2020 (suivi assuré par la Commission à l'aide des futurs rapports soumis par les États membres pour le rapport semestriel);
- doubler d'ici à 2020 le taux de détection des infractions à la législation sociale par véhicule contrôlé sur route par rapport à 2008 (suivi assuré par la Commission à l'aide des futurs rapports soumis par les États membres pour le rapport semestriel);
- réduire les charges administratives liées à l'usage du tachygraphe numérique de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 2010 (sur la base des estimations fournies par le groupe Stoiber et le projet UE sur les mesures initiales et la réduction des coûts administratifs¹⁴).

4. OPTIONS ENVISAGEES

(13) Les consultations avec les parties intéressées ainsi que les rapports d'experts sur le sujet¹⁵ ont permis à la Commission de composer une large palette de mesures susceptibles de régler les problèmes recensés. Les mesures envisageables ont ensuite fait l'objet d'un examen préliminaire.

(14) Ensuite, différentes combinaisons de mesures constituant différentes solutions stratégiques viables pour atteindre les objectifs recherchés ont été élaborées. Il était nécessaire d'avoir recours à des combinaisons de mesures, d'une part, parce que la sûreté du système dépend de la sûreté d'un grand nombre de ses éléments et, d'autre part, en raison des différentes procédures législatives requises (comitologie ou codécision). Les différentes combinaisons peuvent être résumées comme suit:

- La combinaison 1 (C1) est une combinaison technique qui vise simplement à améliorer les tachygraphes existants.
- La combinaison 2 (C2) est également une combinaison de mesures techniques, mais elle élargirait sensiblement la gamme des fonctionnalités du tachygraphe numérique et conduirait à un nouveau type de tachygraphe numérique.
- La combinaison 3 (C3) comporte des mesures non techniques qui s'ajoutent aux mesures prévues dans la C1.

¹² Voir notamment les statistiques Eurostat et l'énergie et les transports dans l'UE en chiffres.

¹³ Les infractions les plus graves sont définies à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1071/2009: «2. Absence de tachygraphe et/ou de limiteur de vitesse encastré ou utilisation d'un dispositif frauduleux susceptible de modifier les enregistrements du tachygraphe et/ou du limiteur de vitesse ou falsification des feuilles d'enregistrement ou des données téléchargées du tachygraphe et/ou de la carte à mémoire du conducteur; (...) 6. Conducteur utilisant une carte de conducteur falsifiée ou une carte dont il n'est pas le titulaire ou qui a été obtenue sur la base de fausses déclarations et/ou de documents falsifiés.».

¹⁴ Cap Gemini, EU project on baseline measurements and reduction of administrative costs, 2009.

¹⁵ Voir note n° 4.

- La combinaison 4 (C4) associe des mesures techniques à des mesures d'amélioration du système (C2 + C3).

(15) Le tableau 2 ci-dessous présente un aperçu des mesures politiques contenues dans chaque combinaison.

Tableau 2. Détail des combinaisons

	<i>Combinaison 1 (C1)</i>	<i>Combinaison 2 (C2)</i>	<i>Combinaison 3 (C3)</i>	<i>Combinaison 4 (C4)</i>
<i>Instrument(s) juridique(s)</i>	Feuille de route pour l'adaptation des spécifications techniques	Feuille de route pour l'adaptation des spécifications techniques Révision du règlement 3821/85 pour y ajouter de nouvelles exigences fonctionnelles	Révision du règlement 3821/85 uniquement pour y ajouter de nouvelles règles sur l'usage et l'inspection des tachygraphes	Feuille de route pour l'adaptation des spécifications techniques Révision du règlement 3821/85
<i>Contenu des combinaisons</i>	Technologie de cryptage Scellés Interface avec l'utilisateur	C1 + Fonctions de tachygraphe (contrôle automatique et manuel) Communication sans fil pour les contrôles sur route Interface avec d'autres applications STI	C1 + Ateliers Cartes de conducteur Sanctions Formation du personnel chargé des contrôles Règles d'utilisation	C2 + C3

5. ANALYSE DES INCIDENCES

(16) Le tableau 3 ci-dessous synthétise l'évaluation des incidences économiques, sociales et environnementales.

Tableau 3. Synthèse des incidences

<i>Incidences</i>				
	<i>Combinaison 1</i>	<i>Combinaison 2</i>	<i>Combinaison 3</i>	<i>Combinaison 4</i>
<i>Respect de la législation sociale</i>	Amélioration faible et tardive , limitée à la fraude au tachygraphe (1/4 des infractions à la législation sociale)	Incidences de la C1 + fort potentiel d'amélioration Grande incertitude quant à l'étendue des résultats (compensations avec incidences budgétaires)	Incidences de la C1 + fort potentiel d'amélioration Grande incertitude quant à l'étendue des résultats (compensations avec incidences budgétaires)	Incidences de la C1 + fort potentiel d'amélioration Résultats moins incertains que C2 et C3 (vastes compensations avec incidences budgétaires)
<i>Incidences économiques</i>				
Fonctionnement du marché intérieur et concurrence	Amélioration faible et tardive , limitée à la fraude au tachygraphe (1/4 des infractions à la législation sociale)	Même évaluation que pour le respect de la législation sociale		
Compétitivité	Positives pour les fabricants de tachygraphes	Très positives pour les fabricants de tachygraphes	Positives pour les fabricants de tachygraphes Incertaines pour les ateliers Positives pour les entreprises dont la principale activité n'est pas le transport	Très positives pour les fabricants de tachygraphes Incertaines pour les ateliers Positives pour les entreprises dont la principale activité n'est pas le transport
Charges administratives et PME	Négligeables	- 383,5 millions €	- 142 millions €	- 515,5 millions €
Incidences budgétaires sur les pouvoirs publics	Légerement négatives au niveau UE	Incidences de la C1 + incidences potentiellement négatives (jusqu'à 7 500 000 €) au niveau national mais en fonction des choix des EM (compensations	Incidences potentiellement très négatives (jusqu'à 7 500 000 €) au niveau national mais en fonction des choix des EM (compensations avec d'autres	Incidences de la C1 + incidences potentiellement les plus négatives au niveau national mais en fonction des choix des EM (compensations avec d'autres

	avec d'autres incidences)	incidences)	incidences)
		Incidences légèrement positives des sanctions	Incidences légèrement positives des sanctions
Incidences sociales			
Conditions de travail, santé et mode de vie des conducteurs	Positives mais tardives grâce à la facilité d'utilisation accrue du dispositif	Même évaluation que pour le respect de la législation sociale	
Sécurité routière	Positives mais tardives grâce à un accès plus aisé pendant la conduite	Même évaluation que pour le respect de la législation sociale	
Criminalité et sûreté	Incidences faibles	Incidences légèrement positives grâce aux amendes plus appropriées	
Droits fondamentaux	Pas d'incidences	Incidences légèrement négatives sur la liberté d'entreprise	
Incidences environnementales			
Légèrement positives			
Incidences sur des régions spécifiques	Toutes les mesures ont des incidences plus importantes sur les entreprises des États membres aux salaires plus élevés (UE-15) et à la proportion plus élevée de travailleurs indépendants.		
	Incidences plus importantes sur les États membres dont le secteur du transport est important ou dont la place des entreprises de transport dans l'économie est importante (Allemagne, Pologne, Pays-Bas, Roumanie, Lituanie, République tchèque).		
	Incidences plus importantes des sanctions plus appropriées dans les États membres où les sanctions sont actuellement peu sévères.		
Pays tiers	Incidences plus tardives mais similaires sur les pays AETR.		

6. COMPARAISON DES COMBINAISONS

- (17) Comme l'indique le tableau 4 ci-dessous, sur le plan de l'efficacité, la combinaison 4 est de loin la plus attrayante car c'est celle qui présente le potentiel le plus élevé en ce qui concerne la réalisation des deux objectifs spécifiques. Toutefois, l'analyse de cohérence montre que c'est aussi la combinaison 4 qui nécessite le plus de compensations entre les incidences socio-économiques positives, d'une part, et les incidences budgétaires sur les pouvoirs publics, d'autre part. Si le critère retenu est la cohérence, la combinaison 1 est la mieux classée. Enfin, la combinaison 4 est aussi la plus coûteuse en termes d'investissements nécessaires, alors que la combinaison 1 est la moins chère et la plus facile à mettre en œuvre, puisqu'elle peut être adoptée sans passer par la procédure législative normale.

Tableau 4. Comparaison des options envisagées

	<i>Efficacité pondérée</i>	<i>Efficacité</i>	<i>Cohérence</i>
<i>C0</i>	-	-	-
<i>C1</i>	<i>Relativement basse</i>	<i>Aucun coût</i>	<i>Élevée</i>
<i>C2</i>	<i>Moyenne</i>	<i>7,5 millions €</i>	<i>Compensations</i>
<i>C3</i>	<i>Moyenne</i>	<i>39 millions €</i>	<i>Compensations</i>
<i>C4</i>	<i>Élevée</i>	<i>46,5 millions €</i>	<i>Compensations les plus élevées</i>

- (18) Si tous ces aspects sont pris en considération, et en l'absence d'analyse coûts-bénéfices complète, les incidences positives de la combinaison 4 semblent nettement supérieures aux coûts. En effet, elle présente à elle seule un potentiel de réduction de la charge administrative de 515,5 millions d'euros, ce qui est nettement supérieur au coût global de sa mise en œuvre complète. L'analyse réalisée montre donc que la solution à privilégier est la combinaison 4.

7. SUIVI ET EVALUATION

- (19) La Commission surveillera une série d'indicateurs comme indiqué au tableau 5.

Tableau 5. Suivi des indicateurs

<i>Objectifs opérationnels</i>	<i>Suivi</i>
<i>Éradiquer les «infractions les plus graves» aux règles sur les tachygraphes d'ici à 2020</i>	Le suivi sera assuré grâce aux informations que les États membres doivent communiquer tous les deux ans à la Commission conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 561/2006.
Doublent d'ici à 2020 le taux de détection des infractions à la législation sociale par véhicule contrôlé sur route par rapport à 2008	Le suivi sera assuré grâce aux informations que les États membres doivent communiquer tous les deux ans à la Commission conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 561/2006.
<i>Réduire les charges administratives liées à l'usage du tachygraphe numérique de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 2010</i>	<i>L'utilisation des mises à niveau techniques des appareils de contrôle sera surveillée au moyen de discussions avec les parties intéressées et des estimations fournies par le groupe Stoiber et le projet UE sur les mesures initiales et la réduction des coûts administratifs.</i>