Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/2488

23.4.2024

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil en ce qui concerne un cadre de soutien pour le transport intermodal de marchandises et le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul des économies de coûts externes et la production de données agrégées

[COM(2023) 702 final — 2023/0396 (COD)]

(C/2024/2488)

Rapporteur: **Pierre Jean COULON**

Consultation	Parlement européen, 14.12.2023
	Conseil, 16.2.2024
Base juridique	Article 91, paragraphe 1, points c) et d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	26.1.2024
Adoption en session plénière	14.2.2024
Session plénière n°	585
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	171/0/1

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient globalement la révision de la directive 92/106/CEE du Conseil, du 7 décembre 1992, sur les transports combinés, comme il soutient globalement l'ensemble du paquet «Écologisation du transport de marchandises» ayant fait l'objet des avis adoptés en juillet 2023 [1] et octobre 2023 [2].

1.2. Son succès passe par l'implication de la société civile et la participation du CESE.

1.3. Le CESE réaffirme l'impératif de l'équilibre entre économique, social et environnemental, pour une transition juste.

1.4. Le CESE affirme la nécessité de l'intermodalité dans tous les transports de marchandises, en ayant toujours à l'esprit l'obligation de coordination et d'optimisation de chacun des modes de transport au niveau européen.

1.5. Le succès de cette politique passe par le respect maximum des règles sociales, ainsi que par une politique de formation spécifique systématique des personnels et des gestionnaires des entreprises et déplore qu'il n'en soit pas fait mention dans le texte de la directive.

2. **Observations générales**

2.1. Comme le relève la proposition de directive présentée par la Commission européenne, il apparaît de plus en plus clairement que les modes de transport utilisés actuellement pour le transport de marchandises dans l'Union européenne (UE) présentent d'importantes faiblesses et qu'ils ne favorisent pas le développement durable.

2.2. Le CESE est conscient du rôle central que les transports jouent dans la croissance économique et de la demande de mobilité exacerbée par les pressions résultant de la nécessaire écologisation du transport, de la compétitivité du fret intermodal par comparaison avec le transport s'effectuant uniquement par route, et de la réalisation du Pacte vert.

---

[1] JO C 349 du 29.9.2023, p. 12.
[2] JO C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; JO C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. La conscience sociale influe en effet sur la politique des transports, car partout les préoccupations qu'inspirent l'environnement et les coûts sociaux des systèmes de transport existants sont évidentes. Le transport est donc envisagé non pas simplement dans une étroite perspective économique conventionnelle, mais aussi sous l'angle de ses répercussions sur les systèmes environnementaux et écologiques, ainsi que sur la société dans son ensemble, et notamment sur les groupes pauvres des régions rurales.

2.4. La proposition de directive vise à rendre le transport de marchandises plus durable en améliorant la compétitivité du transport intermodal de marchandises, c'est-à-dire le transport de marchandises à l'aide d'au moins deux modes de transport, par rapport au transport exclusivement routier.

2.5. Elle actualise la directive 92/106/CEE du Conseil ([3]) sur les transports combinés actuellement en vigueur et complète avec retard le «paquet écologisation du transport de marchandises» adopté en juillet 2023, sur lequel le CESE a déjà eu l'occasion de se prononcer.

2.6. Elle constate que le transport routier est responsable de la majorité des externalités négatives des transports dans l'Union, d'une part parce qu'il est de loin le mode de transport le plus utilisé (en 2020, il représentait 74,4 % des transports terrestres intra-UE et 53,3 % de l'ensemble des transports intra-UE) ([4]) et d'autre part parce qu'il génère actuellement plus d'externalités par tonne-kilomètre de fret que le rail, la navigation intérieure ou le transport maritime à courte distance.

2.7. Elle déduit donc qu'un transfert du transport routier vers le transport intermodal contribuerait à réduire les externalités négatives des transports, tout en assurant la flexibilité nécessaire pour que les services de fret couvrent tout point du territoire de l'Union grâce aux tronçons routiers de collecte entre le terminal et le lieu de chargement/déchargement.

2.8. Elle reconnaît toutefois que le transport intermodal n'est pas en mesure de concurrencer le transport exclusivement routier sur des distances moyennes et courtes, et ce en raison d'obstacles administratifs, des coûts de transbordement et d'une internalisation incomplète des coûts externes. La proposition de directive sur les transports combinés vise donc à y remédier en créant un cadre de soutien destiné à accroître la compétitivité des transports intermodal et combiné, et à promouvoir ainsi un abandon du transport exclusivement routier.

2.9. La proposition contient deux volets, l'un d'ordre général et l'autre spécifiquement consacré au transport combiné. Le volet général aligne le transport intermodal sur le transport unimodal en le libérant du régime de contingentement et d'autorisation.

Il impose aux États membres d'adopter un cadre d'action national visant à faciliter le recours au transport intermodal, et il prend en considération l'information des clients sur les services et installations disponibles, en imposant une obligation de transparence aux terminaux de transbordement intermodaux.

2.10. Le volet spécifique instaure une exemption, à l'échelle de l'Union, des interdictions de circulation la nuit, le week-end et pendant les vacances sur les segments routiers courts empruntés par le transport combiné, et il fixe aux États membres l'objectif de réduire d'au moins 10 % le coût moyen porte à porte des opérations de transport combiné dans un délai de sept ans.

3. **Observations particulières**

3.1. L'intermodalité est une condition nécessaire mais non suffisante de l'écologisation des transports, car on peut fort bien imaginer un système de transport intermodal qui soit véritablement efficace et à l'abri des défaillances, mais qui ne réponde pas à tous les critères de durabilité.

3.2. Selon le CESE, un système de transport durable doit être efficace du point de vue économique, ne pas porter atteinte à l'environnement, être fiable et sûr et contribuer au développement social. Chacun de ces impératifs comporte trois dimensions qui doivent être prises en compte si l'on veut un système intermodal conforme à l'objectif de durabilité, à savoir la technologie, la planification et l'élaboration de politiques et d'éthique sociale.

([3]) Directive 92/106/CEE du Conseil, du 7 décembre 1992, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38).

([4]) Questions et réponses sur la proposition de directive sur les transports combinés.

3.3. Mettre en place un système de transport intermodal suppose que le public soit informé des perspectives intéressantes qu'il offre: c'est pour servir le public qu'un système de transport intermodal est conçu, c'est lui qui doit peser sur les décisions relatives aux projets et aux politiques dans le domaine des transports et qui, in fine, déterminera l'efficacité d'un nouveau système de transport. Comme indiqué dans l'évaluation d'impact, le nouveau cadre commun de l'UE pour la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les transports et logistique permettra d'améliorer la transparence, la responsabilité en matière de transport et l'information sur les coûts externes.

3.4. Le CESE observe que la tarification intelligente basée sur la distance, avec des tarifs variés pour le type de véhicule, comme le prévoit la directive Eurovignette ([5]) révisée, peut encourager des choix durables et économiquement efficaces, gérer le trafic et réduire la congestion.

3.5. Comme le souligne l'évaluation d'impact ([6]), les différentes complexités, notamment l'interaction entre politiques nationales et européennes, sont inhérentes au transport intermodal, car il implique toujours de nombreuses parties, de multiples contrats et des lois et règles différentes. Les entreprises de logistique et les transitaires doivent résoudre le problème des coûts au bénéfice des expéditeurs.

Toujours est-il que le public doit adhérer à ce qui est proposé, aussi le CESE prône-t-il de vastes campagnes de sensibilisation de la société civile auxquelles il s'associera, pour une authentique participation du public.

3.6. Le CESE relève que le dialogue entre tous les terminaux est également essentiel. En effet, le manque de transparence concernant les opérations des terminaux, leurs installations et leurs services est un problème important qui n'est pas suffisamment traité dans la législation. Le manque d'informations sur les terminaux a été identifié comme un problème dans le récent rapport de la Cour des comptes européenne ([7]). Pour le rail, des règles sont fixées dans le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission ([8]) sur l'accès aux installations de service, mais son application n'a résolu que partiellement le problème. Il n'existe pas d'exigences de transparence pour la mise à la disposition du public des informations concernant les voies navigables intérieures et les terminaux de transport maritime à courte distance. Cela se traduit par l'impossibilité d'effectuer des évaluations initiales, quand bien même les opérations intermodales souhaitées seraient possibles, sans entrer en dialogue avec tous les terminaux.

Il soutient donc que la proposition de directive envisage de résoudre ce problème majeur.

3.7. Le CESE se félicite que la Commission reconnaisse dans la directive la contribution que le transport maritime à courte distance au départ et à destination des îles peut apporter à la réduction des émissions du transport routier et de la congestion sur le continent. Il souligne que la mention figurant à l'article 1 *quater*, paragraphe 2, point b), «dans le cas de liaisons entre une île et le continent sans alternative routière, l'opération entraîne une réduction d'au moins 40 % des coûts externes par rapport à l'opération de transport maritime intermodal alternative» désigne aussi les connexions entre un État membre insulaire et l'espace continental de l'Union européenne.

3.8. L'article 1 *quater*, paragraphes 6 et 7, de la proposition de directive dispose que: «La Commission adopte des actes d'exécution établissant les modalités du calcul des coûts externes visé au paragraphe 2 du présent article» et «La Commission adopte des actes d'exécution établissant la liste des segments maritimes prédéfinis des opérations de transport maritime intermodal alternatives visées au paragraphe 2, point b), du présent article». Pour le CESE, la méthodologie de calcul des coûts externes et la liste des segments maritimes prédéfinis des opérations de transport maritime intermodal alternatives devraient être établies et incluses dans une annexe à la présente directive. Cela permettra une période de transposition plus courte que les 30 mois prévus à l'article 3, paragraphe 1, afin d'anticiper les avantages qui pourraient résulter d'une application anticipée de la présente directive.

3.9. Le CESE se réjouit que la révision proposée soit conforme à la communication NAIADES III ([9]) récemment adoptée, qui préconise une plus grande intégration des voies navigables intérieures dans un système de transport intermodal transeuropéen moderne qu'il a longtemps appelé de ses vœux. Le CESE ajoute que la condition préalable à l'utilisation du transport intermodal et multimodal est la disponibilité d'infrastructures appropriées à une capacité suffisante.

([5]) Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 69 du 4.3.2022, p. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023, p. 9.

([7]) Rapport spécial 08/2023 de la Cour des comptes européenne, «Transport intermodal de marchandises — L'UE peine encore à restreindre le fret routier».

([8]) Règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire (JO L 307 du 23.11.2017, p. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. Le CESE souligne que des compétences sont donc requises pour aider à la planification, la gestion et l'exploitation du transport intermodal. Or, il est largement admis aujourd'hui que l'on manque de telles compétences, car la formation dispensée dans le domaine des transports en Europe est toujours en grande partie axée sur le transport modal.

Il déplore que la proposition de directive garde le silence sur le sujet.

3.11. En effet, le développement et l'utilisation des nouvelles technologies créent de nouvelles et lourdes responsabilités pour les systèmes éducatifs. Il faut des personnels dotés de nouvelles qualifications pour concevoir, planifier, exploiter et entretenir les réseaux de transport. En ce qui concerne les infrastructures, il y a aussi d'importants besoins à satisfaire. Pour que le transport intermodal de marchandises fonctionne bien, il ne suffit pas de construire des systèmes de transit; il faut aussi prévoir des structures d'information appropriées qui permettent un fret sans rupture.

3.12. Le besoin de formation se fait sentir aussi dans le domaine de la technologie. Les technologies ont déjà eu un impact considérable sur le développement du transport intermodal — les trains à deux étages, les super porte-conteneurs, les avions gros porteurs, l'exploitation de sociétés logistiques innovantes comme UPS et FedEx en sont des exemples — et il est très probable que les nouvelles technologies et les technologies émergentes, celles des communications par satellite en particulier et de l'information et de la communication en général, auront un impact du même ordre à l'avenir.

3.13. Ces technologies jouent un rôle clé dans l'élimination des nombreux obstacles matériels qui entravent la circulation sans rupture du fret. Dans bien des zones, en particulier en milieu urbain, la construction de nouvelles routes ne permet plus de réduire la congestion du trafic. On se rend compte de plus en plus que la diminution des superficies disponibles pour améliorer ces infrastructures et le phénomène de la «demande induite» rendent impraticable une stratégie consistant à se contenter de construire pour résoudre le problème de la congestion.

Le CESE relève que l'utilisation efficace des nouvelles technologies exige donc une coordination et une intégration poussées des ressources.

3.14. L'article 9 *bis* de la proposition de directive introduit une nouvelle mesure: «Les véhicules assurant les segments routiers d'opérations de transport combiné sont exemptés des interdictions de circuler pendant le week-end, la nuit et les vacances qui s'appliquent uniquement aux poids lourds. Cette exemption ne s'applique pas s'il s'agit d'interdictions de circuler générales qui s'appliquent à tous les véhicules utilisés à des fins privées».

3.15. Selon la Commission européenne, de telles interdictions de circulation posent des problèmes considérables à la chaîne logistique, car les étapes routières ne peuvent pas être effectuées directement avant ou après la phase non routière. Il en résulte des embouteillages dans les gares de triage, des embouteillages plus importants juste avant et après les périodes d'interdiction de conduire et l'incapacité de remplir efficacement le rail, les services de transit et d'expédition de fret ou les véhicules/navires de transport maritime à courte distance pendant ces périodes d'interdiction de conduire limitant les horaires hors route ([10]).

3.16. Le CESE appelle à ce que l'application de cette nouvelle mesure respecte les périodes de repos et de pause de conducteurs de poids lourds; la rentabilité économique ne doit pas nuire à la sécurité routière ni aux conditions de travail des conducteurs au sein de l'Union.

3.17. Plusieurs études sur la relation entre les facteurs causant la fatigue montrent que le niveau de pointe du risque d'accident, la nuit, peut être dix fois plus élevé que les niveaux diurnes ([11]).

Les conducteurs de camions, en particulier, qui doivent souvent passer la nuit sur les aires de repos, se plaignent que la mauvaise conception des espaces de stationnement ainsi que des conditions environnementales inconfortables sont des facteurs contribuant à la mauvaise qualité du sommeil.

En outre, 71 % des conducteurs de poids lourds déclarent que la conduite de nuit est un facteur important contribuant à la fatigue ([12]). En effet, le travail de nuit est un facteur perturbant le rythme circadien et entraîne un sommeil irrégulier.

Bruxelles, le 14 février 2024.

Le président
du Comité économique et social européen

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023, p. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-FR-1.pdf.
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-FR-1.pdf.