

Transport de marchandises par route – application de la réglementation

Le transport de marchandises par route occupe une place importante dans l'économie belge. Le cadre qui régit ce secteur est défini en grande partie par l'Union européenne (UE), mais son application relève de la compétence des États membres. La Cour des comptes a dès lors examiné si les pouvoirs publics fédéraux appliquent cette réglementation de manière efficiente. Pour que sa portée demeure raisonnable, l'audit s'est concentré sur le SPF Mobilité et Transports, le SPF Sécurité sociale, le SPF Emploi et Concertation sociale et la Police fédérale.

L'audit vise à répondre aux deux questions suivantes :

- 1) Les tâches et les responsabilités des différents acteurs sont-elles clairement définies et existe-t-il une coordination suffisante entre eux ?
- 2) La réglementation est-elle appliquée de manière efficiente ?

La Cour des comptes répond à la première question d'audit en partie par l'affirmative. Les responsabilités en matière d'application de la réglementation ont été définies dans la législation belge et attribuées à différents services d'inspection. La Belgique a toutefois transposé tardivement la réglementation européenne. Les services d'inspection ont des compétences qui se chevauchent en partie et qu'ils interprètent chacun à leur manière. Plusieurs plans d'action règlent la coordination entre ces services. La collaboration dans le cadre de la mise en œuvre des accords de coopération se déroule correctement sur le terrain.

Le plan d'action Transport par route coordonne les contrôles en matière de transport routier. Dans la pratique, cet accord de coopération s'avère trop faible pour réaliser les objectifs. Le SPF Mobilité et Transports n'a pas dégagé une capacité suffisante pour mettre le plan d'action sur les rails. Un plan stratégique, un système d'analyse des risques, une base de données d'appui et un rapportage global font encore défaut.

Les plans d'action visant à lutter contre le dumping social et la fraude coexistent avec ce plan d'action. Ils coordonnent l'approche des services d'inspection en matière de fraude (transfrontalière), notamment dans le secteur du transport routier.

En ce qui concerne la deuxième question d'audit, la Cour des comptes conclut qu'il subsiste encore des défis importants pour que l'application de la réglementation se déroule de manière efficiente.

Plusieurs aspects de la réglementation sont difficiles à appliquer étant donné le manque de clarté des dispositions, la difficulté à prouver les infractions et la dépendance vis-à-vis d'autres États membres de l'UE. Par conséquent, certains problèmes transfrontaliers complexes sont difficiles à aborder. Il en résulte aussi que les services d'inspection doivent souvent engager beaucoup de

moyens pour obtenir un résultat modeste. La participation récente de cellules d'inspection spécialisées dans la lutte contre la fraude porte ses fruits.

L'application de la réglementation consiste essentiellement à contrôler et à sanctionner. Alors qu'on se concentrait auparavant sur les contrôles routiers, l'accent a été mis récemment sur les contrôles en entreprise et la lutte contre la fraude grave. Jusqu'à présent, aucune initiative concrète visant à utiliser d'autres méthodes d'application, telles que l'autorégulation ou l'emploi de conventions, n'a été prise. Les services de contrôle doutent que le secteur soit prêt à adopter une telle approche. Les employeurs et les chauffeurs pourraient également être mieux informés sur la réglementation. La politique d'application de la réglementation ne s'appuie pas suffisamment sur des chiffres objectifs, exhaustifs et fiables. Dès lors, il demeure difficile d'évaluer l'ampleur de la fraude et du dumping social sur le terrain, ainsi que la quantité, la nature et les résultats des contrôles. En outre, les données disponibles ne sont parfois pas publiées.

Plusieurs acteurs interviennent dans la constatation et le traitement d'une infraction. Néanmoins, il n'existe pas de véritable stratégie pour faire fonctionner la chaîne des intervenants, ce qui entrave le développement d'un sentiment d'appartenance à la chaîne. Or, ce sentiment favorise la coordination de l'action ainsi que l'harmonisation, l'échange et le retour d'information. À cause du manque de retour d'information, il est impossible d'assurer un suivi complet au fil des processus et de déterminer quels sont les résultats et les effets de la politique menée en matière d'application de la réglementation. Les possibilités d'échange d'informations (électronique) systématique entre les services d'inspection, avec d'autres administrations ou avec le ministère public sont encore en voie de développement ou parfois sous-exploitées.

En ce qui concerne les sanctions en particulier, il n'existe pas d'aperçu global ni de vue générale de la répression des infractions à la réglementation en matière de transport routier, car les acteurs concernés ne disposent pas d'un système de suivi correct au fil des différents processus menant à la sanction effective et à l'exécution des peines. En l'absence de données transparentes et complètes sur le traitement des procès-verbaux, il est difficile d'identifier les approches inefficaces éventuelles. Sans retour d'information, ni commentaire, ni conventions stratégiques communes, le pourcentage élevé de dossiers classés sans suite compromet les initiatives prises par les services d'inspection pour rendre l'application de la réglementation plus efficiente (une analyse des risques, par exemple).

La matière de plus en plus complexe et l'extension des tâches ont augmenté la pression sur le travail des services d'inspection. De surcroît, les économies nécessaires dans l'administration conjuguées au vieillissement de l'effectif des fonctionnaires ont entraîné une réduction de personnel qui oblige les services d'inspection à fonctionner de manière plus efficiente. L'application de la réglementation pourrait être plus efficiente si l'approche évoluait vers un contrôle plus ciblé à partir de systèmes d'analyse de risques et si l'on améliorait la formation, l'équipement matériel, l'assistance informatique et l'accès aux banques de données nécessaires. Cependant, tous les services d'inspection ne se situent pas au même stade d'évolution à cet égard.

Le SPF Mobilité et Transports n'a pas mené à bien certaines tâches importantes qui lui avaient été attribuées. Par exemple, il n'a pas créé de banque de données réunissant les activités de contrôle de tous les services d'inspection, alors qu'il aurait déjà dû le faire en 2003. Il n'a pas non plus introduit de système d'analyse des risques. La réglementation belge et européenne impose pourtant la création d'un tel système, dont la nécessité est évidente. Ces lacunes compromettent l'applica-

tion efficiente de la réglementation dans le domaine du transport par route. Le fonctionnement interne de la direction concernée du SPF pâtit aussi d'un manque de capacité informatique.

En matière d'application de la réglementation, les régularisations constituent l'instrument que les services d'inspection sociale choisissent en priorité, car elles donnent assez facilement des résultats concrets par comparaison avec la préparation d'un dossier judiciaire dont l'issue est incertaine. Cependant, une simple régularisation n'a guère voire pas d'effet dissuasif. La perception immédiate, la transaction ou l'amende administrative se prête mieux à la sanction des infractions ponctuelles qu'à la répression de la fraude. Les services d'inspection estiment que l'arsenal de sanctions ne convient pas à la fraude (grave) organisée, car les sanctions n'ont pas suffisamment d'effet dissuasif.

La Cour des comptes a formulé diverses recommandations en vue de remédier aux lacunes constatées.