

NOTE D'ORIENTATION
SUR LA
POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE TRANSPORTS
TERRESTRES DE PRODUITS



INTRODUCTION

La Communauté Economique Européenne s'assigne pour mission "le développement harmonieux des activités économiques ... une expansion continue et équilibrée ... un relèvement accéléré du niveau de vie" (article 2). Pour ce faire, l'article 3 du Traité de Rome définit en onze points "l'action de la Communauté". Cette action comporte en particulier "l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports". A cette fin, un titre spécial, le Titre IV (articles 74 à 84) a été inscrit dans le Traité. Mais ce titre, sauf sur quelques points précis et limités, ne définit pas la politique commune et laisse au Conseil le soin d'y procéder, suivant les règles définies par l'article 75.

Cette politique commune doit concourir à la poursuite des objectifs généraux du Traité, définis dans son préambule et ses articles 2 et 3, même si, comme le pense le Gouvernement français, elle doit être élaborée selon les modalités du seul titre IV.

Le système des transports doit donc être organisé de telle sorte qu'il soit en mesure d'offrir aux usagers les meilleures prestations au moindre coût économique pour la collectivité et de permettre à chaque mode de transport de parvenir à son développement économique optimum.

A cet effet, la concurrence entre modes de transport d'une part, et entre transporteurs d'autre part, doit être telle qu'elle évite toute pratique discriminatoire ou de dumping; elle ne saurait donc être considérée en elle-même comme une fin, mais seulement comme un moyen permettant le libre choix de l'usager et l'amélioration des services.

La poursuite de ces objectifs, pour être effective suppose que les membres de la C.E.E. se mettent d'accord pour définir et mettre en oeuvre un ensemble de règles communes susceptibles de constituer la base de la politique européenne des transports.

Le Gouvernement français suggère que ces règles et leurs modalités d'application soient établies en fonction des considérations ci-après.

PREMIERE PARTIE

LES IDEES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

- 1/ L'article 74 du Traité de Rome précise clairement que "les objectifs du Traité sont poursuivis... en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des transports".

La spécificité de la matière commande ainsi la spécificité des dispositions qui la régissent.

Sur ce point, la position française a été définie dans la "note de la délégation française sur la place des transports dans le Traité instituant la Communauté Economique Européenne", annexée au procès-verbal de la session du Conseil des Ministres consacrée aux problèmes de transports et tenue le 26 juin 1951 à Strasbourg (doc. 87/61). Ce document conserve toute sa valeur.

- 2/ Le Titre IV définit des étapes pour l'application de certaines règles, par exemple celles prévues aux articles 75, 79 et 80.

Cette progressivité n'est cependant pas suffisante en soi ; la mise en oeuvre de la politique commune des transports doit en effet s'effectuer selon un ordre, si on veut éviter des bouleversements d'ordre économique, car les systèmes de transports actuels sont établis sur une base nationale et leur harmonisation progressive destinée à aboutir à un système communautaire, ne peut s'effectuer qu'avec prudence.

Chaque Etat a, jusqu'à présent, organisé son marché des transports en tenant compte des particularités économiques nationales, dans une Europe cloisonnée par des systèmes protectionnistes divers. Cette organisation, répondant à des besoins bien déterminés, a eu pour objet la coordination, selon des méthodes diverses, de l'activité des divers modes de transport, tant pour le trafic intérieur que pour le trafic international. Ces systèmes nationaux de transport sont parvenus chacun en ce qui le concerne à un certain point d'équilibre, et les faire disparaître sans rien leur substituer engendrerait certainement des déséquilibres économiques d'une très grande gravité.

- 3/ Un simple élargissement du Marché par la suppression, fut-elle même progressive, des barrières existant actuellement dans le secteur des transports (contingents en trafic intérieur et international, limitation de l'accès à la profession de transporteur, soit en raison de la nationalité, soit en raison des titres et références requis etc...) ne saurait donc constituer à lui seul une politique commune et son application isolée irait à l'encontre des buts que le Traité assigne au domaine des transports.

Le Gouvernement français estime pour sa part que, tant que les conditions d'exploitation n'auront pas été égalisées au sein de la Communauté, il lui apparaît dangereux qu'il soit procédé à des mesures de libération, telles que celles proposées par la Commission dans son mémorandum, sans qu'au préalable ait été définie et mise en oeuvre une "règle du jeu" européenne se substituant aux diverses "règles du jeu" nationales.

- 4/ D'autre part, pour porter utilement ses fruits, la politique communautaire des transports suppose que soit réalisé au préalable un rapprochement de certaines conditions de départ afin de rendre possible la concurrence entre les systèmes nationaux de transport.

Ce rapprochement doit essentiellement être recherché dans les domaines social et fiscal.

a) Sur le plan social, la C.E.E. se propose, comme but essentiel, "l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi" (préambule), ainsi qu'un "relèvement accéléré du niveau de vie" (article 2).

Mais, si cette action sociale doit se poursuivre au fur et à mesure des différentes étapes du marché commun, le Gouvernement français estime que, pour les transports comme pour les autres branches d'activité, certaines mesures doivent être prises au préalable, compte tenu des aspects particuliers de cette branche.

Les législations sociales actuelles diffèrent selon les modes de transport et selon les pays.

Il ne serait pas réaliste de vouloir prétendre égaliser dès maintenant l'ensemble des charges salariales et sociales des transports dans les pays de la Communauté. Ce doit être le but ultime du Marché Commun. Mais la France estime qu'une action doit être entreprise le plus tôt possible et préalablement à toute autre mesure en vue d'harmoniser le régime de rémunération

des heures supplémentaires dont l'incidence est très grande, notamment dans le domaine des transports routiers. Car les disparités existantes faussent, dans une large mesure, la concurrence, notamment dans les transports routiers internationaux.

Une politique similaire devra être poursuivie en ce qui concerne la législation sociale relative aux artisans qui, dans le secteur des transports routiers et par voie d'eau, représentent une part très importante de la main-d'oeuvre.

b) Sur le plan fiscal, on doit noter que les différences existant entre les charges fiscales et parafiscales spécifiques au secteur des transports, au sein de la Communauté, faussent la concurrence en mettant les entreprises sur un pied d'égalité. Sans harmonisation préalable, ces inégalités qui s'ajoutent à celles qui naissent de la fiscalité générale ne feraient que s'accroître avec le développement des transports internationaux.

Le Gouvernement français suggère que dans le cadre des travaux poursuivis en matière de prix de revient, l'étude de la fiscalité spécifique des transports et son incidence sur les coûts des transports retiennent tout particulièrement l'attention.

Cette étude devrait s'étendre également aux transports pour compte propre.

Cette harmonisation des conditions de départ, sur le plan social et sur le plan fiscal étant réalisée, la politique commune proprement dite des transports pourrait alors être mise en oeuvre.

DEUXIEME PARTIE

LES MESURES DE POLITIQUE COMMUNE.

Pour le Gouvernement français, l'élargissement du marché des transports doit aller de pair avec l'organisation de celui-ci. Autrement dit, toute politique commune suppose que soient menées parallèlement, mesures d'organisation et mesures d'élargissement du marché.

CHAPITRE I - MESURES VISANT A L'ORGANISATION DU MARCHE SUR DES BASES NOUVELLES -

Les mesures à prendre devraient essentiellement concerner la politique tarifaire et l'organisation commerciale.

Le Gouvernement français est d'avis qu'une politique tarifaire coordonnée, reposant sur des bases comparables entre Etats et entre modes de transport, dont l'application serait assurée par des mesures de publicité appropriées et par une meilleure organisation commerciale, constitue le plus sûr moyen d'atteindre le but recherché.

1°) La politique tarifaire -

a) La politique tarifaire commune devrait s'appuyer sur les principes de base suivants :

- éviter les mauvais choix économiques et concourir dans des conditions optima au développement économique et régional
- laisser s'exercer la souveraineté étatique
- permettre une saine concurrence entre modes de transport,
- tenir compte de la situation économique des transporteurs.

Il ne saurait donc s'agir d'élaborer une tarification européenne unique pour tous les modes de transport ni même pour chaque mode de transport.

La politique tarifaire doit rester dans une large mesure du ressort des Etats, mais il apparaît nécessaire que les Etats s'accordent pour que les bases d'élaboration des tarifs soient comparables entre elles.

Le seul moyen efficace consiste en l'élaboration de tarifications nationales basées sur le prix de revient étant entendu que le prix de revient ne saurait être identique d'un mode de transport à l'autre, ni même par mode de transport, d'un état à l'autre.

Toutefois, il est nécessaire que les bases d'établissement de ces prix de revient soient strictement homogènes pour permettre l'établissement d'une politique commune tarifaire et son application aux transports internationaux.

C'est dire que ces bases doivent être élaborées en commun, sur le plan des Six et constituer la clef de voûte d'une politique commune des transports.

Pour que le calcul de ces bases soit comparable, tant par mode de transport que par pays, il faut que soient éliminés les déséquilibres et distorsions venant fausser la comparabilité des prix de revient des entreprises de transport.

Cette élimination suppose, en particulier, que les principes qui gouvernent la répartition des charges d'infrastructure soient les mêmes, et pour chaque mode de transport et pour chaque pays.

Les moyens pour y parvenir doivent être laissés à la compétence des Etats membres, mais le principe ainsi que la proportionnalité de cette répartition doivent être acquis par accord entre les Six.

De même, comme il est indiqué plus haut, il est nécessaire que soient harmonisées les charges fiscales et sociales des entreprises de transport, car, différentes d'un pays à l'autre, elles influent sur les prix de revient et par voie de conséquence sur les tarifs susceptibles d'être pratiqués.

Ces principes acquis, les prix de revient pourront être convenablement établis et servir de base à une tarification de chacun des modes de transport, qui devra respecter leur situation respective les uns par rapport aux autres.

b) Règles générales d'application des tarifs -

Dans chaque Etat, et pour chaque mode de transport, des tarifs sont donc établis à partir des prix de revient des transports déterminés de manière homogène dans tous les pays sur la base de critères comparables.

Le Gouvernement français estime que ces tarifs devront avoir un caractère obligatoire et s'appliquer dans chaque Etat, à tous les transports effectués sur le territoire de cet Etat, qu'ils soient le fait d'un transporteur résident ou d'un transporteur étranger admis à effectuer un transport dans l'état considéré (principe de territorialité du tarif).

L'application de ce principe au trafic international est explicitée aux pages 11 (route) et 14 (voie d'eau).

En ce qui concerne la forme de ces tarifs, il est d'accord avec la Commission pour penser que la meilleure solution est de déterminer une fourchette tarifaire autour d'un tarif moyen fixé en fonction du prix de revient, sous réserve que l'amplitude de la fourchette ne soit pas telle qu'elle ôte au tarif une partie de sa signification.

Bien entendu, ces fourchettes tarifaires devront être adaptées à chaque mode de transport et diversifiées, dans une mesure raisonnable, notamment selon les catégories de trafic.

Compte tenu de la diversité des politiques actuellement suivies en matière tarifaire par les six Pays de la Communauté, le Gouvernement français est parfaitement conscient des difficultés de tous ordres auxquelles se heurtera l'application des règles proposées. Mais il pense que sans règle tarifaire commune il n'est pas possible de parler de politique commune des transports. De la solution apportée à cette question dépend son attitude à l'égard des mesures d'élargissement du marché des transports qui pourront être préconisées par ailleurs.

Dans son esprit cependant, le régime tarifaire envisagé ne saurait valablement être appliqué à l'ensemble des transports : seuls devraient faire l'objet d'une tarification établie sur des bases communes les transports effectués au-delà d'une certaine distance et concernant des envois dépassant un certain tonnage, l'une et l'autre pouvant varier selon le mode de transport.

2°) Publicité des prix -

Une procédure adéquate de publicité des tarifs et des prix et conditions de transport est le second élément fondamental de l'organisation du marché suggérée par le Gouvernement français. Une telle procédure constitue le seul moyen de déceler les discriminations ou les pratiques de dumping, de permettre aux usagers de s'orienter librement et de réaliser la transparence du marché qui est l'une des bases d'une économie libérale.

Cette publicité peut revêtir plusieurs formes.

La publicité a priori des prix et conditions de transport a pour très grand avantage de renseigner préalablement l'usager et par voie de conséquence d'orienter aisément son choix vers le mode de transport le mieux adapté à ses besoins. Appliquée à des tarifs fixes, elle peut avoir pour inconvénient d'être un facteur de rigidité nuisible à une bonne concurrence.

La publicité a posteriori, sous forme de mercuriales par exemple, présente surtout un intérêt pour les transporteurs eux-mêmes. Utilisée isolément, elle paraît antinomique avec l'idée même de tarification.

Compte tenu du système tarifaire proposé, le Gouvernement français préconise d'instituer à la fois une publicité a priori et une publicité a posteriori.

La publicité a priori porterait d'une part sur les tarifs moyens, d'autre part sur l'ampleur de la fourchette admise. Les tarifs devraient être publiés au Journal Officiel des

Communautés européennes, ainsi que dans les publications officielles des Etats membres, et être à la disposition des usagers dans tous les bureaux de fret dont il sera fait mention plus loin.

La publicité a posteriori, sous forme de mercuriales rapidement établies et de large diffusion, permettrait de connaître les prix réellement pratiqués sur l'ensemble du marché européen, en fonction de la conjoncture.

3°) Le contrôle de la tarification -

Il va de soi que toutes les mesures préconisées ne seront valables que si elles sont assorties d'un contrôle à la fois souple et efficace. Souple, afin d'éviter toute gêne aux transporteurs ; efficace, pour permettre de sanctionner les manquements préjudiciables à la réalisation d'une saine concurrence. Suivant la nature des litiges, le Gouvernement français est d'avis d'instituer deux sortes de contrôles, l'un de caractère juridictionnel, visant l'application de la tarification, l'autre visant l'élaboration de la tarification.

a) Le contrôle de l'application de la tarification -

- i - Etats membres -

Une fois la tarification adoptée et publiée, la France estime qu'il appartient aux Etats et à eux seuls d'en assurer la bonne et correcte exécution sur le territoire national par la procédure interne. Les autorités compétentes constatent les infractions aux dispositions tarifaires en vigueur et les sanctionnent. Sur ce point, l'harmonisation des sanctions en fonction des infractions commises au sein de la Communauté serait préconisée.

Quelle que soit sa nationalité, toute partie prenante au transport pourra invoquer l'égalité de traitement en matière d'application des tarifs devant les tribunaux de chaque Etat intéressé.

- ii - Cour de Justice Européenne -

Etant donné le développement à attendre des échanges entre les Six, au fur et à mesure des étapes du marché commun et de l'intensification des transports, notamment à longue distance, des conflits pourront naître :

- entre Etats membres
- entre Etats membres et la Commission.

De tels litiges sont, au regard du droit du Traité, du ressort de la Cour de Justice, laquelle s'est déjà d'ailleurs penchée sur des problèmes analogues, mais intéressant la CECA.

b) Le contrôle de l'établissement de la tarification :

A côté des litiges qui intéressent l'application des tarifs déterminés dans chaque pays, et qui en tant que tels, relèvent des tribunaux nationaux, les litiges résultant de l'inobservance des règles d'établissement des tarifs requièrent l'institution d'un Comité tarifaire consultatif européen qui serait placé auprès de la Commission. Chaque Etat serait tenu d'y déposer ses tarifs sans que cette mesure soit bien entendu suspensive. Cet organe aurait la faculté de se saisir de toute contestation intéressant la conformité de ces tarifs avec les principes de la politique commune. Il émettrait un avis à leur sujet, à charge pour la Commission de le transmettre à l'Etat intéressé. Après avoir recueilli les observations de celui-ci, la Commission y donnerait la suite appropriée.

4°) L'organisation commerciale - Les bureaux de fret -

Le Gouvernement français pense qu'une bonne organisation commerciale des transporteurs est le complément indispensable du régime tarifaire qu'il propose :

a) En ce qui concerne les transports routiers, l'organisation de la fonction commerciale doit se faire dans un contexte qui exclut la répartition autoritaire du fret et doit avoir pour objectif le bon fonctionnement du marché, le respect de la tarification, l'amélioration de l'emploi du parc automobile (donc l'abaissement des prix de revient), l'assainissement des professions auxiliaires de transport.

Le Gouvernement français estime que cette organisation doit reposer sur l'institution de bureaux régionaux de fret qui auraient pour objet, d'abord d'assurer l'information des usagers et des professionnels du transport sur les besoins et les ressources, sur les trafics et sur les prix, ensuite de rapprocher les offres et les demandes de transport.

Ces bureaux régionaux de fret n'effectueraient aucune opération commerciale ; les contrats y seraient conclus librement, compte tenu d'une part des prix de transport consentis à l'intérieur d'une fourchette, en vertu de la politique tarifaire définie précédemment, d'autre part de certaines priorités qui devraient être accordées, pour l'exécution d'un transport, aux véhicules particulièrement bien placés pour ce transport, notamment pour le trajet qu'ils doivent effectuer pour regagner leur centre d'exploitation.

Les conditions d'appariement des offres et des demandes de transport devraient ainsi être adaptées à la structure des trafics dans chaque bureau et même, aux circonstances du moment. En conséquence, la réglementation devrait être très souple.

Tout usager ayant à faire effectuer un transport aurait la faculté de présenter sa demande au bureau régional de fret ; tout transporteur disposant d'une capacité de transport aurait la faculté de l'offrir au bureau régional de fret.

Mais cette faculté devrait devenir, dans certains cas déterminés, une obligation, sinon le bureau de fret risquerait de voir son activité réduite à peu de choses et son rôle devenir négligeable. Sur ce point, le Gouvernement français est d'avis que, là où les relations entre donneurs de fret et transporteurs s'établissent spontanément, sans qu'il en résulte des difficultés, il n'y a pas lieu d'intervenir. La présentation au bureau régional de fret serait, dans ces conditions, obligatoire

- pour les demandes de transport émanant des commissionnaires (sauf ceux qui assurent, par contrat, l'emploi régulier d'une flotte de camions) et des courtiers,
- pour les offres de transport concernant les véhicules se trouvant en dehors de la circonscription de leur centre d'exploitation, sauf ceux assurés d'un fret de retour avant leur départ, effectuant un service régulier ou faisant partie d'une flotte de camions sous contrat.

b) Un système analogue pourrait être institué dans tous les pays de la C.E.E. en ce qui concerne la navigation intérieure, sous réserve d'une rigoureuse uniformisation des conditions d'accès à ces bureaux d'affrètement pour les marins de chacun des six Etats, notamment en ce qui concerne le contingentement du parc fluvial. Le nombre et l'implantation de ces bureaux pourraient être envisagés sur le plan communautaire et non plus seulement national, en fonction des besoins actuels et potentiels.

c) Enfin, une meilleure interconnexion entre les trois modes de transport, ainsi que par voie de conséquence, une meilleure répartition des trafics entre eux serait facilitée par l'institution en certains points de gares centres pour le rail, la route et la voie d'eau, où seraient en outre installés certains bureaux de fret régionaux.

Une bonne organisation commerciale est en fin de compte une garantie de la régularité des transactions et du respect de la tarification instaurée.

CHAPITRE II - MESURES VISANT A L'Élargissement DU MARCHÉ

Pour les raisons exposées dans la première partie, le Gouvernement français estime préférable de prévoir des étapes de transition qui amèneront par paliers à l'établissement d'un système de transport fonctionnant dans un cadre européen. Cette progressivité est d'ailleurs conforme aux dispositions du Titre IV qui assigne des délais précis pour la suppression de certaines discriminations et mesures de soutien.

La méthode proposée comporte deux phases successives :

Dans un premier temps, les mesures à prendre devront tendre à faciliter l'élargissement du marché dans un cadre qui restera encore, pour l'essentiel, national, en supprimant conformément aux dispositions du Traité, les discriminations de toutes sortes.

Au cours d'une seconde étape, il s'agira d'établir un système de transport fonctionnant dans un cadre européen.

I) Mesures tendant à la suppression des discriminations dans les systèmes nationaux de transport.

Certaines de ces mesures font l'objet de dispositions précises dans le Titre IV du Traité :

1°) L'article 79 dans son paragraphe 1 prévoit la suppression des discriminations consistant dans "l'application par un transporteur pour les mêmes marchandises et sur les mêmes relations de trafic, de prix et conditions de transport différents en raison du pays d'origine, ou de destination des produits transportés, avant la fin de la deuxième étape".

La question a fait l'objet du règlement n° 11 adopté par le Conseil et pris en application du § 3 de l'article 79. Le Gouvernement français insiste toutefois sur la nécessité de contrôler son application.

L'article 79 § 1 n'a cependant qu'une portée assez limitée et ne concerne que certaines discriminations. Il est donc nécessaire, ainsi que le prévoit l'article 79 § 2, que des mesures soient prises dans le cadre de l'article 75, afin d'établir l'égalité de traitement qui est l'un des principes de base de la politique commune.

2°) L'accès aux transports internationaux de marchandises outre les restrictions qui l'affectent (voir ci-dessus) peut être gêné par les difficultés résultant des différences de législation et de réglementation adoptées par les pays membres.

Ces obstacles peuvent être atténués à ce stade par l'adoption, par convention entre les Six, d'un contrat de transport international routier, il pourrait en être de même pour la navigation fluviale par l'établissement d'un contrat de transport international par voie navigable. Le problème essentiel en ce domaine est celui de l'harmonisation des règles de responsabilité du transporteur.

3°) Les transports entre les pays membres de la Communauté sont aussi grevés de charges, telles que les taxes ou redevances perçues par un transporteur au passage des frontières indépendamment des prix de transport.

Une action afin de les réduire doit être poursuivie dans le cadre de l'article 81 du Traité.

4°) Suppression des soutiens (article 80) -

Aux termes de l'article 80, l'application "imposée par un Etat membre de prix et conditions de transport comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières est interdite à partir du début de la 2ème étape". Ces mesures de soutien, dont l'examen a été commencé par la Commission, sont en effet susceptibles de fausser les conditions de concurrence :

- a/ Sur le plan des principes, le Gouvernement français est d'accord avec la Commission pour considérer qu'une interprétation large doit être admise concernant le degré d'intervention nécessaire pour qu'une mesure puisse être considérée comme imposée.

Des imprécisions demeurent toutefois sur le sens et la portée à donner à certains termes. Les indications suivantes permettront de mieux en apprécier la portée :

- L'appréciation du soutien doit se faire par référence au tarif national et non en comparant les prix de transport d'un pays à l'autre. Il est caractérisé alors par une différence de traitement entre les entreprises d'une même industrie.
- L'examen des situations concrètes montre que le caractère particulier du soutien peut résulter soit de l'activité des entreprises concernées (critère professionnel), soit de leur nombre (critère numérique) soit de la localisation de celles-ci (critère géographique).

Enfin les termes "entreprises ou industries particulières" doivent être considérés au sens large. Des secteurs d'activité autres que proprement industriels tel celui de l'agriculture, sont susceptibles d'en faire partie.

- b/ La procédure d'après laquelle les Etats doivent soumettre à la Commission avant la fin de la deuxième étape l'ensemble de leurs dispositions tarifaires a reçu l'accord du Gouvernement français. Elle est préférable à l'évocation, cas par cas, des mesures paraissant litigieuses. Il appartient à la Commission de déceler les tarifs à réformer en liaison avec l'Etat membre intéressé. Une procédure multilatérale de consultation doit en outre être instaurée.

En tout état de cause, les tarifs sont réputés conformes aux dispositions de l'article 80 jusqu'à ce que la Commission ait statué sur chacun d'eux.

- c/ L'article 80 prévoit un certain nombre d'exceptions au principe de la suppression des mesures de soutien.

Il s'agit en premier lieu de tenir compte des exigences d'une politique économique régionale que le préambule du traité présente par ailleurs comme un des objectifs de la Communauté dans le but de favoriser un développement harmonieux des activités des Etats membres.

Le Gouvernement français estime que d'une manière générale les mesures de soutien aux économies régionales par voie tarifaire ne doivent pas aller à l'encontre des buts poursuivis par la politique tarifaire commune. Il lui apparaît que si certaines mesures d'ordre tarifaire peuvent être justifiées par les exigences de la politique économique régionale, elles doivent répondre à des conditions d'application très précises.

- i - Une telle aide ne saurait être affectée qu'à une certaine catégorie de marchandises restreinte et strictement définie.

- ii - Elle ne saurait valoir que pour une relation déterminée.

- iii - Enfin, il est absolument nécessaire qu'elle soit identifiée et individualisée sur le plan comptable de façon que le coût exact de ces réductions tarifaires soit connu et que les autorités responsables sachent avec précision quelles répercussions auront leurs décisions.

L'examen de ces mesures de soutien se ferait de façon isolée : cas par cas, marchandise par marchandise, relation par relation.

Il y aurait lieu d'autre part de déterminer sur une base communautaire les régions pour lesquelles dans les conditions exposées ci-dessus, de telles mesures pourraient être prises.

L'article 80 en son § 2 admet en outre la licéité des tarifs justifiés par la concurrence.

Ceci paraît, en effet, justifié tant qu'il n'existe pas de politique tarifaire commune. Toutefois, aux yeux du Gouvernement français, cette exception devrait disparaître après l'établissement de cette politique.

II) Mesures tendant à l'instauration d'un cadre européen matière de transports.

L'organisation du marché des transports sur des bases nouvelles, communes à l'ensemble des six pays membres de la Communauté, telles qu'elles sont définies plus haut, constitue, pour le Gouvernement français, le point fondamental de la politique commune des transports. A sa mise en oeuvre sont subordonnées pour une grande part les mesures d'élargissement du marché, qui conduisent à instaurer un cadre européen en matière de transport et qui en sont, en quelque sorte, le corollaire.

Ces diverses mesures peuvent être regroupées sous trois titres, elles intéressent avant tout les transports routiers, mais elles ne sont pas sans incidence sur les autres modes de transport et notamment sur le transport par voie d'eau.

A) Les transports internationaux

1) Les transports routiers

Les problèmes concernant les transports routiers internationaux sont différents selon qu'il s'agit de transports publics ou de transports pour compte propre.

a) Les transports routiers publics -

La position du Gouvernement français en la matière est commandée par les principes de la politique commune définie précédemment. Il estime qu'aucune mesure de libération du trafic ne saurait valablement intervenir avant que n'entrent en application les mesures de politique commune concernant l'établissement et la publicité des tarifs et l'organisation commerciale du transport routier. Mais il est tout à fait disposé à étudier en accord avec les autres Gouvernements de la Communauté l'uniformisation et l'allègement des formalités administratives pesant sur le transport routier international et à appliquer le plus tôt possible les mesures qui pourraient être retenues d'un commun accord.

Compte tenu de ces observations, les mesures susceptibles d'intervenir pourraient être les suivantes :

- i - Le premier point d'une politique commune en matière de transports routiers internationaux doit être l'adoption des normes communes en ce qui concerne le poids et les dimensions des véhicules routiers.

La position de la France à cet égard est connue; elle estime que l'accord intervenu au sein de la C.E.M.T. doit être appliqué par tous les pays de la Communauté.

Les différences existant actuellement à cet égard constituent un obstacle de fait à la circulation des véhicules routiers que celle-ci soit soumise ou non à un contingentement.

- ii - Le second point, dans l'ordre d'urgence, concerne l'uniformisation et l'allègement des procédures administratives. Les mesures prises à cet égard devraient tendre à une meilleure organisation du marché des transports routiers internationaux en encourageant la spécialisation de certaines entreprises dans cette activité.

- Forme de l'autorisation : les six pays de la Communauté devraient adopter le principe d'une licence de transport international, valable une année et permettant d'assurer avec des véhicules déterminés un nombre non limité de voyages entre deux pays de la Communauté ou, en cas de transit, entre un pays de la Communauté et un pays tiers.

Cette licence serait réservée aux entreprises spécialisées dans le transport international et répondant à un certain nombre de critères définis en commun. Dans cet esprit on pourrait donner la préférence aux transporteurs liés par des accords de correspondance et de réciprocité avec d'autres transporteurs résidant dans d'autres pays de la Communauté.

Les transporteurs se livrant au transport international à titre épisodique ou exceptionnel resteraient soumis au régime de l'autorisation préalable. Mais cette autorisation devrait être délivrée dans des délais uniformes ou de préférence par l'administration du pays du transporteur, agissant par délégation de l'administration du pays de destination.

- Contenu de l'autorisation : celle-ci ne peut viser qu'un véhicule se trouvant dans l'une des situations suivantes :

- véhicule apportant un fret en provenance d'un pays étranger et repartant à vide,
- véhicule entrant à vide, pour chercher un fret destiné au pays dans lequel il est immatriculé,
- véhicule apportant un fret à l'étranger pour repartir en charge vers le pays dans lequel il est immatriculé.

La possibilité de réaliser des transports triangulaires est subordonnée à la multilatéralisation des contingents (cf. infra).

- Zone de validité de l'autorisation : les différences qui existent entre les superficies des divers Etats membres comme entre le poids de leur économie conduisent à déterminer des zones de trafic dont les limites pourraient être établies et harmonisées d'un commun accord entre les six pays de la Communauté afin de respecter un certain équilibre.

Pour sa part, le Gouvernement français envisage de distinguer dans le territoire français trois zones :

- une zone frontalière, dans laquelle le transport international est libre. Sa profondeur actuelle peut paraître insuffisante et le Gouvernement français est disposé à étudier son élargissement progressif;
- une zone de transport à moyenne distance délimitée en fonction de la situation respective de chacun des pays membres de la C.E.M.;
- une zone de transport à longue distance couvrant la totalité du territoire.

Les transports en transit doivent être considérés comme un transport international ordinaire.

- iii - Le troisième point de la politique commune des transports routiers publics internationaux est constitué par l'élaboration et l'application d'une tarification internationale.

La France considère en effet que le transport international ne doit pas être un facteur de trouble dans les politiques de coordination des transports. Pour cela il est nécessaire que les transporteurs internationaux se plient, comme les autres transporteurs, à une certaine discipline tarifaire. La France est d'avis, sur ce point, que la tarification des transports routiers internationaux soit établie en se référant au système retenu par la C.E.C.A. en matière ferroviaire : addition des tarifs nationaux en tenant compte de la distance totale pour le jeu de la dégressivité.

- iiii - Le dernier point propre aux transports routiers internationaux est celui du contingentement.

Sauf circonstances particulières dues aux nécessités du développement économique, la France estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à une augmentation systématique et forfaitaire des contingents qu'elle accorde aux transporteurs étrangers tant qu'un accord n'aura pas été réalisé en matière d'organisation du marché des transports sur les 3 plans de la tarification, de la publicité des tarifs et de l'organisation de l'affrètement.

Dans la mesure où cet accord sera intervenu et entré en application, le Gouvernement français suggère une procédure d'élargissement progressif des contingents dans les conditions suivantes :

- Transports à distance moyenne : augmentation progressive des contingents bilatéraux (l'année de référence étant 1962).
- Transports à longue distance : globalisation des contingents par addition des contingents bilatéraux existant en 1962, puis augmentation progressive de ce contingent global.

b) Les transports routiers pour compte propre -

La France est consciente de se trouver dans une situation assez particulière en ce qui concerne les transports pour compte propre. En effet, elle est le seul pays de la Communauté à soumettre à autorisation les transports internationaux pour compte propre, les autres pays n'intervenant pas à cet égard, même s'ils réglementent leurs transports intérieurs pour compte propre.

Le Gouvernement français ne se refuse pas dans ces conditions à envisager une libération du transport international pour compte propre mais il subordonne cette action à la réalisation préalable des mesures suivantes :

- i - établissement de normes communes de poids et dimensions des véhicules routiers (cf. supra),
- ii - élaboration et mise en vigueur d'une définition commune, de caractère restrictif, du transport pour compte propre,
- iii - attribution aux véhicules appartenant aux entreprises effectuant des transports internationaux pour compte propre - d'un document d'une forme identique dans tous les pays de la Communauté et faisant preuve, à l'égard des autorités des autres pays, de la nature du transport effectué.

Dans l'immédiat, la France est prête à traiter d'une manière particulière les entreprises ayant des filiales à l'étranger et effectuant leurs propres transports : une licence pourrait être attribuée qui les dispenserait de toute autorisation.

2) Les transports par voie d'eau

Les transports internationaux posent des problèmes moins graves, tout au moins en ce qui concerne la France. Cette situation est due pour partie au caractère géographiquement limité de la zone d'activité de ces transports en France et aux conditions techniques d'exploitation.

Le Gouvernement français est d'avis que, d'une part la généralisation des bureaux de fret, d'autre part la mise en œuvre d'une tarification élaborée sur des bases communes permettront de faciliter les échanges sur un pied d'égalité. Il suggère en particulier que, comme pour les autres modes de transport, et sur les mêmes bases, soit instituée une tarification des transports internationaux.

B) Admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux d'un Etat membre.

Il s'agit là du problème visé à l'article 75 1b du Traité de Rome.

Le Gouvernement français estime que cette question est dominée par les différences existant entre les conditions d'exploitation auxquelles sont soumis les transporteurs selon le pays d'immatriculation de leurs moyens de transport.

Pour cette raison, il pense qu'il serait dangereux d'admettre sans limitation les transporteurs non résidents à effectuer des transports à l'intérieur d'un Etat membre, aussi longtemps que l'ensemble des règles de politique commune ne seront pas entrées en application.

1) Transports routiers

Le principe défini ci-dessus s'applique bien entendu aux transports routiers qui sont très généralement soumis à une stricte réglementation en matière de contingentement, de tarification, de fiscalité et parfois d'affrètement.

Le problème que pose la possibilité pour un transporteur étranger d'effectuer un transport intérieur à la suite d'un transport international devra éventuellement être résolu en tenant compte de cette situation.

a) Transports fluviaux

Comme pour les transports internationaux, le Gouvernement a jusqu'à présent adopté en cette matière, une attitude libérale.

En effet, les bateliers étrangers sont admis à effectuer au moins un voyage à l'intérieur du territoire français, à la suite d'un transport international. Le Gouvernement français n'entend pas modifier cette position, mais il n'a pas l'intention non plus d'aller au-delà tant que les règles essentielles d'organisation du marché des Transports n'auront pas été mises en place.

c) Droit d'établissement.

a/ Transporteurs :

Le Conseil des Ministres de la Communauté vient d'adopter le programme général de libération du droit d'établissement en y incluant les transports. Dans ces conditions, le droit d'établissement des transporteurs dans les pays de la Communauté devrait devenir libre avant la fin de la 2^{ème} année de la 3^{ème} étape de la période de transition.

Ce programme prévoit également que la suppression des restrictions sera "accompagnée de mesures relatives à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès à la profession et son exercice qui sont nécessaires pour éviter les distorsions pouvant résulter de la suppression des restrictions. Cette coordination sera l'un des éléments de la politique commune des transports".

La France considère en effet que la liberté du droit d'établissement qui met sur un pied d'égalité les transporteurs des différents pays notamment en ce qui concerne les conditions d'exploitation doit être le moyen privilégié de l'intégration européenne dans le domaine des transports, de préférence à la procédure prévue par l'article 75 1b du Traité qui ne constitue qu'un pis aller et dont l'application doit donc être limitée (cf. Supra).

La seule condition que met la France à la libération du droit d'établissement réside dans l'égalisation et l'uniformisation des conditions d'accès à la profession de transporteur. Sous cette réserve, qui peut d'ailleurs être levée assez rapidement, la France ne saurait pas opposer à ce que la date de libération du droit d'établissement figurant au Programme général, soit le cas échéant, avancée.

b/ Auxiliaires de transport

Le programme général adopté par le Conseil des Ministres a fixé la date de la libération du droit d'établissement des auxiliaires de transport à la fin de la 2^{ème} année de la 2^{ème} étape.

Le Gouvernement français estime tout fois que ce décalage entre les mesures de libération risque de fausser la concurrence sur le marché des transports du fait des différences existant dans la structure des entreprises et la répartition des activités de transporteurs et d'affréteurs dans chacun des pays membres.

Aussi, pense-t-il qu'il y aurait lieu, lors de l'établissement des mesures d'application :

- de s'assurer que l'égalisation et l'uniformisation des conditions d'accès à la profession d'auxiliaire sont réalisées,
- de tenir compte des situations spécifiques de chacun des pays membres quant à l'organisation de la profession d'auxiliaire et notamment de la distinction entre les activités qui contribuent directement à l'organisation commerciale du transport et celles qui n'y ont pas directement part.

D) Le problème des investissements

Le problème des investissements se pose d'une manière différente selon qu'il s'agit des investissements d'infrastructure ou des investissements de matériel.

- Les infrastructures ont une durée importante. Les investissements qui les concernent sont en outre géographiquement localisés et leur engagement intervient longtemps avant leur mise en service.

Il importe donc que toute décision rationnelle en la matière soit prise avec une particulière attention et repose sur une prévision à long terme de l'évolution du trafic.

Le Gouvernement français préconise une coordination des décisions des investissements intéressant plusieurs Etats, basée sur une étude effectuée en commun par les experts des Etats membres et de la Commission, la décision finale restant toutefois de la compétence des Etats, chacun en ce qui le concerne.

- En ce qui concerne le matériel de transport, le Gouvernement français préconise :

1°) Que soient encouragées les formes de coopération entre entreprises de transport des Etats, en vue d'une utilisation plus rationnelle du parc de véhicules (à titre d'exemple, on citera le pool Europ des wagons de marchandises)

2°) Qu'un effort soit fait en vue de rechercher une normalisation technique du matériel de traction ferroviaire et fluvial.

3°) Que, d'une manière générale, soient encouragés les efforts tendant à une standardisation et à une normalisation du matériel.

TROISIEME PARTIE

ORDRE DE MISE EN OEUVRE DES MESURES DE
POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

Au cours des développements qui précèdent, l'accent a été mis tant sur la progressivité de la mise en place de la politique commune que sur la nécessité d'observer un parallélisme entre les mesures tendant à l'organisation du marché et celles visant à son élargissement.

A cet effet, le Gouvernement français estime que les étapes successives de la politique commune des transports devraient être celles qui ressortent du tableau ci-après, étant bien entendu qu'elles devraient être précédées de l'harmonisation des conditions de départ sur le plan social et fiscal.

Mesures visant à l'organisation
du marché des transports

Mesures visant à l'élargissement
du marché des transports

P R E M I E R E E T A P E

(correspondant à la 2ème étape de la période transitoire
d'application du Traité)

- Elaboration d'une méthode commune de détermination des prix de revient des transports (poursuite des travaux entrepris par la Commission en 1961).
 - Mise au point des règles de publicité des prix et conditions de transport et leur contrôle
 - Définition d'une tarification à fourchette fondée sur les prix de revient; élaboration des bases de calcul communes de cette tarification (notamment en ce qui concerne la prise en compte des charges d'infrastructure).
 - Institution et mise en place de bureaux régionaux de fret pour la route et la voie d'eau
 - Application des procédures de publicité et des mesures de contrôle de cette publicité.
- Suppression des discriminations faites à raison de la nationalité en application de l'article 79. 1) du Traité (pour mémoire, le règlement d'application n° 11 étant entré en vigueur).
 - Suppression des éléments de soutien (art. 80) compte tenu des exceptions prévues par le Traité.
 - Adoption de mesures communes en ce qui concerne le poids et les dimensions des véhicules routiers
 - Uniformisation et allègement des formalités concernant le transport international et le transit pour les transporteurs publics
 - Etablissement d'une définition commune des transports pour compte propre (route et voie d'eau)
 - Etablissement de règles communes pour la libération des transports internationaux pour compte propre
 - Harmonisation des législations relatives au contrat de transport et particulièrement des règles concernant la responsabilité des transporteurs.
 - Harmonisation des règles d'accès à la profession de transporteur et d'auxiliaire de transport dans les six pays du Marché Commun

Mesures visant à l'organisation
du marché des transports

Mesures visant à l'élargissement
du marché des transports

DEUXIEME ETAPE

(correspondant à la 3ème étape de la période transitoire
d'application du Traité)

Mise en place du Comité Consultatif Tarifaire

Mise en vigueur par chaque Etat des tarifications
établies conformément aux règles définies en
commun

- Adoption de tarifs directs internationaux pour
le transport des marchandises
- Libération du droit d'établissement
- Elargissement progressif des contingents
routiers en trafic international et en transit
- Admission, dans les limites définies par le
présent mémorandum, des transporteurs étrangers
aux transports intérieurs d'un Etat membre

Dans l'immédiat, afin de favoriser l'élaboration de la politique commune, le
Gouvernement français suggère la création, sous l'égide du Comité des Représentants Permanents,
de trois groupes de travail qui auraient pour objet l'étude des questions suivantes :

1°) Problèmes de tarification : publicité et contrôle des tarifs

2°) Problèmes d'organisation des marchés :

a/ transport pour compte propre : établissement d'une définition commune, modalités
de contrôle;

b/ harmonisation des conditions d'accès aux professions de transporteur et auxiliaire
des transports;

c/ Organisation de l'affrètement

3°) Problèmes posés par les transports internationaux

Il lui apparaît toutefois que ce sont les problèmes relatifs aux transports
routiers qui, dans l'immédiat, se posent dans la Communauté avec le plus d'acuité. Il y aurait
donc intérêt à ce qu'ils soient examinés en priorité par les groupes de travail ainsi constitués.