

ON/SS  
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS  
ET DES TRANSPORTS

---  
Service des Affaires Economiques  
et Internationales

---  
Division des Affaires  
Internationales

---  
S.A.E.I. N° 347

N O T E d' I N F O R M A T I O N N° 31  
-----

L'ACCORD DU 22 JUIN 1965 à BRUXELLES  
SUR LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

-8-

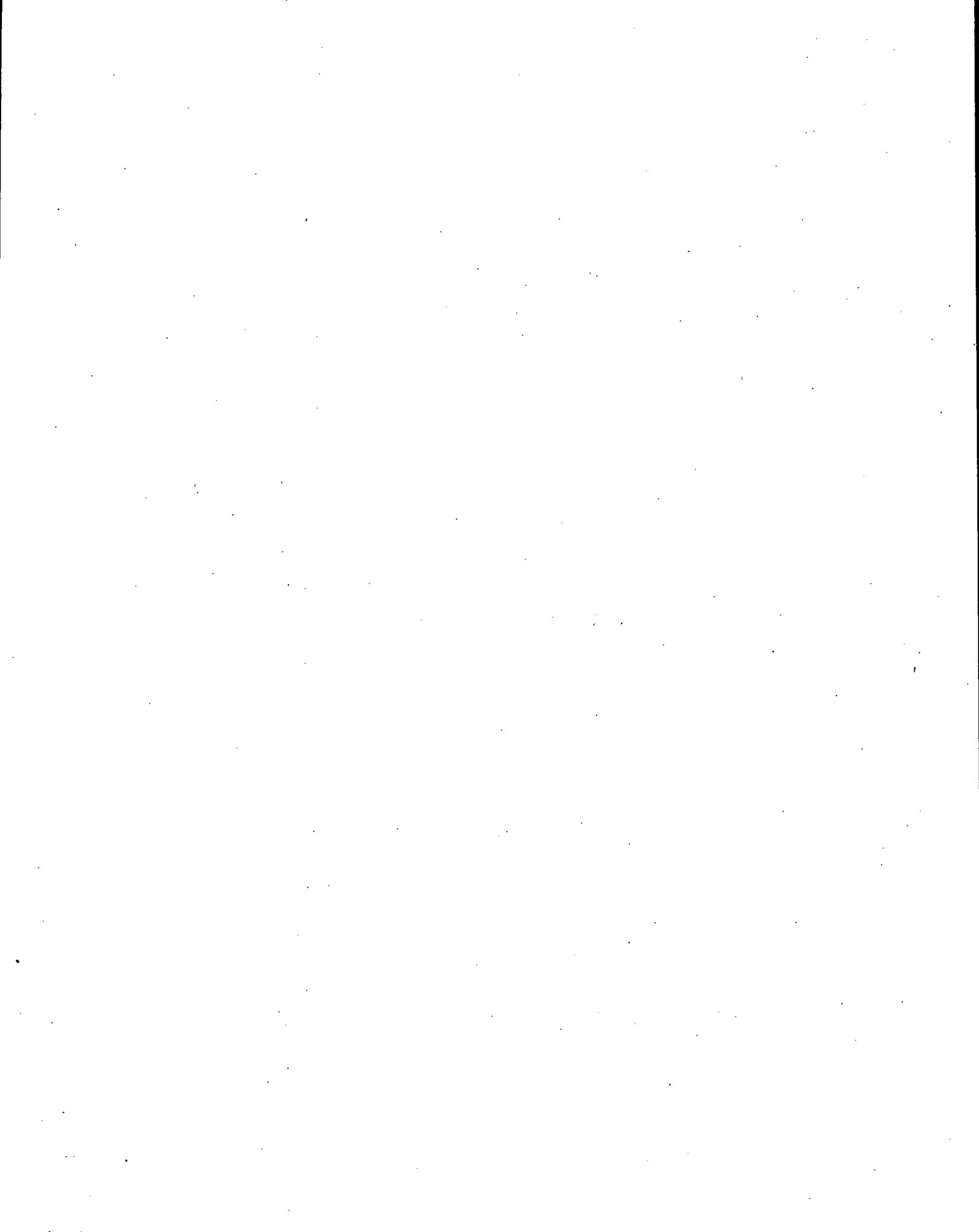
Paris, Juillet 1965

Observatoire Economique  
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

Ref. n°

CDAT  
8859



L'ACCORD DU 22 JUIN 1965 à BRUXELLES SUR LA  
POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS.

- 8 -

L'importance du secteur des transports et son rôle fondamental dans les diverses économies contraste avec le caractère hétérogène, et souvent irrationnel des régimes qui lui sont appliqués dans les 6 pays du Marché Commun. C'est dire l'intérêt que présenterait une meilleure organisation des transports dans l'espace Européen.

Bien que l'importance de ce secteur varie selon les pays, quelques chiffres permettent de l'encadrer. On lui consacre entre 7 et 14 % des investissements nationaux, il utilise 15 à 20 % de l'énergie et autant de la main d'oeuvre industrielle disponible. Il s'agit d'ailleurs d'un secteur en expansion. De 1958 à 1963, les trafics de marchandises à l'intérieur de la Communauté se sont accrus de 20 % pour les chemins de fer, 26 % pour les voies navigables et 43 % pour les transports routiers.

Par ailleurs, l'absence d'une politique coordonnée des transports européens se fait davantage sentir, à mesure que progressent par exemple le désarmement douanier ou la politique commune agricole.

Jusqu'à maintenant cependant les efforts de la Commission dans la définition d'une politique commune des transports se heurtaient à l'impossibilité de réaliser au Conseil un accord unanime. Chaque Etat cherchait à défendre son régime particulier, héritage de sa situation et de son évolution propre.

Une claire analyse des difficultés devait cependant permettre au Conseil du 22 juin 1965 de jeter les bases d'une organisation européenne des transports.

Nous passerons rapidement en revue les causes de ce revirement avant d'analyser l'accord intervenu et de mesurer les difficultés qui restent à vaincre.

I - PREPARATION de l'ACCORD

A/ Les tentatives antérieures :

Dès 1961 dans son mémorandum sur l'orientation à donner à la Politique Commune, et surtout en Mai 1962 avec

.../

son "Programme d'action en matière de politique Commune" la Commission lançait l'idée d'une libéralisation mesurée et homogène du régime des transports.

Le 14 juin 1962 le Conseil, proposait une résolution d'ensemble inspirée des mesures préconisées par la Commission. Discuté les 25 janvier et 8 Mai 1963 ce texte est rejeté. Les Hollandais le refusent parce qu'ils sont opposés à toute mesure d'organisation qui toucherait la navigation rhénane.

Eclairée néanmoins par ces discussions, la Commission adresse en Mai 1963 au Conseil, une série de propositions en la forme portant sur l'organisation et l'élargissement du marché des transports, ainsi que sur certaines mesures d'harmonisation.

Si l'harmonisation semblait ne soulever que des difficultés de méthodes, les deux autres séries de mesures posaient d'épineux problèmes de principes.

L'élargissement du marché se traduisait en effet par la création de licences communautaires applicables aux transports routiers internationaux. Une double conséquence en découlait :

- limitation des restrictions de capacité,
- abandon par les états d'une partie de leurs moyens d'action.

L'organisation du marché préconisée par la Commission était plus contraignante encore. Elle se fondait sur un système de tarifs à fourchettes applicable à tous les modes de transports terrestres sur tout le territoire communautaire ; mais elle admettait la possibilité d'y déroger par des contrats particuliers secrets, et laissant aux états les pouvoirs d'homologation.

Cette organisation du marché n'aurait pas manqué de soulever les mêmes réserves, voire la même opposition hollandaise que la précédente résolution de 1962. Dans les deux cas il s'agissait d'appliquer aux transports fluviaux rhénans des règles communes, différentes du régime en vigueur. Il fallait donc nécessairement approfondir la leçon des échecs antérieurs pour que la nouvelle tentative n'avorte pas comme les précédentes.

### B/ Les leçons de l'échec :

Présentées en Mai 1963, les propositions de la Commission auraient dû être examinées au Conseil à la fin de cette année, pour que l'échéancier des mesures prévues ait quelques chances d'être respecté ; elles ne commencèrent à l'être, d'ailleurs sans résultat appréciable, qu'en Octobre 1964.

Cependant ce délai fut mis à profit pour des réflexions et des contacts sérieux propres à déterminer des directions nouvelles susceptibles de recueillir l'accord des six.

C'est pendant cette période que les Hollandais publient un "memorandum" où ils expliquent sans détour les raisons de leur détermination et où ils remettent en question les fondements même de la politique préconisée par la Commission et plus ou moins admis par 5 autres pays. Au lieu d'une organisation unique des transports fondée sur une tarification homogène obligatoire, ils envisagent d'instituer des régimes différents selon les modes de transports et selon qu'ils s'appliquent aux trafics intérieurs ou internationaux. En fait, ils rejettent toute tarification pour leurs transports intérieurs ainsi que pour les chemins de fer et la navigation rhénane.

Les chances de la Politique Commune semblaient n'avoir jamais été aussi minces, et c'est sous ces auspices que paraît s'ouvrir le Conseil du 9 Mai 1965. Mais entre-temps, la poursuite des études sur les politiques de rechange éventuelles et la confrontation scrupuleuse des points de vue et des intentions en présence permettaient de tirer la leçon des échecs passés.

Le 9 Mai 1965, les six s'accordaient sur deux points importants :

- D'abord sur le principe de la création d'un contingent communautaire expérimental, dont l'application, début 1966 aux transports routiers, restait toutefois subordonnée à la réalisation d'un accord dans le domaine de l'organisation du marché.

.../

- Ensuite sur le cadre général qui permettrait d'harmoniser les conditions de concurrence dans les domaines fiscaux et sociaux et qui favoriserait un rapprochement des conditions de gestion des entreprises ferroviaires.

Sur le point fondamental des tarifs et de l'organisation du marché, un intéressant échange de vue, fruit des contacts et des réflexions antérieures, démontre qu'une organisation appropriée de la publicité des prix peut apparaître comme une solution de rechange à la tarification rigide généralisée, tout en préservant l'homogénéité essentielle à toute politique commune. Bien qu'elle maintienne sa proposition d'organisation de homogène du marché par une tarification obligatoire à fourchette, la Commission expose, dans une déclaration au Conseil, une liste de possibilités susceptibles de recueillir l'adhésion des différents états.

C'est en partant de ces données nouvelles que le Conseil du 22 Juin aboutira à l'accord dont nous allons décrire le contenu.

## II - CONTENU de l'ACCORD

Partant de la nécessité d'appliquer aux transports européens les principes de libre concurrence, fondement du traité de Rome, tout en leur imposant un minimum de règles qui assurent une égalisation des chances au départ, le Conseil du 22 est parvenu à un accord dont les principes et les modalités diffèrent sensiblement des propositions de la Commission.

### A/ PRINCIPES de l'ACCORD

1°) L'organisation commune qu'il est proposé de mettre en place devra l'être progressivement, par étapes.

- la 1ère étape durera 3 ans et ne visera que les Transports internationaux,
- la 2ème s'achèvera le 31 Décembre 1972 et intéressera les Transports nationaux,
- la 3ème, phase finale, sera déterminée par le Conseil avant l'achèvement de la seconde, et compte tenu de l'expérience acquise.

On notera que les dispositions prévues ou à prévoir s'appliquent aux transports de produits CECA dans la mesure où le traité de Paris ne prévoit pas de mesures particulières ; par contre, la date de démarrage de la première étape, n'est pas fixée.

2°) Le rapprochement des conditions de fonctionnement des divers marchés nationaux de transport devra se réaliser au cours des deux premières étapes, notamment dans les domaines suivants :

- a) Dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du système :
- Seront réglementés, "l'accès à la profession de transporteur et son exercice (contrôle de l'aptitude professionnelle, de la solvabilité, etc)" et seront "définis les moyens de contrôle de la capacité de transport";
  - "Le régime des ententes verticales et horizontales" sera également précisé, "de façon à laisser aux entreprises de transport la faculté de constituer des unités de dimensions techniquement et économiquement rationnelles";
  - On adoptera une solution commune au "problème des interventions non étatiques sur les prix de transports, et à celui de l'imputation des charges d'infrastructure";
- b) "Avant le 31 Décembre 1972," sera résolu sur des bases communes "l'équilibre financier des chemins de fer, compte tenu de la normalisation des comptes et de la solutions des problèmes posés par les interventions des Etats (aménagement régional, tarifs de soutien, etc...)".

3°) Clause de sauvegarde. Dans le règlement d'application du système, une clause de sauvegarde permettra à chaque Etat, moyennant le respect d'une procédure communautaire, de "disposer des pouvoirs d'intervention nécessaires sur le marché des transports dans le cadre de sa politique générale, au cas où l'évolution économique de ce pays serait compromise par l'évaluation du marché des transports".

#### B/ CARACTERISTIQUES de l'ORGANISATION RETENUE

1) Tarifification. Elle sera : soit obligatoire, soit "de référence". A certaines catégories de trafic s'appliquera une tarifification obligatoire à fourchette, du type de celle prévue par la Commission. Cette tarifification n'exclura pas la conclusion de contrats hors fourchette mais exigera qu'ils soient justifiés (donc approuvés) et publiés. Une tarifification de référence à fourchettes s'appliquera aux autres catégories de

6.  
trafic. Ces tarifs seront publiés, et connus de tous, mais les prix seront libres de s'en écarter, sous la seule condition qu'ils soient eux-mêmes publiés.

## 2) Publicité :

Tous les tarifs, "tant obligatoires, que de référence seront établis sur la base de critères fixés par le Conseil", homologués et publiés par chaque état membre, (Les tarifs internationaux feront l'objet d'accords entre Etats).

Les prix et conditions qui s'écartent des tarifs, que ceux-ci soient obligatoires ou de référence, devront être communiqués, avant leur application, aux organismes nationaux habilités à les publier.

L'organisation de la publicité fera l'objet de règlements ultérieurs d'application. Elle pourrait être facilitée par la constitution d'organismes permettant la confrontation permanente de l'offre et de la demande de transport, du type des "bourses de fret".

## 3) Comité de surveillance du marché :

Ce comité, "composé d'experts gouvernementaux et présidé par un représentant de la Commission :

- recevra toutes les informations nécessaires sur les tarifs, les prix pratiqués", etc...;
- "assistera, selon des procédures à déterminer, la Commission", pour l'établissement et le contrôle des tarifs, la justification des contrats particuliers et la publicité ;
- "établira périodiquement des rapports sur l'état du marché".

## C/ MODALITES d'APPLICATION

1e étape : "Le régime applicable à chaque mode de transport", en Trafic international seulement, "sera le suivant" :

- voies navigables : tarification de référence,
- chemins de fer : tarification obligatoire à fourchette.
- route : tarification obligatoire à fourchettes au delà de 50 Kms.

.../

"En trafic intérieur, les états membres auront la faculté, soit de maintenir leur régime actuel, soit de le modifier pour le rapprocher du régime prévu pour la 2e étape".

2e étape : Elle concerne à la fois le trafic national et le trafic entre états membres.

- a) Seront soumis au régime de la tarification de référence :
- les transports internationaux par voies navigables, comme pendant la 1e étape,
  - certains transports nationaux et internationaux de produits pondéreux, qui restent à définir au Conseil,
  - tous les transports internationaux que chaque état décidera d'y soumettre.

"Pour l'ensemble des transports en cause, les chemins de fer seront soumis à l'obligation de réaliser leur équilibre budgétaire, y compris l'imputation d'une partie, à déterminer, de leurs charges fixes. Si les gouvernements devaient imposer aux chemins de fer, pour des raisons externes au secteur des transports, des tarifs anormalement bas, ces tarifs devraient être considérés comme charges de service public, à comptabiliser à part et à compenser financièrement".

b) Seront soumis au régime de la tarification obligatoire à fourchette :

- les transports internationaux par chemins de fer et les transports internationaux par route au delà de 50 Kms, à l'exception des transports de produits pondéreux ;
- tous les transports nationaux non soumis à la tarification de référence " à partir d'une distance à définir, étant entendu que les prix pratiqués entre 50 Kms et cette distance seront publiés".

Malgré le souci de ménager certaines transitions entre les situations nationales actuelles et la situation communautaire ainsi définie, il est évident qu'un accord sur ces bases ne résoud pas toutes les difficultés. Du moins les éclaire-t-il.

### III - LES DIFFICULTES DE L'AVENIR -

a) Le premier de ces obstacles au fonctionnement optimum du marché des transports dans l'espace européen est bien la situation particulière privilégiée du bassin du Rhin. La tarification obligatoire prévue par la Commission avait justement le mérite de diminuer ces avantages en y soumettant les transports aux mêmes contraintes rigides que dans les régions périphériques de la Communauté. S'il est relativement facile d'envisager de substituer à la contrainte tarifaire l'obligation plus souple de la publicité, et s'il est légitime d'en attendre les mêmes effets, il reste à la mettre en place et à assurer son fonctionnement dans un secteur où les modalités d'intégration et la pratique des accords de tarifs se situent à l'opposé des conditions d'un fonctionnement libéral du marché

b) Le secteur des entreprises ferroviaires intégrées ne manquera pas de soulever des difficultés du même ordre. Le monopole technique dont jouit le chemin de fer dans la plupart des pays européens, son importance économique nationale, le fait qu'il gère directement son infrastructure, lui fournissent les moyens de fausser gravement un libre mécanisme d'établissement des prix, par le jeu des péréquations tarifaires. Si donc il n'est plus soumis au carcan d'une tarification fixe, d'autres règles doivent lui être imposées et sans doute avant tout celle du respect de l'équilibre budgétaire ; elle découle d'ailleurs de l'application de la décision "harmonisation", adoptée le 9 mars. Reste à savoir quel équilibre imposer, certainement global, mais sans doute aussi sectoriel, ce qui soulèvera quelques problèmes au cours de la première étape.

c) L'imputation des charges d'infrastructure, apparaît comme la condition indispensable au bon fonctionnement d'un système libéral. La concurrence souhaitée va tendre à rapprocher les frêts des prix de revient. Il est alors "nécessaire que ces prix de revient incluent en totalité, partiellement ou pas du tout, mais de façon analogue pour les 3 modes de transports", les charges d'infrastructure. Pour l'instant, l'imputation de ces charges est inégale et n'obéit à aucune méthode rigoureuse. La définition de cette méthode se révèle particulièrement délicate et hypothéquera encore longtemps l'avenir.

d) Quelles que soient d'ailleurs les modalités de la politique commune qui seront en définitive retenues, la définition même d'une règle commune constituera un fait nouveau qui restreindra la liberté d'intervention des états sur ou par le biais des transports. Toutefois les états devront nécessairement continuer à intervenir d'abord sur les entreprises intégrées pour qu'elles ne faussent pas le jeu concurrentiel, ensuite au nom des objectifs de la politique économique générale ou régionale. La définition précise des modalités de la clause de sauvegarde ne permettra sans doute pas de préserver intégralement ces possibilités d'intervention. Une interprétation souple de

.../

l'article 80 du traité paraît en outre souhaitable.

Par ailleurs, il est certain que, comme elle le fait déjà, l'action des Etats va tendre à se limiter et se réduire à la simple surveillance du marché. Les moyens leur permettant de l'assurer étant peu à peu mis en place, à travers l'organisation de la publicité. C'était le but de la réforme entamée en France par le Décret de 1949 qui serait poursuivi et étendu.

x            x  
                  x

Cet ensemble de problèmes permet de penser que la réalisation d'une Politique Commune concrète se justement inspirée de principes libéraux n'est pas pour demain.

Mais cela est à vrai dire rassurant. L'application des mesures qu'elle implique devra être très progressive, comme la mise en oeuvre du Marché Commun lui-même. Le mérite principal des instances responsables est de n'avoir pas craint de chercher à définir une direction de marche relativement nouvelle et de refuser de s'en tenir à l'adoption de mesures partielles de portée limitée. Mais il est d'autant plus nécessaire de prévoir des transitions et de ménager des étapes pour favoriser les adaptations nécessaires.

En tout état de cause ce n'est qu'à l'occasion de prise de conscience de ce genre que pourront être dépassés les errements nationaux actuels : Si la politique Commune devait se borner à permettre cette prise de conscience en ce qui concerne la France, son intérêt déjà serait essentiel pour nous.

