

HB.

TRAVAUX PUBLICS - TRANSPORTS
ET TOURISME

PARIS, le

244 Boulevard Saint-Germain (7^e)

Service des Affaires Economiques
et Internationales

Division des Affaires
Internationales

POLITIQUE **T**ARIFAIRE

La mise en oeuvre d'une politique commune des transports à l'échelon européen doit tendre à une bonne organisation de la concurrence entre modes de transport d'une part et entre transporteurs d'autre part, au sein d'un même mode de transport évitant toute pratique discriminatoire, de dumping et tenant compte "de la situation économique des transporteurs" (articles 78 et 80).

Cette saine concurrence doit permettre à chaque mode de transport de fournir les prestations correspondant à son développement économique optimum, en laissant la liberté de choix de l'usager tout en s'efforçant de l'orienter vers le mode de transport le mieux adapté à ses besoins et conduisant au moindre coût économique pour la collectivité.

Pour ce faire une politique tarifaire coordonnée, reposant sur des bases comparables entre Etats d'une part, et entre modes de transport d'autre part, et assortie d'une connaissance contrôlée des tarifs pratiqués, paraît être le moyen le plus souple de parvenir au résultat recherché.

CDAT
211

Observatoire Economique
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

Revue n°

.../.

On envisagera successivement les principe de base d'une politique tarifaire harmonisée, son champ d'application, la connaissance par les usagers des tarifs pratiqués, le contrôle de cette tarification.

I - PRINCIPE DE BASE D'UNE POLITIQUE TARIFAIRE A L'ECHELLE EUROPEENNE -

La tarification doit :

- éviter les mauvais choix économiques,
- 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.

Pour ce faire, 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 Etat à l'autre.

Toutefois, il est nécessaire que les bases d'établissement de ces prix de revient soient strictement homogènes afin de permettre une comparaison efficace.

C'est dire que ces bases doivent être élaborées en commun, sur le plan des Six et constituent 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 et qui seront généralement (dans le cas de la route et de la voie d'eau) la fiscalité directe ou indirecte et les péages, doivent être laissés à la compétence des Etats membres, mais le principe ainsi que la proportionnalité doivent être acquis par accord entre les Six.

Toujours dans le souci d'éliminer les éléments venant fausser la comparabilité de prix de revient des entreprises de transport, il est nécessaire que soient harmonisées les charges fiscales et sociales des entreprises de transport. Il est clair en effet que ces charges, différentes d'un pays à l'autre, influent sur le prix de revient et par voie de conséquence sur les tarifs susceptibles d'être pratiqués. Le Marché Commun supposant une facilitation du développement des échanges, l'harmonisation des charges sociales et fiscales constitue un préalable sans lequel toute notion de saine concurrence serait illusoire.

Ces principes acquis, les prix de revient pourront être convenablement examinés et servir, comme il est dit précédemment, de base à une tarification de chacun des modes de transport.

Mais, pour que les mesures dans le domaine des prix de transport (c'est-à-dire les mesures tarifaires) tiennent compte

de la situation économique des transports conformément à l'article 78, il faut que la tarification soit basée sur le prix de revient, c'est-à-dire sur des critères objectifs et comparables facilitant l'émulation technique et commerciale. L'on sera pourtant conduit à préconiser une déperéuation tarifaire pour tenir compte de la variabilité des prix de revient, l'on fera payer ainsi à chacun le prix réel du service de transport dont il bénéficie (notion de saine concurrence). Toutefois, il faudra tenir compte des nécessités d'une harmonisation équilibrée des diverses régions et du développement de celles des régions en retard du point de vue économique, ce qui conduira inéluctablement à une certaine souplesse dans l'application des notions de péréuation. Les tarifs ainsi basés sur le prix de revient devront avoir un caractère obligatoire et s'appliqueront dans chaque Etat, à tous les transports effectués sur le territoire de cet Etat, qu'ils soient le fait de résident ou de transporteur installé normalement à l'étranger et venant travailler sur le territoire de l'Etat considéré (notion de territorialité du tarif).

Pour le reste l'on doit examiner la situation par mode de transport.

- Le chemin de fer -

Dans chacun des Six pays, le chemin de fer, d'intérêt général, est exploité par une administration ferroviaire unique, avec un contrôle plus ou moins étroit de l'autorité étatique, qui se traduit par des obligations de service public d'une part, souvent une aide financière sous forme de subventions d'autre part, et des tarifs péréués enfin.

Obligations strictes de service public et péréuation tarifaire peuvent être considérées comme un reliquat historique de l'époque où le chemin de fer détenait un quasi monopole des transports terrestres.

Les obligations de service public doivent être réparties entre les divers modes de transport en fonction des nécessités économiques ou sociales (le transport ne peut-il être considéré comme étant en lui-même un véritable service public ?)

Quant à la tarification ferroviaire proprement dite, elle doit être (comme la tarification des autres modes de transport du reste) basée sur le prix de revient.

Mais ce prix de revient, pour des raisons géographiques (profil de la ligne) techniques (mode de traction) et surtout économiques (importance et nature du trafic), est très variable d'une ligne à l'autre.

L'on est donc conduit à préconiser une déperéquation tarifaire.

Il ne saurait être question ici de parler des modalités techniques de la déperéquation tarifaire, mais les bases devraient en être, autant que possible, conçues d'une manière homogène sur le plan des Six et de maniement facile.

Par ailleurs, l'existence même de la C.E.E. conduit à un développement et à une facilitation des échanges. Pour ce faire, sur le plan ferroviaire où il n'y a pas interpénétration des réseaux, l'on est conduit, ainsi que l'a fait la C.E.C.A., à préconiser l'institution de tarifs directs internationaux de marchandises évitant la rupture de charge à la frontière.

Mais il ne saurait être question, au stade actuel, d'envisager des tarifs directs internationaux sur le plan communautaire pour toutes les marchandises. L'instauration de tels tarifs devrait se faire par paliers successifs et par série de marchandises, après étude des courants de trafic existant et susceptibles de se développer/

A cet égard, les tarifs directs internationaux pourraient faciliter une harmonisation économique entre régions d'économie complémentaire mais traversées par une frontière.

- La navigation intérieure -

En dehors de l'artère vitale du Rhin, le réseau de voies navigables de l'Europe des Six est caractérisé par une densité très variable d'un pays à l'autre, une grande disparité des voies d'eau en présence et de leur aménagement technique, un matériel très différencié tenant aux caractéristiques disparates des voies, mais cependant souvent moderne pour les 350 T. et plus.

De ce fait, les coûts d'exploitation sont à la fois très variables et difficilement comparables.

Cependant, il faut tenir compte du fait que deux catégories de voies (et partant aussi de types de bateaux) supportent la part du trafic la plus importante pour la Communauté les voies au gabarit "européen" de 1.350 T, les voies au gabarit de 350 T.

De ce fait, des comparaisons de prix de revient sont possibles avec une approximation suffisante pour permettre l'assiette d'une tarification basée sur ce prix de revient.

Sur le plan de l'Europe des Six, le souci d'une bonne rentabilité conduira à préconiser une certaine harmonisation des investissements dans les voies navigables et en particulier la conclusion d'accords concernant les gabarits des voies à créer ou à améliorer.

.../.

En matière de matériel, une harmonisation des types de navires et de barges poussées et une standardisation de leur fabrication permettraient à la fois un abaissement des coûts et la possibilité de prix de revient plus homogènes.

Ceci étant, l'on pourrait avoir un éventail relativement restreint de prix de revient types, en fonction de la voie et des bateaux, ce qui simplifierait par là-même les problèmes d'élaboration des tarifs de base.

- Les transports routiers -

A l'opposé du chemin de fer, les transports routiers sont généralement le fait, dans les pays des Six, d'une multiplicité de petites entreprises à caractère artisanal bien qu'il existe quelques grosses entreprises disposant d'une flotte importante de camions et d'un réseau commercial bien développé.

Par ailleurs, le transport routier s'effectue sur des voies de communication (routes) qui appartiennent au domaine public national, régional ou local, et dont les transporteurs routiers ne sont pas les seuls utilisateurs à l'encontre du chemin de fer qui a son propre réseau. Cela pose le problème de la part que les transporteurs routiers doivent supporter des frais d'infrastructure dont ils bénéficient avec les autres usagers de la route.

Le transport routier de marchandises (le seul en raison de son caractère économique qui devrait entrer dans la politique commune des transports) est réglementé de façon souvent différente d'un pays à l'autre, mais il est toujours réglementé dans les Six Pays (autorisations de transport sous forme de licences avec des zones de transport variables en raison de la distance, contingentements) sauf toutefois en ce qui concerne le transport privé ou pour compte propre en pleine expansion actuellement.

Les charges sociales et fiscales qui pèsent sur le transport routier sont différentes d'un pays à l'autre, et c'est sans doute le mode de transport où il convient qu'elles soient harmonisées en premier lieu, l'harmonisation de ces charges constituant, comme il a été dit plus haut, un préalable à toute organisation saine d'une politique européenne commune des transports.

Les transports publics routiers font, la plupart du temps, l'objet d'une tarification en ce qui concerne les transports de voyageurs (à l'exception toutefois des transports occasionnels) plus rarement en ce qui concerne les transports de marchandises.

Mais, étant donné la dispersion même des transporteurs et le caractère souvent artisanal de leur profession, la crainte du retour à vide et le rôle des intermédiaires conduit souvent à accepter des transports au-dessous du tarif normal. Une organisation commerciale plus adaptée s'avère nécessaire (voir plus loin).

Par ailleurs, une tarification dont la base inférieure serait au moins égale au prix de revient paraît nécessaire.

L'on objectera qu'il est difficile de savoir les prix de revient routiers. Cette objection est sans doute valable si l'on veut connaître la totalité des prix de revient des véhicules de transport routier quels que soient leurs types et la nature de leur activité (camionnage, transport à courte, moyenne ou longue distance). Mais du point de vue de la politique commune des transports sur le plan de la C.E.E., seuls les transports de zone longue présentent, dans un premier stade tout au moins, un intérêt essentiel.

Or, les véhicules affectés à de tels transports sont de gros porteurs de types assez définis et il est possible d'aboutir rapidement à une détermination des prix de revient suffisante pour asseoir une tarification rationnelle, dont les bases seraient communes, mais qui différerait d'un Etat à l'autre comme diffèreraient les prix de revient, les charges fiscales et sociales, étant toutefois préalablement harmonisées.

En outre, pour tenir compte des prescriptions de l'article 75, alinéa 1a et b, il conviendrait que fussent harmonisées les règles de délivrance des autorisations de transports internationaux et le contingentement ainsi que les règles d'accès à la profession.

II - LE CHAMP D'APPLICATION D'UNE POLITIQUE TARIFAIRE HARMONISEE

L'on a vu qu'il était à la fois préférable et possible d'instituer, pour chaque mode de transport intérieur, une tarification basée sur le prix de revient.

Il convient maintenant de préciser d'une part les règles générales de mise en oeuvre des tarifs, d'autre part leur domaine d'application.

- Règles générales de mise en oeuvre des tarifs -

A partir des études sur le prix de revient effectuées d'une manière homogène dans tous les pays, avec des critères comparables, l'on obtiendra et par mode de transport, et par pays, un certain nombre de tarifs.

Convienrait-il alors que ces tarifs fussent fixes, ou à fourchette, et dans ce dernier cas, quel devrait être l'écart entre le prix plancher et le prix plafond ?

Les tarifs fixes présentent des avantages évidents (simplicité du système tarifaire, connaissance rapide et aisée

par l'usager, contrôle grandement facilité), particulièrement précieux sur un plan international.

Ils ont par contre l'inconvénient de leur inélasticité, favorisant la routine des transporteurs et ne tiennent pas compte des variations de l'offre et de la demande. En un mot, ils se modèlent mal à la conjoncture économique.

Les tarifs à fourchette ont les inconvénients d'une plus grande complexité et partant d'un contrôle plus difficile, mais en revanche les avantages d'une bonne souplesse économique.

Compte tenu de l'éthique générale du Traité de Rome l'on est conduit à les préférer aux tarifs fixes, à condition toutefois que les écarts possibles de prix ne soient pas tels qu'ils rendent fictive la notion même de tarification.

Seront donc préconisés des tarifs à fourchette avec un écart faible en baisse, plus fort en hausse à partir du tarif moyen par catégorie de marchandises, et par relations, par exemple 10 % en baisse, 15 % en hausse.

Pour faciliter des échanges et promouvoir le développement des régions excentrées ou périphériques, la nécessité de passer de l'échelle purement nationale à l'échelle européenne, conduit à préconiser l'instauration de tarifs dégressifs à la distance, tout au moins dans le cas de chargements d'une certaine importance.

- Domaine de la politique tarifaire européenne -

Il faut tenir compte que, comme le Traité de Rome prévoit des étapes de réalisation du Marché Commun, la politique commune des transports, notamment dans ses aspects

.../.

tarifaires, ne saurait être mise en œuvre que par étapes, ce d'autant plus que les études relatives aux prix de revient demanderont un certain temps. Il serait toutefois criticable d'attendre qu'elles fussent totalement achevées pour mettre en place la politique tarifaire.

Une politique commune des transports ne saurait s'analyser que comme une création continue.

La mise en œuvre de la politique tarifaire devrait donc avoir un champ d'application progressivement étendu quant à la nature et au volume des marchandises et quant à la distance de transport.

a) Nature et volume des marchandises :

L'on pourrait concevoir que la tarification dont les bases ont été précédemment définies ne s'appliquerait, dans un premier stade, qu'à certaines catégories de marchandises et qu'à partir d'un certain volume de transport, ce champ d'application devrait être ultérieurement étendu.

Il conviendrait donc de déterminer les marchandises qui font l'objet des principaux courants de trafic et qui seraient les premières soumises à tarification, et l'on admettrait que dans cette première phase la tarification ne serait applicable que pour les envois de 5 T. et plus par route, 15 T. (wagon complet) et plus par rail, 50 T. et plus par la voie d'eau.

b) Distance de transport :

L'on pourrait admettre que dans un premier stade seuls les transports à longue distance feraient l'objet d'une tarification.

III - CONNAISSANCE PAR LES USAGERS DES TARIFS PRATIQUES -

C'est le problème de la publicité des prix et conditions de transport qui a fait l'objet de controverses tant sur le plan de la C.E.E. (à propos du règlement de l'article 79) que sur le plan de la C.E.C.A.

L'on doit cependant considérer, en matière de transports, la publicité des prix comme essentielle. Sur le plan commercial général, elle est du reste une règle impérative et le non affichage des prix est, dans de nombreuses législations considéré comme un délit.

En matière de transports, comment, sans publicité tarifaire, déceler les discriminations, les pratiques de dumping ? Comment permettre aux usagers de s'orienter librement ? Comment réaliser, sans publicité, la transparence du marché nécessaire en économie libérale ?

Toute tarification suppose d'ailleurs une publicité de tarifs. Comment cette publicité se fera-t-elle ? et en particulier sera-t-elle à priori ou à posteriori, ou selon une combinaison de ces deux types ?

La publicité à 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. A son encontre, l'on fait valoir qu'elle est un facteur de rigidité nuisible à une bonne concurrence.

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

Compte tenu du système tarifaire proposé, il sera préconisé d'instituer à la fois une publicité à priori et une publicité à posteriori.

La publicité à priori porterait sur les prix moyens ainsi que sur les tarifs moyens en précisant à l'usager que ces tarifs sont susceptibles d'être en baisse de 10 % et en hausse de 15 %. 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 à 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.

IV - CONTROLE DE LA TARIFICATION -

Nous avons vu, d'une part, qu'une politique tarifaire devrait être mise en place progressivement en ce qui concerne la nature des marchandises transportées, le volume du transport et la distance de transport, d'autre part, que la publicité tarifaire devrait être double, à priori pour les tarifs de référence, à posteriori pour les tarifs réellement pratiqués.

La mise en oeuvre d'un tel système suppose un contrôle à la fois efficace pour permettre de sanctionner les manquements préjudiciables à la réalisation d'une saine concurrence, et souple pour éviter toute gêne des transporteurs.

Ce contrôle, comment l'instituer ?

.../.

Pour qu'il soit à la fois efficace et souple, il est proposé qu'il soit polyforme : administratif, juridictionnel, commercial et professionnel.

- Le contrôle administratif :

C'est là le domaine par excellence de la souveraineté étatique. Une fois la tarification adoptée et publiée, c'est aux Etats qu'il appartient d'en assurer la bonne et correcte exécution par la procédure administrative interne. C'est aux Etats qu'il appartient (en concomitance avec des agents de la Commission) de constater les infractions (commises sur leur territoire) aux dispositions tarifaires en vigueur et de les sanctionner par la voie administrative (amendes administrative dont le taux serait fixé par concertation des Six Pays, retrait temporaires ou permanents de la licence de transports, etc...)

Il est à noter que ce système de sanction ne doit pas entraîner les Etats à créer des organismes ou instances nouvelles et que dès lors pour les Etats où le droit de sanction est du seul ressort des autorités judiciaires, il continuerait à en être ainsi.

- Le contrôle juridictionnel :

Etant donné le développement à attendre dans les échanges entre les Six, au fur et à mesure des étapes du Marché Commun, et par voie de conséquence, une intensification des transports, notamment à longue distance, des conflits pourraient naître, à propos de tarifs pratiqués, de la manière de les contrôler, ou pour toutes autres questions touchant à l'application du Titre IV du Traité entre divers Etats membres entre eux ou entre plusieurs Etats membres et la Commission, ou entre transporteurs et la Commission.

Certes, de tels litiges sont, au regard du droit du Traité, du ressort de la Cour de Justice, laquelle a d'ailleurs eu à trancher dans des problèmes tarifaires intéressants, il est vrai, le domaine de la C.E.C.A.

Mais les dispositions du Titre IV et du Traité de Rome, du fait en particulier de l'obligation d'instaurer une politique commune, sont nettement différentes de celles de l'article 70 du Traité C.E.C.A. Par ailleurs, le Titre IV porte sur le transport de l'ensemble des marchandises alors que les marchandises visées par le Traité C.E.C.A. étaient plus restreintes. On peut donc penser dans ces conditions que les affaires intéressant les transports et notamment sous l'angle tarifaire viendraient anormalement charger les rôles de la Cour, et partant rendre sa justice peu efficace parce que lente.

Certes, la Cour peut créer des chambres spéciales (art.165, alinéa 2) et demander au Conseil d'augmenter le nombre de juges (art.165 alinéa 4) ainsi que des avocats généraux (art.166 alinéa 3).

On peut penser que, dans un certain délai, la Cour pourra être amenée à créer une chambre spéciale pour statuer sur les litiges en matière de transport.

Mais une telle mesure sera-t-elle suffisante ? Etant donné le caractère souvent très technique des problèmes de transport, leur spécificité reconnue par le Traité, l'on peut raisonnablement estimer nécessaire l'instauration d'une instance arbitrale européenne dans le domaine des transports.

Une telle réaction est possible par application de l'article 75 1c qui laisse en matière de transports la plus grande latitude au Conseil de Ministres.

.../.

Cette instance arbitrale européenne des transports aurait, dans les litiges entre transporteurs et Commission, à jouer le rôle d'amiable compositeur et serait consultée avant toute saisine éventuelle de la Cour de Justice. Pour les litiges où un Etat serait Partie, la Cour serait en principe saisie, mais l'Etat pourrait accepter toutefois l'arbitrage préalable de l'instance spécialisée. La pratique montrerait d'ailleurs que les parties auraient le plus souvent intérêt, dans un souci de célérité, à accepter l'arbitrage. Au reste, le Président de l'instance arbitrale pourrait être un des magistrats de la Chambre spécialisée de la Cour, ce qui assurerait l'unité de vue nécessaire.

- Le contrôle commercial et professionnel -

S'il est indispensable d'instituer une tarification avec des règles d'application et des sanctions, une bonne organisation commerciale et professionnelle du transport facilite grandement cette tâche. Il convient en effet que soient résolus sur le plan routier notamment, les problèmes d'affrètement, car que sont les tarifs officiels si, pour avoir notamment un fret de retour, le transporteur accepte l'intermédiaire d'un affrèteur "marron" qui le fera travailler au rabais et perturbera ainsi une bonne économie des transports.

L'on est donc conduit à préconiser l'instauration de bureaux de frets, obligatoires pour ceux des transports faisant l'objet d'une tarification sur les bases précédemment décrites.

Seuls auraient accès à ces bureaux, outre les transporteurs eux-mêmes, les commissionnaires de transport agréés agissant pour le compte de leur clientèle et responsables devant elle de la bonne exécution du transport. Nul chargeur ne pourrait traiter directement avec un transporteur mais seulement avec les commissionnaires, lesquels ne pourraient cumuler leur

profession avec celle de transporteur proprement dit. Ainsi tout affrètement plus ou moins clandestin serait facilement décelable et repressible.

Le bureau de fret aurait à la fois un rôle commercial (centralisation des offres et demandes de transport) et administratif (établissement et enregistrement des documents de transport, recouvrements statistiques). C'est au bureau de fret que pourraient être consultés les barèmes de prix et conditions de transport.

Par ailleurs, un réseau de télécommunications entre bureaux de fret (au moins à l'échelon régional) permettrait une bonne adéquation de l'offre et de la demande et partant, rendrait plus facile le problème du fret de retour. Enfin il pourrait être admis que les commissionnaires d'un quelconque pays de la C.E.E. pourraient avoir accès et conclure leurs transactions dans tout bureau régional de fret de tout autre pays de la C.E.E.

Ainsi le droit d'établissement apparaîtrait-il comme inutile.

Un système analogue pourrait être institué en ce qui concerne la navigation intérieure, avec en outre, compte tenu de l'importance du tonnage susceptible d'être transporté par une péniche, l'instauration généralisée du tour de rôle.

Enfin, une meilleure inter-connexion rail-route, et par voie de conséquence, une meilleure répartition des trafics entre ces deux modes de transport, serait facilitée par l'institution, en certains points, de gares centres rail-route, où seraient en outre installés certains bureaux de fret régionaux.

.../.

Une bonne organisation professionnelle est également une garantie d'importance de la régularité des transactions et du respect de la tarification instaurée. Pour la route notamment où les entreprises sont très dispersées, des regroupements sous forme en particulier de coopératives apparaissent souhaitables.

-----oOo-----