

MINISTÈRE des TRAVAUX PUBLICS
des TRANSPORTS et du TOURISME

Service des Affaires Economiques
et Internationales

MEMORANDUM

du Gouvernement français sur la politique commune
des transports dans la Communauté Economique Européenne

AVANT-PROJET

Observatoire Economique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION

Ref. n°

CDAT
8859

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'utilisateur et l'obtention du moindre coût pour la collectivité.

Cette saine concurrence, 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.

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 économique européenne", annexée au procès-verbal de la session du Conseil des Ministres consacrée aux problèmes de transports et tenue le 26.6.1961 à Strasbourg (doc. 817/61). 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 certain 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 applicabilité isolée irait à l'encontre des buts que le traité assigne au domaine des transports.

Le Gouvernement français estime pour sa part que le but final de la politique commune européenne en matière de transports doit être une libération aussi complète que possible du marché à l'intérieur des Six Pays. Toutefois, 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 cet ordre, telles que celles proposées par la Commission dans son memorandum, 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 para-fiscales spécifiques au secteur des transports, au sein de la Communauté, faussent la concurrence en mettant les entreprises sur un pied d'inégalité. 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 sur ce point, la Commission constitue un groupe d'experts chargé d'étudier la fiscalité spécifique des transports dans les divers pays du Marché Commun et d'examiner l'incidence de cette fiscalité sur les coûts des transports. Ce groupe pourrait proposer à la Commission telles mesures qui lui paraîtraient de nature à favoriser l'harmonisation des charges fiscales pesant sur les transports dans les pays de la C.E.E.

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 ~~du marché~~.

Le Gouvernement français est d'avis qu'une politique tarifaire coordonnée, reposant sur des bases comparables entre Etats et entre modes de transport, complétée par des mesures de publicité appropriées et par une meilleure organisation commerciale ~~des transporteurs~~, 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,
- 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 apparait 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 ^{que le prix de revient soit commun et efficace} de permettre une comparaison efficace.

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, ~~sans être calquée exactement sur ces prix de revient~~, 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 état, 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).

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, 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 règles tarifaires communes 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 prix 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 libérée.

Cette publicité peut revêtir plusieurs formes.

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

La publicité à posteriori, sous forme de mercures, 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 à priori et une publicité à posteriori.

La publicité à 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

.../.

11.
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.

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 administrative interne. Les administrations compétentes constatent les infractions aux dispositions tarifaires en vigueur et les sanctionnent. Sur ce point, on pourrait envisager l'harmonisation des sanctions en fonction des infractions commises au sein de la Communauté.

Quelle que soit sa nationalité, toute partie prenante au transport pourra invoquer l'égalité de traitement devant les tribunaux de chaque état, ~~sous réserve de réciprocité pour que les tarifs qui sont en vigueur dans le territoire du pays considéré soient effectivement appliqués.~~

.../.

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,
- ~~entre transports 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 C.E.C.A.

Toutefois, 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 de la CECA. Par ailleurs, le Titre IV porte sur le transport de l'ensemble des marchandises, alors que les dispositions similaires du Traité CECA ne visent que certaines catégories de marchandises. On peut donc craindre dans ces conditions que les affaires intéressant les transports et notamment les questions tarifaires, ne viennent anormalement charger les rôles de la Cour et partant rendre sa justice peu efficace parce que lente.

C'est pourquoi, le Gouvernement français serait d'avis que la Cour crée une chambre spécialisée (art.165, alinéa 2) et demande au Conseil d'augmenter le nombre des juges (art.165, alinéa 4) et d'avocats généraux (art.166, alinéa 3).

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 aux Etats intéressés, et d'en saisir la Cour de Justice, si ces derniers ne s'y conformaient pas.

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 matière de transports routiers, la situation est caractérisée par la dispersion des transporteurs et le caractère souvent artisanal de leur exploitation ; la crainte du retour à vide et l'intervention de certains intermédiaires les conduit fréquemment à accepter d'effectuer des transports à un prix inférieur au tarif normal et même au prix de revient. Seule une meilleure organisation commerciale peut atténuer ces grands inconvénients qui risquent de porter atteinte à toute politique tarifaire coordonnée.

Le Gouvernement français pense que le meilleur moyen de parvenir à un bon fonctionnement dans ce secteur consiste dans l'instauration généralisée de bureaux de fret dont l'intervention serait obligatoire pour les transports faisant l'objet d'une tarification sur les bases précédemment décrites et qui fonctionneraient dans un cadre national et communautaire.

L'accès de ces bureaux serait ouvert aux transporteurs ainsi qu'aux commissionnaires et auxiliaires de transport agréés, qui auraient l'obligation d'agir dans leur

.../.

cadre. Tout affrètement plus ou moins clandestin serait facilement décelable et répressible. Enfin, il pourrait être admis que les commissionnaires d'un quelconque pays membre 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.

Ces bureaux de fret auraient tout d'abord un rôle économique, car ils permettraient une meilleure connaissance des offres et des demandes en assurant leur centralisation. Le problème du fret de retour serait plus facile à résoudre et le parc de véhicules serait mieux utilisé.

Mais ils auraient aussi un rôle administratif important en assurant l'établissement et l'enregistrement des documents de transport dont ils effectueraient en outre le recollement statistique. C'est auprès du bureau de fret enfin que pourraient être consultés les barèmes des prix et conditions de transport.

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 que le principe de l'égalité de traitement impose une rigoureuse uniformisation des conditions d'accès à ces bureaux d'affrètement pour les marinières de chacun des Six Etats. 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 la 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.

Les mesures visant à 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 toute sorte.

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-dessous) 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, ainsi qu'il a été fait pour les chemins de fer avec la C.I.V et la C.I.M.

- 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. La nouvelle nomenclature établie pour les transports au sein de la C.E.B. pourrait être utilisée à cet effet comme référence.~~

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 feraient 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 § 3 admet en outre la licéité des ~~mesures de soutien~~ justifiées 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 en 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. Sa mise en oeuvre ~~com-~~
~~mande dans une très large mesure toutes~~ 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 ~~peuvent être envisagés sous des angles~~ différents selon qu'il s'agit de transports publics ou de transports pour compte propre.

a) Les transports routiers publics

En règle générale, les transports routiers publics internationaux à l'intérieur de la Communauté sont soumis à une réglementation administrative, assortie la plupart du temps d'un contingentement. Seuls font exception à cette règle les Pays-Bas.

En ce qui concerne le transit, qui n'est en fait qu'un aspect particulier du transport international, la situation est un peu différente en ce sens que le transit est libre également en Italie, ainsi que dans les pays du Benelux pour les transporteurs de ces pays.

Ces différences de traitement s'expliquent tant par les politiques nationales suivies en matière de transports routiers que par la situation géographique respective des pays intéressés.

Dans son mémorandum, la Commission préconise :

- un élargissement des contingents par étapes à une date rapprochée (qui pourrait être la fin 1964),
- une libération plus poussée pour certaines marchandises, certaines relations ou certaines périodes de l'année,
- une multilatéralisation du trafic international par l'adoption d'un contingent global européen ouvert par chaque état,
- la suppression des obstacles à la liberté du transit (à la fin 1964).

La position du Gouvernement français en la matière est commandée par les principes de la politique commune définis précédemment. Aussi bien le Gouvernement français estime-t-il 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 de 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 et 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 existant entre les superficies des divers états 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 variant selon le pays contractant,
- une zone de transport à longue distance couvrant la totalité du territoire.

Les transports en transit seraient considérés, en tout état de cause, comme effectués en zone de transport à longue distance.

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.

iv) Le dernier point propre aux transports routiers internationaux est celui du contingentement.

Sauf circonstances particulières dues aux nécessités du développement économique, la France se refuse à 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 de 20 % des contingents bilatéraux tous les deux ans (l'année de référence étant 1962), leur suppression complète intervenant au bout de dix ans,
- Transports à longue distance : globalisation des contingents par addition des contingents bilatéraux existant en 1962, puis augmentation de ce contingent global de 20 % tous les deux ans et suppression au bout de 10 ans,
- Transit : même procédure. Toutefois la France ne se refuse pas à étudier la possibilité d'accepter des mesures d'assouplissement plus rapides pour certains trafics.

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 règlementent 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.

.... /

Si le Gouvernement Français réglemente assez strictement l'exploitation de la batellerie française, il adopte une attitude libérale à l'égard des transporteurs étrangers effectuant des transports internationaux qui ne sont pas soumis à des mesures contingentaires. Il n'entend pas modifier cette attitude, mais est d'avis que, d'une part, la généralisation des bureaux de fret, d'autre part la mise en oeuvre de 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 état membre.

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

Le mémorandum de la Commission préconise à ce sujet la suppression de toute restriction, mais recommande de commencer par accorder aux transporteurs étrangers le droit d'effectuer des transports nationaux à la suite d'un transport international, même lorsque l'accès au marché est limité. La Commission envisage même pour l'application de cette dernière mesure une date rapprochée (fin 1964).

Le Gouvernement Français estime, pour sa part, 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 des transporteurs non résidents à effectuer des transports à l'intérieur d'un état 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.

En ce qui concerne la possibilité pour un transporteur étranger d'effectuer des transports ~~internationaux~~ à la suite d'un transport international, le Gouvernement Français est d'avis que cette possibilité ne peut être offerte que sous les strictes réserves suivantes :

- a) - la réglementation nationale s'applique en totalité au transport intérieur effectué à la suite du transport international de l'affrètement;
- b) - le nombre de voyages ainsi effectués doit être limité à un et celui-ci considéré en tout état de cause comme étant un voyage à longue distance.

2) - 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 ~~et sont admis~~ 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 -

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 2ème année de la 3ème étape de la période de transition. Le Gouvernement Français a fait à ce propos une déclaration subordonnant la libération du droit d'établissement dans les transports à la coordination des législations et des réglementations dans le cadre de la politique commune des transports. Ceci signifie que pour lui la libération du droit d'établissement constitue un des éléments essentiels de la politique commune des transports et ne peut être traitée en dehors d'elle.

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, I, b 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 - et par voie de conséquence à celle d'auxiliaire de transporteur - Sous cette réserve qui peut d'ailleurs être levée assez rapidement, la France ne serait pas opposée à ce que la date de libération du droit d'établissement figurant au Programme Général, soit le cas échéant, avancée.

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-dessous, étant bien entendu qu'elles devraient être précédées de l'harmonisation des conditions de départ sur le plan social et fiscal.

(suite page suivante)

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

~~1ère Phase:~~

→ Elaboration d'une méthode commune de détermination des prix de revient des transports (poursuite des travaux entrepris par la Commission en 1961),

- 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),

Mise au point des règles de publicité des prix et conditions de transport et de leur contrôle.

~~2ème Phase:~~

- Institution et mise en place de bureaux de fret régionaux pour la route et la voie d'eau.

~~1ère Phase:~~

- Suppression des discriminations faites à raison de la nationalité on application de l'article 79,1 du Traité (pour mémoire, le règlement d'application N° II 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 routiers,

- Etablissement d'une définition commune des transports pour compte propre (route et voie d'eau).

~~2ème Phase:~~

- Adoption d'un contrat de transport international pour la voie d'eau et la route,

- Libération du transport international pour compte propre,

- 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

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

~~1ère Phase~~

- Mise en place du Comité Consultatif Tarifaire
- Mise en vigueur par chaque état des tarifications établies conformément aux règles définies en commun
- Application des procédures de publicité et des mesures de contrôle de cette publicité

~~2ème Phase~~

- Création d'une Chambre spécialisée de la Haute Cour de Justice chargée du contrôle de l'application de la politique commune des transports.

~~1ère Phase~~

- 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 état membre

Dans l'immédiat et afin de favoriser l'élaboration de la politique commune, le Gouvernement Français suggère que :

- a) - les travaux du groupe de travail des Prix de Revient institué par la Commission soient accélérés;
- b) - cinq groupes de travail nouveaux, composés de fonctionnaires de la Commission et d'Experts nationaux, soient créés et commencent l'étude des questions suivantes :
 - harmonisation de la fiscalité spécifique des transports,
 - uniformisation et allègement des formalités concernant le transport international et le transit pour les transports routiers,
 - transports pour compte propre : établissement d'une définition commune,
 - harmonisation des conditions d'accès aux professions de transporteurs et d'auxiliaires de transport,
 - élaboration des bases d'une tarification à fourchette fondée sur les prix de revient.