

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

SERVICE DES AFFAIRES ECONOMIQUES
ET INTERNATIONALES

Division des études
générales et internationales

SAEI N° 119

NOTE D'INFORMATION

n° 32

LA NOUVELLE TARIFICATION
DES TRANSPORTS TERRESTRES
PROPOSEE PAR LA COMMISSION
DU MARCHE COMMUN

Observatoire économique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION

Publ. n°

CDAT
8859

Paris, Février 1966

NOUVELLE TARIFICATION DES TRANSPORTS TERRESTRES
PROPOSEE PAR LA COMMISSION DU MARCHÉ COMMUN

L'accord du 22 Juin 1965 analysé dans la note d'information n° 31 amorçait l'organisation tarifaire du marché européen des transports.

Compte tenu des différences de régimes et de situations, comme des options nettement affirmées par certains pays en faveur d'une organisation libérale, l'accord se bornait à définir les buts communs à atteindre, et le rythme des réalisations.

Le but était la généralisation du principe de la tarification à fourchettes, assorti soit d'un caractère obligatoire, soit d'un caractère simplement indicatif qui supposait la mise en place d'un système efficace de publicité des prix. Mais rien n'était dit sur l'amplitude des fourchettes ou la coexistence des deux régimes et de nombreuses imprécisions subsistaient sur les modalités de la publicité comme sur le champ d'application de tout le système.

Le 27 Août 1965, après en avoir discuté avec les représentants des états membres, en l'absence de la France, la Commission publie une proposition de tarification qui complète l'accord du 22 Juin sur ces différents points et innove sur quelques autres (connaissance des prix à l'intérieur des fourchettes, fixation de tarifs minimum ou maximum).

L'importance de ce texte dans l'élaboration d'une politique commune des transports justifie une analyse de son contenu qui permette d'en amorcer la critique.

I. ANALYSE DU CONTENU DE LA PROPOSITION :

La Commission présente ce document comme une simple modification apportée à sa proposition du 10 Mai 1963. Elle en a le droit en vertu de l'article 149 du Traité de Rome. Elle évite ainsi, mais peut être à tort, de le soumettre à l'Assemblée Parlementaire et au Conseil Economique et Social.

Quant au fond ce texte diffère notablement de la proposition initiale.

TITRE I.- DISPOSITIONS GENERALES

Obligatoires ou de référence, les fourchettes tarifaires sont uniformément de 20% autour d'un prix de base fondé sur les coûts d'une entreprise bien gérée.

Pour les transports soumis à la tarification de référence les prix pratiqués doivent en outre couvrir les

coûts variables imputables à chaque transport et une partie, non déterminée, de l'ensemble des coûts fixes.

TITRE II- PROCEDURE D'ETABLISSEMENT DES TARIFS

Les tarifs sont proposés par les professions et homologués par l'Etat; après consultation des usagers.

Une garantie d'ordre juridictionnel est offerte aux transporteurs au cas de refus d'homologation ou de défaillance.

TITRE III- DEROGATIONS

1°) A la tarification obligatoire : les contrats particuliers sont autorisés s'ils sont justifiés par des circonstances spéciales (concurrence, régularité, volume) et sous réserve que les prix convenus correspondent à la situation des coûts et permettent d'améliorer les résultats financiers d'exploitation du transporteur.

2°) A la tarification de référence: Dans les deux cas, de concurrence ruineuse ou d'abus de position dominante les pouvoirs publics nationaux pourront temporairement imposer des tarifs maxima ou minima.

3°) Si la mise en oeuvre de ces deux dérogations soulève des difficultés entre les Etats membres la Commission peut être saisie par l'un d'eux. Elle prendra une décision d'arbitrage après consultation d'un comité de surveillance (cf. titre VII: Infra).

TITRE IV- MESURES TARIFAIRES SPECIALES IMPOSEES PAR LES ETATS:

"Dans des cas exceptionnels-, pour des raisons d'intérêt général, compte tenu des répercussions sur la concurrence" et sous réserve de compensation équitable, la Commission peut les autoriser".

TITRE V- PUBLICITE DES TARIFS ET DES PRIX:

La publicité est requise pour les tarifs obligatoires des tarifs de référence et les tarifs maxima et minima.

Elle est assurée par des organismes qui seront désignés ou créés par chaque Etat,

a) Ce qui est communiqué par les transporteurs

-Immédiatement, les prix et conditions de transport qui s'écartent des tarifs obligatoires ou de référence.

-chaque semaine les prix appliqués à l'intérieur des fourchettes obligatoires ou de référence pour les transports .../..

représentatifs définis en trafic national par les états après consultation de la Commission (pour chaque mode de transport; liste par relation et par marchandises), en trafic intra-communautaire par la Commission après consultation du Comité de surveillance.

b) Ce qui est publié par les organismes chargés de la publicité

Ces organismes publient chaque semaine des tableaux analytiques pour les prix pratiqués en dehors des fourchettes, et fournissent sur demande certains renseignements. Un ou plusieurs de ces organismes centralisent et publient les renseignements relatifs aux transports internationaux.

Les prix pratiqués à l'intérieur des fourchettes ne sont pas publiés, mais peuvent être communiqués aux Etats intéressés et à la Commission sous forme de tableaux analytiques.

Sauf décision contraire des pouvoirs publics intéressés, ne sont pas publiés les prix fixés par un transporteur en concurrence avec un autre transporteur non soumis à l'obligation de publicité.

TITRE VI- MISE EN APPLICATION PROGRESSIVE DU SYSTEME

1°) Première étape : du I.I.67 au 31.I2.69
(jusqu'à la fin de la période de transition prévue par le Traité de Rome)

Au cours de cette étape seront seuls concernés les transports intra communautaires.

-les transports par route et par fer seront soumis à la tarification obligatoire à fourchette;

-les transports par voies navigables, à la tarification de référence

Les transports intérieurs demeurent donc soumis à leur réglementation nationale qui ne peut être modifiée que pour se rapprocher de la future réglementation communautaire.

2°) Deuxième étape : à partir du I.I.70

a) seront soumis à la tarification de référence:

01) En trafic intracommunautaire les transports par voie d'eau et les transports par fer et par route des marchandises figurant sur une liste en annexe, lorsqu'ils font l'objet d'un envoi de 200 T. au moins d'une même marchandise sur une même relation

de trafic (notion de "transports massifs"

02) En trafic national:

Les mêmes "transports massifs" qu'ils soient effectués par route ou par voies navigables, et certains autres transports définis par le Conseil.

b) Seront soumis à la tarification obligatoire les transports qui ne seront pas soumis à la tarification de référence.

TITRE VII- COMITE DE SURVEILLANCE DU MARCHÉ

Composé d'experts des Etats, il assiste la Commission dans l'exécution du règlement.

Il formule des avis ou des suggestions motivés.

Il établit tous les six mois un rapport sur l'évolution du marché.

Il reçoit communication d'office des tarifs obligatoires et de référence ainsi que les tableaux des prix et conditions de transport publiés par les organismes chargés de la publicité.

TITRE VIII- CONTROLE ET SANCTIONS

La Commission reçoit communication de tout ce qui concerne les tarifs et les prix pratiqués, elle a droit de recevoir toutes informations.

Les Etats membres et la Commission peuvent procéder à toutes investigations et vérifications nécessaires au contrôle des dispositions du présent règlement.

Les renseignements ainsi obtenus sont tous secrets.

Les sanctions seront fixées par le Conseil avant le 1er Juillet 1966.

TITRE IX- CHAMP D'APPLICATION DU REGLEMENT

Le règlement s'applique aux transports CECA sauf dispositions particulières.

Il ne s'applique ni aux transports de moins de 3 tonnes, ni aux transports à moins de 50 Kms, ni à ceux énumérés par la directive du 23 Juillet 1962, et déjà libérés (alevins, transports frontaliers etc...).

TITRE X - MESURES DE SAUVEGARDE

Au cas où l'application du règlement provoque des difficultés graves et persistantes, soit dans le secteur des transports soit de nature à compromettre la stabilité économique générale d'un pays, celui-ci peut prendre des mesures temporaires de sauvegarde, à condition de les notifier immédiatement à la Commission. En cas de désaccord entre l'Etat intéressé et la Commission, le Conseil est appelé à arbitrer.

Les charges résultant d'une mesure de sauvegarde devraient être compensées au transporteur.

II-ELEMENTS DE CRITIQUE

La proposition de la Commission ne craint pas de dépasser l'accord du 22 Juin, elle vise à réintroduire une certaine logique économique dans un système qui résultait d'un simple compromis politique. A ce titre elle présente beaucoup d'intérêt.

Mais il n'est pas sûr qu'elle ait toujours choisi les solutions les plus propres à résoudre certains des problèmes qu'elle a eu le mérite de révéler et la cohérence qu'elle vise n'est pas nécessairement atteinte. C'est du moins ce qui ressort de l'examen des principes sur lesquels elle se fonde et de ses modalités d'application.

A- LES PRINCIPES

1°) Uniformité ou diversité des fourchettes

En choisissant une fourchette uniforme pour les tarifs de référence et les tarifs obligatoires, la Commission vise à obtenir des effets équivalents sur les prix sans entraîner de distorsion dans les conditions de concurrence.

Certes, elle admet la possibilité de diversifier ces fourchettes selon le mode de transport, les conditions de la prestation et les variations saisonnières. Les fourchettes sont d'ailleurs calculées à partir des coûts d'une "entreprise bien gérée".

Mais le choix d'une prestation assez représentative pour que son coût puisse servir de référence pose des problèmes difficiles. Certains calculs de coûts montrent l'extrême dispersion des prix de revient, autour du prix de base. Aussi le choix d'une prestation de référence ne

donne t-il presque jamais la certitude d'avoir délimité une classe de prestation assez homogène pour que le prix de base choisi y soit significatif. En fait, ces prix seront inégalement significatifs et les risques de distorsions demeurent.

Il y a plus: les frais fixes, les charges terminales, les retours à vide etc... représentent une part du coût total différente selon la nature de la prestation (spécialisée, régulière ou de groupage) et selon le mode de transport. Il s'ensuit que la notion de prix de revient est diversement imprécise et que la détermination d'une fourchette uniforme favoriserait inégalement les transporteurs du seul fait qu'ils ont des conditions techniques différentes.

Il est entendu que les transporteurs peuvent échapper aux tarifs par la conclusion de contrats particuliers. Mais au risque de voir ces contrats se multiplier et la tarification se vider de son contenu, s'ajoute dans le système proposé, les difficultés nées de la coexistence de deux régimes distincts de tarification.

-si la possibilité de s'écarter des fourchettes est soumise à des contraintes particulières -(fourchettes obligatoires) il est logique de fixer la fourchette à un niveau assez bas pour ne pas défavoriser les prestations les plus rentables, en outre l'ouverture des fourchettes doit être suffisante pour englober la majorité des contrats.

-S'il est au contraire facile de s'écarter des fourchettes (fourchettes de référence), il est concevable, selon l'effet d'orientation recherché, de laisser les coûts moyens ou les coûts élevés dans la zone d'opacité pour être mieux renseigné sur les prestations peu coûteuses et sur leurs causes-les fourchettes se déplaceront vers le haut et elles devront être plus étroites.

En définitive s'il est improbable qu'une fourchette uniforme laisse aux transporteurs une marge égale de liberté commerciale, il est certain qu'elle traduit mal la signification différente de deux systèmes distincts de tarification. La diversification des prix de base pourrait remédier à ces inconvénients, mais conduirait à des tarifs complexes et peu maniables.

Sans doute des fourchettes diversifiées, comportant par exemple deux ou trois ouvertures différentes permettrait de résoudre ces problèmes, sans complexité excessive. Il restera d'ailleurs possible, en fonction des résultats obtenus d'unifier progressivement les fourchettes ce qui garantira l'application la plus souple du système.

2°) Transparence ou surveillance par la publicité

Dans l'optique résolument libérale de l'accord du 22 Juin la publicité permettrait de substituer une régulation

quasi automatique du marché aux méthodes interventionnistes et réglementaires traditionnelles. Elle justifie en partie l'abandon d'une tarification rigide pour une tarification de référence.

Dans la proposition de la Commission elle apparaît surtout comme un moyen de surveiller le marché de renseigner à posteriori les pouvoirs publics et de leur permettre d'agir à bon escient sur le niveau des cours.

Sans se prononcer sur l'une ou sur l'autre de ces deux conceptions, remarquons que la seconde s'accommode de règles plus souples, mais du moins ces règles devraient être précises et complètes. A cet égard la proposition de la Commission justifie certaines critiques, .

a) La publicité qu'elle prévoit n'est pas complète: une certaine imprécision demeure sur le contenu de la communication qu'elle rend obligatoire. Ce contenu pourra sans doute varier selon le volume ou la durée du contrat, mais il ne serait pas superflu d'indiquer dans chaque cas ce qui devra être communiqué, le nom du transporteur paraissant toujours nécessaire.

La publicité proprement dite s'effectue a posteriori sous forme de tableaux analytiques plus ou moins agrégés sur lesquels aucune précision n'est fournie.

Cette communication elle-même n'est pas immédiate . . Dans l'accord du 22 Juin elle intervenait "entre la conclusion et le commencement d'exécution du contrat". Ici le transporteur dispose d'un délai de 15 jours pour justifier qu'il déroge aux tarifs obligatoires. Le contrat pourra s'appliquer sans avoir reçu l'accord des pouvoirs publics et être abrogé par la suite. Il semble plus pratique et plus logique d'en suspendre l'application jusqu'à l'approbation.

b) Dans le système de la Commission ce seront les Etats eux-mêmes qui devront créer ou désigner les organismes chargés de la publicité, chacun restera donc libre d'en préciser le nombre et d'en prévoir le fonctionnement. Comme la formule ne vise qu'à donner à chacun de meilleurs moyens d'action cette procédure est concevable. Cependant, à la limite, certains états pourront ne rien modifier de leur organisation actuelle et s'estimer suffisamment informés, ce qui poserait des problèmes en trafic intercommunautaire.

Sous réserve que le rôle et la nature des organismes chargés de la publicité soient définis expressément, un tel système reste valable et permettra aux pouvoirs publics d'agir opportunément, mais il ne réalise pas la transparence du marché qui suppose une connaissance immédiate des prix et conditions des transports dans une aire donnée. Seule la création d'un réseau d'organismes appropriés et leur interconnexion aux niveaux régional, national et international y parviendrait.

c) La dérogation à l'obligation de publier prévue par l'article 15 alinéa 5 risque de restreindre singulièrement la portée du système. Seront en effet dispensés de publicité les trafics effectués par un transporteur en concurrence avec un autre transporteur non soumis à l'obligation de publier. Par le jeu de cette exception, dont les conditions ne sont guère précisées, de larges brèches peuvent s'ouvrir dans l'organisation proposée.

Tous les transports intra communautaires en concurrence avec la voie d'eau, si on applique le texte à la lettre, seraient libérés de l'obligation de publier dès la première étape. Par la suite on court le risque d'une extension cumulative des trafics dérogeant à la publicité. S'il ne s'agit que des transports concurrents des transports maritimes ou de transit la dérogation est admissible, mais du moins devrait-elle être expressément définie et limitée à ces deux cas.

B- LES MODALITES D'APPLICATION:

Si les principes de base de la proposition reflètent ainsi certaines incertitudes et ne s'expriment pas toujours dans des règles précises, du moins l'effort de cohérence est-il certain et ses résultats appréciables. En ce qui concerne les conditions et le champ d'application du système les carences sont manifestes et les prises de position moins fondées. Bornons nous à examiner les principales.

I°) Les carences

L'accord du 22 Juin insistait tout particulièrement sur le "rapprochement des conditions de fonctionnement des marchés" qu'il convenait de réaliser pendant les deux premières étapes de la mise en place de l'organisation communautaire. Ces étapes et leur contenu tarifaire sont repris dans la proposition. Mais leur contenu tarifaire seulement, rien n'est dit des autres conditions énumérées dans l'accord. S'il va de soi que ces problèmes doivent être abordés dans un texte différent il eut été logique d'y faire allusion dans celui-ci dont l'application reste subordonnée à la solution de certains d'entre eux.

a) Ainsi la proposition ne traite ni de la réglementation de l'accès à la profession si des moyens à mettre en oeuvre pour assurer le contrôle de la capacité. Ces deux problèmes étant abordés dans deux autres propositions d'ailleurs adoptées sous condition par le Conseil. Mais étant donné le ralentissement sur l'organisation tarifaire elle-même des solutions qui sont ou seront ainsi définies, il est regrettable que la proposition actuelle ne s'y réfère pas et ne renvoie pas à un échéancier commun. L'accord du 22 Juin les envisageait expressément et prévoyait leur solution "dans un délai de trois ans".

b) Le problème de l'imputation des charges d'infrastructure pourtant fondamental en matière tarifaire n'est pas davantage abordé. L'article 3 § 2 de la proposition précise même que les prix devront couvrir les coûts variables de chaque transport, en contradiction avec le principe de l'imputation de l'ensemble de ces charges. Si une telle solution était retenue elle entraînerait des distorsions économiques certaines.

Ce même article 3 reconnaît que les transports soumis à la tarification de référence devant couvrir une partie de leurs coûts fixes, or c'est la totalité des coûts fixes imputables à ces transports qui devra se répercuter dans leurs prix.

Le principe est clair mais son application soulève des difficultés théoriques et pratiques importantes. Lorsque l'activité d'un transporteur se partage entre les deux régimes "obligatoire" ou de "référence" comment distinguer la part des coûts fixes, imputable aux seuls trafics qui relèvent du second de ces régimes) Ce problème va se poser concrètement dès la deuxième étape de l'organisation tarifaire pour toutes les entreprises ferroviaires et sans doute aussi pour beaucoup d'entreprises fluviales.

Avant d'élaborer une doctrine satisfaisante et acceptable par tous, qui résoudra le problème général de l'imputation des charges d'infrastructure il sera nécessaire d'étudier des solutions transitoires immédiatement applicables. A ce sujet, le silence de la proposition est inquiétant. Il suffisait pourtant de renvoyer à un texte ultérieur et d'en prévoir la date.

2°) Les positions mal fondées:

a) Champ d'application de l'ensemble du système

Dans le souci d'obtenir des effets équivalents non discriminatoires l'organisation tarifaire proposée s'étend à tous les transports de plus de 3 tonnes effectués au delà de 50 Kms (à l'exclusion des transports exceptionnels ou déjà libérés).

En définitive, seul le camionnage échapperait au régime proposé. On voit mal dans ces conditions comment assurer valablement la communication de la multitude des contrats qui se trouveraient concernés. Il semble plus raisonnable et plus justifié économiquement de prévoir un relèvement de cette limite de distance.

b) Champ d'application des transports massifs

Dans le même but d'homogénéiser les régimes tarifaires au cours de la seconde étape de mise en oeuvre du système, la Commission étend singulièrement le concept de "transports massifs".

En combinant le critère de la nature de la marchandise et celui d'un tonnage minimum, sans condition de durée, la Commission vise à recouvrir l'essentiel des transports par voie d'eau. La liste des produits retenus est assez exhaustive et la condition de 200 tonnes suffisamment basse pour aboutir à ce résultat.

Apparemment cette position a le mérite de la logique: le système applicable dans la 2ème étape au trafic intra communautaire par voie navigable s'étend aux autres modes de transport pour les produits et dans les conditions de tonnage du transport par eau.

Mais la Commission ajoute que les 200 tonnes pourront être transportées "en un ou plusieurs voyages". Elle choisit d'étendre la tarification de référence aux transports routiers et vide le concept de transports massifs de son contenu. Seuls les deux critères d'un tonnage unitaire important et d'une certaine régularité de chargement permettent de cerner cette notion car ils constituent la garantie de conditions d'acheminement et donc de coûts particuliers. Par contre, le critère de la nature du produit transporté ne présente de ce point de vue aucun intérêt.

Sans doute sera-t-il délicat de fixer une limite de tonnage qui soit indiscutable économiquement, mais du moins peut-on affirmer qu'il faudra la chercher en s'appuyant sur les seules considérations de coûts. L'inclusion de la route dans la tarification de référence pourrait être obtenue par la combinaison d'un tonnage minimum par envois successifs avec une condition de durée déterminée.

x x

x

Relativement conforme à la lettre de l'accord du 22 Juin, sous réserve de certaines imprécisions ou lacunes, la proposition de la Commission semble s'en éloigner davantage.

dans son esprit. Elle traduit essentiellement certaines préoccupations:

- Volonté d'obtenir des effets non discriminatoires (fourchettes uniformes, champ d'application élargi, dérogation à la publicité). Nous savons que ces mesures n'atteignent pas forcément le but visé.
- Volonté de surveillance du marché plus que recherche de sa transparence (Pouvoirs publics dotés de meilleurs moyens d'investigation ; obligation de communiquer différente de l'obligation de publier et au demeurant très imprécise)

Dans la logique même du système proposé on peut formuler les remarques suivantes:

- Devraient être retenus: la possibilité de connaître certains contrats représentatifs à l'intérieur des fourchettes; les critères de détermination des tarifs de base
- Devraient être précisés: la notion de situation de concurrence, le contenu et les modalités de la communication des contrats, la synchronisation entre les mesures tarifaires et les diverses autres réformes de structure envisagé ou en cours
- Devraient être modifiés: les critères de définition des transports massifs, la prise en compte des coûts fixes dans les tarifs libérés dès la 2ème étape.

C'est donc l'ensemble de la proposition qui mériterait d'être réexaminée à la lumière d'études qui feraient apparaître les incidences du système sur les trafics actuels. Ainsi pourrait-on fonder valablement des contre-propositions éventuelles.-

